

Adoption : 7 décembre 2012
Publication : 11 février 2013

Greco RC-III (2012) 18F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Roumanie

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 58^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités roumaines pour mettre en œuvre les 20 recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Roumanie, qui porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption) ;
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Roumanie lors de sa 49^e réunion plénière (3 décembre 2010). Ce rapport a été rendu public le 15 mars 2011 après autorisation de la Roumanie (Greco Eval III Rep (2010) 1F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités roumaines ont soumis leur Rapport de Situation sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations. Le Rapport de Conformité a été établi à partir de ce rapport reçu le 10 juillet 2012.
4. Le GRECO a chargé la Turquie et la France de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Harun MERT, pour la Turquie et M. Paul HIERNARD, pour la France. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement mise en œuvre ou qui n'a pas été mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation à remettre par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 7 recommandations à la Roumanie concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. En préambule, il convient de rappeler que, lors de l'adoption du Rapport d'Évaluation, la Roumanie avait entamé une importante série de réformes de son droit civil et pénal, comprenant notamment l'adoption d'un nouveau Code pénal et d'un nouveau Code de procédure pénale. Ce nouveau Code pénal (ci-après, le « NCP »), adopté en juillet 2009 et publié au Moniteur Officiel de la Roumanie, n'avait pas encore été promulgué formellement. Le Rapport d'Évaluation du GRECO adopté en décembre 2010 a tenu compte dans son analyse des dispositions légales

actuelles et futures. Il est également rappelé que les dispositions actuelles figurent dans le Code pénal (ci-après, le « CP ») ainsi que dans la loi n°78/2000 relative à la prévention, au dépistage et à la répression des faits de corruption et que le futur NCP consolidera les diverses incriminations existantes.

8. Il a été indiqué que le projet de loi sur l'adoption du nouveau Code pénal (ci-après, la « LNCP ») – pourrait être modifié pour prendre en compte les recommandations du GRECO visant à apporter des améliorations qui n'auraient pas été prévues dans le NCP. L'entrée en vigueur du NCP était initialement prévue pour octobre 2011. Dans leurs commentaires les plus récents, les autorités roumaines indiquent que la LNCC a été adoptée récemment par le Parlement et est devenue la loi no.187/2012 (publiée au JO de Roumanie no.757 du 12 novembre 2012). Cette dernière fixe la date d'entrée en vigueur de la LNCP et du NCP pour le 1^{er} février 2014.
9. Les autorités roumaines soulignent qu'une nouvelle stratégie anti-corruption, assortie d'un plan d'action, a été adoptée en 2012 pour la période 2012-2015. Ces documents reposent d'abord sur l'hypothèse que la Roumanie dispose d'un cadre législatif et institutionnel solide pour lutter contre la corruption et que l'accent doit donc être placé en priorité sur son exécution et sa stabilité.
10. Dans leurs commentaires sur la mise en œuvre de la recommandation vi, les autorités roumaines rappellent également que « le mécanisme de coopération et de vérification de l'Union européenne (MCV) pour la Roumanie cite comme point de référence l'efficacité de la lutte contre la corruption (...) et la stabilité du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption, afin de n'affecter d'aucune manière les dossiers de corruption en cours ». Il est ajouté que « la recommandation du GRECO concernant les amendements du CP et de la loi n°78/2000 va à l'encontre de ce repère du MCV ». Les autorités roumaines confirment également qu'elles ont trouvé le moyen de traiter les recommandations – à titre transitoire – en introduisant des amendements au (futur) NCP dans la LNCP.

Recommandation i.

11. *Le GRECO a recommandé d'incriminer les infractions de corruption active et passive dans le secteur public et celles de trafic d'influence actif et passif de manière à prendre en compte tout acte commis ou omis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, que cet acte relève ou non de ses compétences officielles.*
12. Les autorités roumaines indiquent que les actes ne relevant pas des compétences officielles de l'agent public et commis par lui (indépendamment du fait qu'il en retire ou non avantage) sont passibles d' « usurpation de fonction » conformément à l'article 300 du NCP. Selon cette nouvelle disposition, l'agent public qui commet une action ne relevant pas de ses compétences et conduisant à l'une des conséquences indiquées dans l'article 297, c'est-à-dire causant une perte ou un préjudice aux droits ou intérêts d'une personne physique ou morale, est passible d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans ou d'une amende.
13. Le GRECO prend note des informations communiquées et rappelle la préoccupation qu'il exprimait dans le Rapport d'Evaluation (Thème I – Incriminations, paragraphe 101). En effet, l'obligation faite aux autorités d'enquête de démontrer que l'avantage indu a été sollicité/accordé en échange d'un acte relevant des attributions officielles ajoute un élément – excessivement restrictif – à l'incrimination des infractions de corruption et de trafic d'influence. De plus, elle est à l'évidence contraire à la lettre et à l'esprit de la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO

considère que l'introduction de la nouvelle infraction décrite précédemment ne comblerait pas cette lacune et qu'elle pourrait même contribuer à en compliquer encore les enjeux.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures appropriées pour faire que toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence englobent sans ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers, lequel peut ne pas jouer un rôle dans l'infraction.*
16. Les autorités roumaines affirment que la commission chargée de rédiger le projet de LNCP a débattu de ce point et décidé d'introduire dans la LNCP une disposition qui amende l'article 292¹ du NCP (relatif au trafic d'influence actif), en ajoutant la mention « pour lui/elle-même ou pour un tiers ».
17. Elles rappellent aussi que, de leur point de vue, l'interprétation pratique des dispositions existantes criminalisant la corruption et le trafic d'influence dans le CP et la loi n°78/2000 couvrirait déjà les bénéficiaires tiers. Telle était également la conclusion d'une analyse récente de décisions de justice. En effet, dans le cadre de son étude biennale *L'individualisation des décisions dans les cas de corruption et de trafic d'influence, actifs et passifs*, la Haute Cour de cassation a examiné 69 jugements rendus au second semestre 2011. Elle a observé que, dans certaines de ces décisions (trois cas de corruption passive et trois relatifs à un trafic d'influence), les condamnations pour corruption passive et trafic d'influence impliquent un tiers bénéficiaire.
18. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. Concernant la situation actuelle et l'analyse de jurisprudence menée en 2011, le GRECO note que six décisions seules n'illustrent pas de manière convaincante le fait que les dispositions actuelles autoriseraient déjà à poursuivre l'auteur d'une infraction de corruption et de trafic d'influence lorsque l'avantage indu est destiné à une tierce personne : les condamnations considérées concernent des personnes ayant agi également comme intermédiaires, ou qui ont participé à un système organisé de corruption, par exemple, lorsque le paiement illicite a été (a censé être) partagé avec des complices (des collègues, par exemple des enseignants, des employés d'hôpitaux ou les membres de services locaux d'inspection du bâtiment). Comme le Rapport d'Evaluation l'a souligné, les échanges de vue sur place en 2010 avaient déjà montré que de nombreux dossiers avaient été portés devant les tribunaux dans des circonstances semblables à celles des six dossiers en question. Le GRECO s'inquiète de la couverture de tiers bénéficiaires, lorsque ces derniers ne sont pas nécessairement complices et/ou lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas un simple facilitateur ou intermédiaire. Le GRECO rappelle que la présente recommandation permet aux autorités roumaines d'adopter les mesures les plus appropriées visant à clarifier la situation, en incluant notamment, en plus d'un amendement de la loi, des recommandations d'ordre général à l'intention des procureurs. Le GRECO regrette qu'aucune action n'ait été menée en ce sens.

¹ La LNCP prévoit en son article 245 que: «L'article 292 al. 1 est modifié de la façon suivante : (1) Le fait de promettre, de proposer ou d'accorder une somme d'argent ou d'autres avantages, directement ou indirectement, pour lui/elle-même ou pour un tiers, à une personne qui exerce ou prétend exercer suffisamment d'influence sur un agent public pour l'amener à commettre, s'abstenir de commettre, accélérer ou retarder l'exécution d'un acte qui relève des devoirs de sa charge ou à commettre un acte contraire à ces obligations, est passible d'une peine d'emprisonnement de 2 à 7 ans et d'une peine de privation de l'exercice de ses droits. »

19. Le GRECO se félicite du récent amendement à la future disposition incriminant le trafic d'influence actif. Comme il est indiqué dans le Rapport d'Evaluation, le trafic d'influence actif était, contrairement au trafic d'influence passif et à la corruption active et passive, la seule infraction qui ne faisait pas référence à des tiers bénéficiaires dans le NCP, un document qui vise à consolider à l'avenir les différentes incriminations de corruption et de trafic d'influence actuellement prévues par le CP et la loi n°78/2000. Sur la foi de ce que le NCP entrera en vigueur comme prévu le 1^{er} février 2014, c'est-à-dire dans les 18 prochains mois aux fins de la présente procédure de conformité, le GRECO considère que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

21. *Le GRECO a recommandé d'abroger l'article 82 de la Loi 78/2000, comme le prévoit le projet de loi relatif à la mise en œuvre du nouveau Code pénal, ou sinon, harmoniser l'incrimination de corruption mettant en jeu des agents ou des membres d'assemblées de pays étrangers, d'organisations internationales ou de cours internationales.*
22. Les autorités roumaines indiquent que l'article 79 LNCP prévoit la suppression des articles 8, 8¹, 8² et 9 de la loi n°78/2000 relative à la prévention, au dépistage et à la répression des faits de corruption².
23. Le GRECO prend note des informations susmentionnées qui reflètent la situation au moment de la visite sur place et de l'adoption du Rapport d'Evaluation (paragraphe 103). Le NCP n'étant pas encore entré en vigueur, il ne peut être considéré que la présente recommandation ait été mise en œuvre.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que l'incrimination de la corruption dans le secteur privé – y compris au titre du nouveau Code pénal – s'applique pour ce qui est du corrompu à toute personne travaillant, à quelque titre que ce soit, pour une entité du secteur privé, qu'il s'agisse ou non d'une personne morale.*
26. Les autorités roumaines indiquent qu'elles ont introduit de nouveaux amendements dans la LNCP, qui étendront le champ des personnes pouvant être tenues responsables pénalement d'infractions de corruption en vertu de la loi n°78/2000³. Elles affirment que l'ajout dans le champ

² L'article 79-5 de la LNCP stipule ce qui suit : " Article 79 – La loi n°78/2000 sur la prévention, le dépistage et la répression d'actes de corruption, publiée au Moniteur Officiel de la Roumanie, partie I, n°219 du 18 mai 2000 telle que modifiée et complétée, doit être modifiée de la manière suivante : (...) 5. Les articles 8, 8¹, 8² et 9 sont abrogés."

³ Les amendements susmentionnés disposent que : « 1. L'article 5 de la loi n°78/2000 sur la prévention, le dépistage et la répression d'actes de corruption est rédigé de la manière suivante : Article 5 – (1) Au sens de la présente loi, les infractions prévues par les articles 289 à 292 du Code pénal, dont ceux commis par la personne prévue à l'article 308 du Code pénal, relèvent d'infractions de corruption. 2. L'article 6 de la loi n°78/2000 sur la prévention, le dépistage et la répression d'actes de corruption est rédigé de la manière suivante : Article 6 – (1) L'infraction de corruption passive, prévue à l'article 289, de corruption active, prévue à l'article 290, de trafic d'influence passif, prévue à l'article 291 et de trafic d'influence actif, prévue

d'application de l'article 308 NCP d'une référence à la corruption et au trafic d'influence rend passible de ces infractions toute personne qui a occupé, de manière temporaire ou permanente, rémunérée ou non, toute fonction au service d'une personne physique telle que prévue à l'article 175 alinéa (2) ou au service de quelque personne morale que ce soit.

27. Les autorités soulignent également la difficulté inhérente à l'identification d'entités sans personnalité juridique, compte tenu, notamment, du risque de confondre celles-ci avec des associations temporaires de personnes.
28. Le GRECO prend note des informations communiquées et regrette qu'aucune initiative n'ait été prise pour traiter les préoccupations sous-jacentes à cette recommandation. Les nouvelles modifications introduites en vertu de la loi n°78/2000 conduiront notamment à étendre la portée de cette loi, donc les pouvoirs d'enquête, particulièrement en ce qui concerne les infractions de corruption dans le secteur privé. Bien que le GRECO se félicite largement de ces dispositions, il constate qu'elles sont sans réelle conséquence sur ce qui constitue le réel sujet de préoccupation de la recommandation iv, à savoir la manière dont l'infraction de corruption dans le secteur privé est définie. Le GRECO rappelle que la définition actuelle fait référence à des activités menées par des personnes physiques et morales : en théorie, les dispositions actuelles et futures n'incriminent pas les infractions de corruption en lien avec des activités commerciales impliquant notamment des sociétés civiles, des joint-ventures, des filiales d'entreprises étrangères (entités sans personnalité juridique, en vertu du droit roumain) ainsi que – d'une manière générale – des entreprises qui n'ont pas (encore) achevé toutes les formalités requises pour obtenir la capacité juridique.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

30. *Le GRECO a recommandé de prévoir des incriminations claires de la corruption d'arbitres nationaux et étrangers, et de jurés étrangers, conformément aux dispositions des articles 2 à 6 du Protocole à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
31. Les autorités roumaines indiquent que le libellé de la LNCP a été modifié pour prendre en compte cette recommandation. Un amendement à l'article 294 prévoit désormais que les dispositions futures incriminant la corruption active et passive s'appliquent également à des actions impliquant des jurés de tribunaux étrangers⁴. De plus, un nouvel article a été introduit dans le chapitre de la LNCP visant les dispositions interprétatives pour s'assurer de l'applicabilité de l'article 293 du NCP (qui incrimine la corruption active et passive des arbitres) afin d'établir clairement que les dispositions futures s'appliquent quelle que soit la nationalité de l'arbitre⁵.
32. Le GRECO se félicite de ces mesures et estime que les amendements susmentionnés, une fois effectifs, combleraient la lacune identifiée dans le Rapport d'Evaluation. Pour l'heure et dans l'attente de l'entrée en vigueur du NCP révisé, il ne peut considérer que cette recommandation a été entièrement mise en œuvre.

à l'article 292 sont passibles de sanctions, conformément à ces textes. Les dispositions de l'article 308 du Code pénal s'appliquent en conséquence. »

⁴ Le libellé dispose : « Article 45 point 28. Dans l'article 294 après f), un nouveau point g) est introduit, qui dispose « Jurés de tribunaux étrangers. »

⁵ Le libellé prévoit : « Article 243 - Les dispositions de l'article 293 du Code pénal s'appliquent, que les arbitres soient de nationalité roumaine ou non. »

33. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

34. *Le GRECO a recommandé de i) analyser et réviser en conséquence l'exemption de peine automatique – et obligatoirement totale – accordée aux auteurs d'infraction de corruption active et de trafic d'influence actif en cas de repentir réel, ii) clarifier les circonstances dans lesquelles l'exception de repentir réel peut être invoquée et iii) abolir la restitution du pot-de-vin au corrupteur en pareils cas.*
35. Les autorités roumaines indiquent qu'une analyse a été menée concernant les jugements rendus en 2011 dans des affaires de corruption et de trafic d'influence traitées par la DNA, le service du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption de niveau intermédiaire et élevé, et par les autorités habituellement chargées des enquêtes. Les autorités ont fourni une évaluation détaillée, notamment en ce qui concerne les affaires traitées par la DNA.
36. En ce qui concerne les affaires traitées par la DNA, l'analyse s'est concentrée sur les 63 cas qui ont abouti à une condamnation définitive (le nombre total de personnes condamnées de manière définitive pour une infraction de corruption relevant de la compétence de la DNA s'élevait à 298 en 2011). L'analyse a notamment montré que a) l'initiative du délit était tantôt prise par le corrompu (82% des cas) et tantôt par le corrupteur (11% des cas) ; b) l'intervalle entre la commission de l'infraction et sa déclaration aux autorités a varié de 24 heures à un an ; une déclaration tardive a parfois été observée lorsque l'infraction de corruption était commise de manière organisée et répétée (8 cas) ; c) la déclaration de l'infraction a parfois permis de mettre en place une opération de livraison surveillée comprenant le paiement d'un pot-de-vin avec de l'argent fourni par les autorités ; dans d'autres dossiers, le pot-de-vin n'avait finalement pas encore été payé (22+6 cas) ; dans tous les autres cas, la cour a ordonné la restitution du pot-de-vin au corrupteur, au bénéfice du mécanisme de repentir réel ; d) les autorités indiquent qu'il est difficile d'analyser les circonstances ayant déterminé l'auteur à déclarer son acte : parfois, l'agent public acceptant le pot-de-vin a retardé son action ou n'a pas honoré sa promesse en échange de l'avantage indu, ou le paiement illicite a été extorqué par des menaces en lien avec un usage abusif/impropre de pouvoirs officiels, comme le pouvoir de contrôle. Dans certaines situations (par exemple, lorsque les paiements étaient une pratique organisée et de longue durée), il a été impossible de comprendre ce qui a motivé la personne à dénoncer l'acte.
37. La seconde partie de l'analyse s'est portée sur les cas pour lesquels la DNA et les procureurs « habituels » ont déposé en 2011 un acte d'accusation portant sur des infractions de corruption et de trafic d'influence (178 inculpations au total). En ce qui concerne les cas non traités par la DNA, les informations sont en réalité peu nombreuses. Le mécanisme de repentir réel a été utilisé dans près de la moitié des cas. Par ailleurs, dans 12 des 45 inculpations traitées par les procureurs « habituels », l'initiative de l'infraction revenait au corrupteur qui avait ensuite bénéficié d'une exonération de responsabilité (dans 36 cas, la dénonciation était intervenue avant que les activités de corruption ne se concrétisent et, dans 9 cas, dans un délai de six mois après les faits).
38. Les autorités concluent des cas précédents qu'aucun dossier ne présente une utilisation abusive du mécanisme de repentir réel. Celui-ci a constitué au contraire un outil essentiel : les autorités roumaines soulignent notamment que, sans lui, la DNA n'aurait pu mener qu'un tiers des enquêtes (relatives à des actes de corruption et de trafic d'influence) ayant conduit à des

jugements définitifs à ce jour. Elles mettent également en évidence le fait qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun autre outil juridique d'exonération de responsabilité (d'autres pays en disposent pour les collaborateurs de justice) ou qui permette des livraisons surveillées dans le cadre d'enquêtes sur des actes de corruption.

39. Les autorités roumaines se sont référées à la stabilité juridique du cadre législatif anti-corruption, qui constitue un point de référence dans le cadre de la politique de l'Union européenne concernant la Roumanie (voir paragraphe 10 ci-dessus).
40. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite des résultats complets fournis par l'étude sur les cas traités par la DNA et, dans une moindre mesure, par d'autres services d'enquête roumains. Le GRECO rappelle qu'il a toujours reconnu l'utilité des mécanismes de repentir réel, à condition qu'ils soient assortis de limites et de garanties adéquates (paragraphe 112 du Rapport d'Evaluation). A l'heure actuelle, ces garde-fous n'existent aucunement dans la législation et le GRECO estime, contrairement aux autorités roumaines, que les résultats de l'analyse susmentionnée confirment clairement la nécessité de modifier ces dispositions. Par exemple, il a été montré que l'exonération de responsabilité est indifféremment garantie selon que la personne qui offre un pot-de-vin ou use de son influence a ou non pris l'initiative du comportement illicite. De plus, un élément de contrainte ou de victimisation de la personne qui a dénoncé l'acte semble manquer dans la plupart des cas et le fait que l'acte soit souvent déclaré plusieurs mois ou parfois des années après sa commission soulève également de sérieuses questions sur les raisons d'accorder l'immunité judiciaire à une personne qui a elle-même contribué à perpétuer une culture criminelle. Une remarque similaire s'applique au sujet de l'avantage indu, qui, en pratique, est systématiquement restitué. Ce constat ne fait qu'accroître les risques d'un usage impropre des dispositions relatives au repentir réel.
41. En conclusion, le GRECO se félicite que les autorités aient analysé la mise en œuvre du mécanisme du repentir réel. Il est cependant regrettable qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour revoir l'exonération automatique de peine, clarifier les conditions dans lesquelles le moyen de défense du repentir réel peut être invoqué et abolir la restitution de l'avantage indu dans de tels cas.
42. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

43. *Le GRECO a recommandé de faire en sorte que la compétence en matière d'infraction de corruption et de trafic d'influence soit établie conformément à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), sans le critère de double incrimination, ainsi que le prévoit déjà le nouveau Code pénal non encore adopté.*
44. Les autorités roumaines indiquent que, conformément à l'article 11-1 alinéa a) du NCP, la Roumanie exercera une compétence universelle pour toute infraction qu'elle a entrepris de combattre en vertu d'un traité international valide (ce qui est le cas de la STE 173 et de son Protocole). Cette compétence ne serait plus soumise au critère de double incrimination mais simplement à la condition que la personne poursuivie soit présente de son plein gré sur le territoire roumain (si l'Etat où le suspect a été localisé a refusé son extradition préalable).

45. Le GRECO rappelle que cette situation était celle dont il avait déjà pris note dans le Rapport d'Evaluation. Le GRECO s'est déclaré favorable à l'adoption des nouvelles dispositions du NCP car celles-ci supprimeraient la restriction de double incrimination et permettrait à la Roumanie de satisfaire aux critères de compétence de la Convention. Le GRECO encourage fortement la Roumanie à achever le processus législatif visant à mettre en application le NCP. En l'absence de toute évolution dans ce domaine jusqu'à présent, il ne peut être considéré que la recommandation ait été mise en œuvre.
46. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

47. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO a adressé 13 recommandations à la Roumanie concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
48. A titre d'information générale, les autorités roumaines déclarent qu'après la publication du Rapport d'Evaluation, l'Autorité électorale permanente (AEP) a organisé une série de réunions avec des membres de la Cour des comptes (CC), de l'Agence nationale de surveillance de l'intégrité publique, de l'Agence nationale de l'administration fiscale (ANAF) et des partis politiques représentés au parlement et des ONG. Ceux-ci ont débattu d'une série de propositions soumises par l'AEP concernant la mise en œuvre des recommandations et les manières d'améliorer et d'accroître l'efficacité de la surveillance du financement des partis politiques et des campagnes électorales. A la suite d'un accord entre les parties prenantes à ces discussions, l'AEP et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont élaboré un projet conjoint « *Appui à l'Autorité électorale permanente (AEP) et à l'administration publique locale en Roumanie pour appliquer les bonnes pratiques de gestion des processus électoraux* », en vertu duquel l'AEP a bénéficié des services de deux consultants internationaux dans le domaine du financement des partis politiques et des campagnes électorales.
49. Ces experts internationaux ont rédigé leurs rapports entre mars et avril 2012. L'AEP s'est fondée sur leurs conclusions pour finaliser le Projet de loi modifiant la loi n°334/2006 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après, le « Projet de loi »). Celui-ci a ensuite fait l'objet d'une discussion publique et a été adressé à divers ministères pour consultation, avant sa soumission pour approbation au gouvernement.
50. En outre, le parlement a apporté son soutien à l'adoption d'une législation révisée concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, afin d'accroître la transparence et de renforcer l'intégrité dans ces domaines, tout en examinant les présentes recommandations du GRECO. Cet appui s'est concrétisé dans la déclaration n°2/2012 pour la mise en œuvre d'une nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2012-2015, qui a été adoptée au cours d'une séance commune de la Chambre des députés et du Sénat.
51. Enfin, les autorités ajoutent que l'entrée en vigueur des amendements législatifs décrits ci-dessus modifiera ultérieurement la décision gouvernementale n°749/2007 approuvant les règles méthodologiques d'application de la loi n°334/2006 sur le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales.

Recommandation i.

52. *Le GRECO a recommandé de i) clarifier les modalités de prise en compte dans la comptabilité des partis politiques des activités financières des différentes catégories d'entités qui sont liées aux partis politiques ; ii) examiner les moyens d'accroître la transparence des contributions des "tiers parties" (par exemple, entités séparées, groupes d'intérêt) aux partis politiques et aux candidats.*
53. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités roumaines déclarent que l'AEP a fait paraître l'instruction n°1/2012, dont l'article 2⁶ vise à clarifier certains aspects théoriques (dont peuvent découler des problèmes pratiques) de l'ordonnance du ministère de l'Economie et des Finances (OMEF) n°1969/2007 *sur l'approbation des règles comptables s'appliquant aux personnes morales sans but lucratif*. Cette instruction a été envoyée à l'ensemble des partis politiques et publiée sur le site internet de l'AEP. De plus, les autorités se réfèrent au guide méthodologique sur le financement et le contrôle des partis politiques et des campagnes électorales, publié en 2012, qui rassemble les normes comptables applicables aux structures rattachées aux partis politiques ainsi qu'aux contrôles de l'AEP durant lesquels ses experts conseillent les trésoriers des partis politiques sur leurs obligations comptables. Une longue liste d'informations est également fournie concernant l'autonomie actuelle des entités rattachées aux partis politiques, en particulier les instituts politiques. L'examen réalisé en début d'année par le PNUD aurait abouti à la conclusion qu'il est nécessaire de poursuivre la clarification juridique concernant la définition des personnes rattachées à un parti politique ou à un candidat.
54. Le Projet de loi *modifiant la loi n°334/2006 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales* prévoit un amendement à la loi n°334/2006⁷ qui contraindra les partis politiques à présenter des rapports détaillés sur les recettes et dépenses de l'année précédente versées et engagées la fois par eux et par les personnes directement ou indirectement rattachées aux partis politiques, ainsi que par toutes formes d'associations créées par l'article 13 de la loi n°334/2006. De plus, afin de s'assurer de la consolidation des comptes, les partis politiques devront désigner, à l'échelon national et à celui des comtés, des responsables chargés de l'enregistrement de toutes les activités financières en vertu des dispositions légales en vigueur⁸. Pour l'heure, la situation financière de toutes les structures territoriales d'un parti est consolidée au niveau régional, puis ensuite au niveau national, en vertu des règles décrites sous la recommandation ii ci-après.
55. Concernant la seconde partie de la recommandation, le PNUD est parvenu au terme de son examen à des conclusions similaires sur la nécessité de clarifier les relations entre les tiers parties d'une part, et les partis politiques ou candidats d'autre part. Le Projet de loi a été amendé

⁶ L'article 2 de l'instruction n°1/2012 de l'AEP stipule : « Article 2 – (1) Les organisations territoriales et les structures des partis politiques auxquelles se réfère l'art. 4 al. (4) de la loi n°14/2003 sur les partis politiques, telle que modifiée et complétée, organisent leurs propres comptes et en établissent la balance générale, sans préparer de bilans financiers annuels. (2) Les partis politiques organisent et établissent leur comptabilité de manière à pouvoir fournir les informations nécessaires concernant l'activité des organisations et des structures régionales auxquelles se réfère l'al. (1). »

⁷ La proposition d'article du Projet de loi stipule ce qui suit : « Art. 38¹. – (1) Les partis politiques présentent à l'AEP une fois par an, avant le 30 avril, un rapport détaillé sur les recettes et dépenses intervenues l'année précédente. (2) Les rapports auxquels se réfère l'al. (1) doivent inclure des précisions sur les revenus et dépenses des structures internes des partis politiques définies par l'art. 4 al. (4) de la loi n°14/2003 sur les revenus et dépenses des personnes rattachées directement ou indirectement aux partis politiques, comme de toutes les formes d'associations prévues par l'art. 13 de la présente loi.

⁸ Le projet d'article stipule ce qui suit : « Les partis politiques sont tenus de désigner, au niveau national et à celui des comtés, des responsables chargés de rassembler les justificatifs des opérations financières, conformément aux dispositions légales en vigueur. »

à la suite de ces conclusions et prévoit désormais : a) une série de critères qui permet de déterminer les cas dans lesquelles une personne juridique est liée à un parti, une alliance politique ou un candidat et doit être considérée comme étant directement ou indirectement sous le contrôle d'un parti, ou être considéré comme un tierce entité à prendre en compte dans les états financiers d'un participant à une campagne électorale (parti, candidat etc.) ; ces critères prennent en compte les liens de propriété, le contrôle découlant des droits de vote, d'autres formes de contrôle etc. (art 34⁵) ; b) la création d'un registre public des tierces parties, géré par l'AEP (art. 34⁶) ; c) un plafond de dépenses engagées par les tierces parties, selon le type d'élections (parlementaires, présidentielles, locales et euro-parlementaires) ; d) que le bureau électoral a compétence pour déterminer lorsqu'une tierce partie se livre à des activités de propagande sans être enregistrée et notifier ces cas à l'AEP - celle-ci appliquera alors les pénalités appropriées conformément à la loi - ; e) que les tierces parties sont également tenues de présenter à l'AEP, dans un délai de 15 jours à compter de la date des élections, des rapports détaillés sur les dépenses de la campagne électorale (art.38 paragraphe 2). Les autorités roumaines insistent sur le fait que toutes les contributions effectuées par les personnes physiques et morales au cours des élections locales de juin 2012 ont été publiées de manière hebdomadaire sur le site internet de l'AEP.

56. Le GRECO prend note des informations susmentionnées et des assurances données par les autorités roumaines selon lesquelles toutes les sections territoriales doivent être prises en compte pour la consolidation des états financiers des partis politiques. Les amendements proposés dans le Projet de loi *amendant la loi n°334/2006 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales* apparaissent donc opportuns pour assurer la consolidation globale des comptes avec la prise en compte de toutes les entités liées directement ou indirectement aux partis politiques, avec davantage de précision ainsi que des critères pour la détermination des entités concernées. Une remarque similaire s'applique à la seconde partie de la recommandation et les nouvelles dispositions prévues par le Projet de loi semblent répondre aux préoccupations sous-jacentes de la recommandation à cet égard, s'agissant des tierces parties dans le contexte des campagnes électorales. Pour l'instant, le processus de rédaction et d'adoption est encore en cours pour ces différentes améliorations.

57. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

58. *Le GRECO a recommandé d'assurer que toutes les entités sous le contrôle des partis politiques et les divisions de comté (y compris les divisions de comté à Bucarest) des partis politiques tiennent une comptabilité.*

59. Les autorités roumaines déclarent différents principes et règles, qu'elles mentionnaient déjà dans le Rapport d'Évaluation. La loi n°334/2006 fait obligation aux partis politiques d'organiser leurs propres comptes conformément aux dispositions comptables actuellement en vigueur. Les autorités roumaines indiquent que les règles comptables pertinentes sont les règles générales, stipulées dans la loi n°82/1991 sur les normes comptables mais également les dispositions spécifiques prévues dans l'ordonnance n°1969/2007 *sur l'approbation des règles comptables s'appliquant aux personnes morales sans but lucratif*. Le Rapport d'Évaluation indique qu'aux termes de cette ordonnance, tous les partis et entités apparentées disposant de la personnalité juridique doivent tenir la comptabilité de leurs recettes et dépenses, et établir un bilan financier annuel. L'ordonnance en question établit par ailleurs la liste des catégories d'entités assujetties à ces exigences, qui comprennent les partis politiques et associations.

60. Elles soulignent également qu'en 2010, l'AEP a identifié plusieurs irrégularités dans la façon dont les entités territoriales des partis tenaient leurs comptes. Toutes ont été sanctionnées par des avertissements. Les autorités roumaines se réfèrent toutefois au fait que les contraventions sont habituellement passibles de diverses amendes (jusqu'à 40 000 lei) conformément à la loi n°82/1991 sur les normes comptables. Dans le même temps, il est fait référence aux sanctions prévues par la loi n°334/2006, dont les montants varient entre 5 000 et 25 000 lei.
61. Il est fait référence au Guide méthodologique de juillet 2012, adopté par l'AEP (Instruction n°1/2012), où figureraient les règles comptables applicables aux organisations territoriales des partis politiques. Une copie de ce document a été communiquée : le texte, qui comprend cinq articles, évoque rapidement le sujet susmentionné : « Art. 2 – (1) *Les organisations territoriales des partis politiques et les structures des partis politiques auxquelles se réfère l'art. 4 al. 4 de la loi n°14/2003 sur les partis politiques, telle que modifiée et complétée, tiennent et organisent leur comptabilité jusqu'au niveau de la balance générale mais ne sont pas tenues d'établir des états financiers annuels. (2) Les partis politiques tiennent et organisent leur comptabilité de telle sorte que les informations nécessaires concernant l'activité des organisations et structures régionales auxquelles se réfère l'al. 1, soient disponibles.* »
62. Les autorités font encore une fois remarquer que le Projet de loi (article 38¹ al. (1) et (2)) vise à obliger les partis politiques à présenter à l'AEP leurs états financiers annuels dans les 15 jours qui suivent leur soumission aux autorités fiscales, et à lui soumettre avant le 30 avril, un rapport sur les recettes et dépenses de l'année précédente. Ce dernier document doit inclure le détail des recettes et dépenses de toutes les structures internes des partis politiques, des personnes directement ou indirectement rattachées aux partis politiques ainsi que de toutes les formes d'association prévues à l'article 13 de la loi n°334/2006. De plus, comme il a été indiqué précédemment, et afin de s'assurer de la consolidation des comptes, les partis politiques seront tenus de désigner, à l'échelon national et à celui des comtés, des responsables chargés d'enregistrer l'ensemble des activités financières conformément aux dispositions légales en vigueur. Au cours de discussion du présent rapport, les autorités roumaines ont assuré le GRECO qu'il résulte des règles existantes que : a) toutes les entités d'un parti sont tenues de tenir des comptes et livres comptables d'une façon qui permette aux structures centrales de préparer des comptes consolidés et que b) ceci s'applique également – en pratique – aux sections territoriales les plus basses, à savoir des divisions de comté (qui n'existent qu'à Bucarest). Les amendements envisagés consacreront dans les textes cette obligation comptable également pour ces divisions, mais les contrôles mentionnés ci-dessus visent déjà à assurer le respect de la réglementation comptable à tous les niveaux territoriaux/structurels.
63. Le GRECO prend note des informations susmentionnées et des clarifications et assurances apportées par les autorités roumaines. Les efforts de contrôle et l'attention portée en particulier aux structures locales des partis vont dans le sens de cette recommandation. La désignation de personnes responsables pour la consolidation des comptes est une autre proposition qui vise les préoccupations sous-jacentes à la présente recommandation. Le GRECO encourage évidemment la Roumanie à faire en sorte que les amendements prévus se concrétisent et dans l'ensemble, il est satisfait des suites données à cette recommandation.
64. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

65. *Le GRECO a recommandé d'exiger des partis politiques qu'ils soumettent des comptes unifiés à l'Autorité électorale permanente et en préparent un résumé adéquat à l'intention du public.*
66. Les autorités roumaines indiquent que l'article 38 du Projet de loi obligera les partis politiques à présenter leurs états financiers une fois par an à l'AEP, dans les 15 jours à compter de leur soumission aux autorités fiscales (cette obligation vaut pour toutes les personnes morales sans distinction basée sur le niveau des ressources/recettes ou le type d'activité). L'AEP publiera ces états financiers sur son site internet dans les 5 jours suivant leur réception. Lors de leurs contrôles annuels de 2011 et 2012, les membres de l'AEP ont déjà demandé aux partis politiques de présenter, en plus d'autres documents, leurs états financiers annuels.
67. Le GRECO se félicite du fait que le Projet de loi prévoit de manière explicite la soumission des états financiers à l'AEP et leur publication ultérieure sur le site de l'AEP, conformément à la recommandation. Une fois adoptées, les dispositions prévues par le Projet de loi combleront une lacune importante en ce qui concerne la transparence générale des partis politiques, en permettant également au grand public d'accéder à ces informations – sous réserve que les précédentes questions en suspens concernant la consolidation des comptes aient-elles aussi été réglées.
68. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

69. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures adéquates pour i) assurer que les dons en nature à un parti politique ou à un participant à une campagne électorale (autre que le travail des bénévoles non professionnels) soient identifiés de manière adéquate et enregistrés comme dons sur la base de leur valeur marchande ; ii) clarifier la situation légale des prêts.*
70. Les autorités roumaines indiquent que l'ordonnance gouvernementale n°24 fixant une série de règles pour l'évaluation des biens, dont les dons en nature, est entrée en vigueur en 2011. L'évaluation des biens doit être menée par toute personne désignée comme expert, aux termes de cette ordonnance. Il a également été fait référence à la norme IFRS 13 *Evaluation de la juste valeur*, publiée en mai 2012 par le Conseil des normes comptables internationales (IASB). Cette nouvelle norme remplace le *Guide d'évaluation de la juste valeur* inclus dans les IFRS individuelles. L'IFRS 13 définit la juste valeur comme le prix qui serait obtenu de la vente d'un actif ou acquitté pour transférer un passif, i.e. un prix de sortie, dans une transaction régulière entre participants au marché à la date de l'évaluation.
71. Le Projet de loi prévoit de nouvelles dispositions⁹ qui imposent de faire évaluer les biens meubles et immeubles (biens immobiliers) donnés aux partis politiques, ainsi que de faire évaluer les services fournis gratuitement, par des évaluateurs agréés, conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 et d'enregistrer ces contributions à leur valeur marchande.

⁹ Le projet d'article du Projet de loi stipule ce qui suit : « (8¹) Les biens et les services gratuits stipulés à l'al. (8) sont valorisés conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 sur les mesures de valorisation de l'actif. (2) Les dons de biens et de services gratuits seront enregistrés dans les comptes à leur valeur marchande. Lors de l'enregistrement dans les comptes, la valorisation est effectuée par des évaluateurs agréés, conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 sur les mesures de valorisation de l'actif. »

72. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités se réfèrent au guide méthodologique mentionné ci-dessus sur le financement et le contrôle des partis politiques et des campagnes électorales, où figurent les normes applicables concernant les sources de revenus acceptables pour les partis politiques, ainsi qu'à l'instruction n°1/2012 de l'AEP, dont l'article 1 dispose que : « *Le financement des partis politiques par des prêts est interdit [et passible de] la sanction prévue à l'article 41 alinéa 1 de la loi n°334/2006* ». En outre, le Projet de loi comprend de nouvelles dispositions¹⁰ qui interdisent les prêts comme source de financement pour les partis politiques, ainsi que pour les candidats participant à des campagnes électorales.
73. Le GRECO se félicite des mesures déjà prises ou en cours d'adoption. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO constate avec satisfaction que des mesures pratiques ont déjà été adoptées pour évaluer correctement les bénéfices en nature. Il espère que les autorités continueront d'examiner ce point, étant donné que certaines règles risquent d'entrer en contradiction¹¹, mais il considère cette partie de la recommandation comme mise en œuvre. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, l'instruction n°1/2012 de l'AEP établit clairement que les partis politiques ne doivent pas recourir aux prêts (une des interprétations possibles de la loi n°334/2006 actuellement applicable le laissait entendre). La question des prêts dans le cadre du financement des campagnes devant encore être clarifiée, le GRECO constate avec satisfaction que les modifications prévues iront également dans le sens d'une clarification.
74. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

75. *Le GRECO a recommandé de i) exiger que tout don soit, par principe, enregistré et inclus dans les comptes des partis politiques et participants aux campagnes électorales ; ii) imposer l'obligation que tous les dons qui dépassent un certain montant soient effectués par le biais d'un compte bancaire.*
76. Les autorités roumaines reconnaissent la difficulté de distinguer entre dons et « dons manuels », signalée dans le Rapport d'Évaluation, qui conduit à l'obligation de n'enregistrer que les dons d'un montant supérieur à l'équivalent de 420 euros (au moment de la visite). Afin de clarifier l'interprétation des dispositions, la dernière phrase de l'article 6 alinéa 1 de la décision gouvernementale n°749/2007 sera supprimée lorsque cette décision sera modifiée. Il est prévu que le processus de modification soit initié après l'adoption du Projet de loi. Ce dernier stipule (dans son article 8 alinéa 1) que : « *Tout don, **indépendamment de sa valeur**, est enregistré et mis en évidence de la manière qui convient dans les documents comptables, en mentionnant la date à laquelle le don a été effectué, ainsi que d'autres informations permettant d'**identifier** les sources de ces financements et **les donateurs*** ».

¹⁰ Le projet d'article se lit de la manière suivante : « (2) *Les partis politiques n'accordent ni ne reçoivent de prêts.* (3) *Les candidats n'accordent ni ne reçoivent de prêts pour financer les partis politiques ou les campagnes électorales.* (4) *Les partis politiques ne sont pas autorisés à disposer de sources de financement autres que celles stipulées à l'al. (1)* ».

¹¹ Le GRECO rappelle qu'en sa version actuelle, la loi n°334/2006 contient deux séries de dispositions relatives à l'aide en nature : a) l'article 6 dispose que les remises supérieures à 20 % de la valeur des biens et services fournis aux partis et aux candidats sont considérées comme des dons et enregistrées « conformément aux règlements du ministère des finances publiques » ; b) l'article 8 alinéa 2 dispose que tous les dons constitués de biens ou services gratuits doivent être enregistrés à leur valeur réelle « fixée conformément à la loi ». »

Ces dispositions pourraient poser problème dès lors que certains services ou biens sont fournis à un prix symbolique ; le manque de cohérence souligné ci-dessus semblerait persister.

77. En réponse à la seconde partie de la recommandation, le Projet de loi impose que toutes les contributions dépassant le montant du salaire brut au niveau national (environ 140 euros) soient effectuées par le biais d'un compte bancaire. Cela concerne les règles générales applicables au financement des partis politiques comme les règles particulières relatives au financement des campagnes électorales¹².
78. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les dispositions proposées dans le Projet de loi, si elles sont adoptées, semblent satisfaire à l'ensemble des préoccupations sous-jacentes à cette recommandation (alinéa 116). Pour l'heure, elles ne constituent cependant que des projets d'amendements.
79. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

80. *Le GRECO a recommandé de préciser les revenus autorisés qui peuvent être générés par les « services internes » et l'organisation de manifestations ainsi que les modalités de déclaration de cette catégorie de revenus.*
81. Les autorités roumaines déclarent que l'instruction n°1/2012 de l'AEP comprend, outre des recommandations à l'intention des trésoriers des partis politiques sur les modalités d'enregistrement de revenus générés par des sources autres que celles listées de manière explicite dans la loi n°334/2006, des dispositions visant à clarifier l'expression de revenus « tirés de services internes » et de l'organisation de réunions et séminaires sur un thème politique, économique ou social, ainsi que d'activités sportives et de loisirs¹³. Dans le même temps, elle se réfère à l'ordonnance du ministère de l'Economie et des Finances n° 1969/2007 *sur l'approbation des règles comptables s'appliquant aux personnes morales sans but lucratif* pour les modalités d'enregistrement de ces revenus dans les comptes (en vertu de ce texte, le revenu généré par exemple par la vente de tickets doit être enregistré sous une rubrique no 739 intitulée « autres recettes », elle-même divisée en sous-rubriques sur les recettes provenant de l'organisation de réunions et séminaires, recettes tirées de l'édition et de la vente de matériel de propagande, recettes d'activités sportives, culturelles et récréatives etc.).
82. Une autre proposition, actuellement à l'étude dans le Projet de loi, consiste à supprimer dans l'article 12 alinéa 1 de la loi n°334/2006 la référence aux revenus tirés de services internes mais de conserver la référence aux revenus générés par des manifestations tout en détaillant ces sources de revenus : « *revenus tirés de la vente de billets ou droits de participation à des réunions à caractère culturel, sportif ou de loisirs ainsi qu'à des séminaires sur un thème politique, économique ou social* ». Les autorités roumaines indiquent qu'en pratique, l'AEP n'a pas été confrontée à des situations dans lesquelles les sources de revenus ci-dessus auraient

¹² L'amendement proposé stipule que : « Art. 5¹. – Les dons en argent, dont la valeur est supérieure au montant du salaire minimum brut au niveau national ne sont effectués que par le biais d'un compte bancaire. Art. 23¹. – Lorsque la période électorale a débuté, les dons en argent reçus de personnes physiques ou morales, dont la valeur est supérieure au montant du salaire minimum brut au niveau national ne sont effectués que par le biais de comptes bancaires. »

¹³ Les articles 3 à 5 de l'instruction n°1/2012 de l'AEP disposent que : « Art. 3 – (1) On entend par 'revenus tirés par des services internes' des revenus générés lorsque les membres des partis politiques reçoivent des services, comme : a) les services liés à l'utilisation du matériel de bureau appartenant au parti ; b) la vente des cartes de membres ; c) la vente de supports promotionnels portant les symboles du parti politique, comme des badges, stylos, carnets et calendriers. Art. 4 – On entend par 'revenus générés par l'organisation de réunions et séminaires sur un thème politique, économique ou social, et par des activités d'ordre culturel, sportif ou de loisirs' des revenus issus de la vente de billets ou des droits de participation à ces manifestations. »

été utilisées pour dissimuler certains apports : les partis politiques ne génèrent pas de revenus à partir de la vente de cartes de membres ou de droits d'entrée à l'occasion d'événements particuliers du fait de la difficulté pour ceux-ci d'attirer des personnes qui paieraient pour cela.

83. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il semblerait que l'instruction n°1/2012 de l'AEP ait introduit les clarifications adéquates et nécessaires. Le GRECO est heureux d'apprendre que l'AEP n'ait pas été confrontée avec des situations dans lesquelles les règles en matière de dons auraient pu être contournées par le recours à celles sur les recettes tirées des propres activités des partis.
84. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

85. *Le GRECO a recommandé d'amender les règles de soumission à l'Autorité électorale permanente (AEP) des déclarations financières sur les campagnes électorales, afin que le mode de règlement de toutes les créances et dettes légitimes puisse faire l'objet d'un suivi adéquat par l'AEP.*
86. Les autorités roumaines déclarent que les dispositions proposées à cet effet ont été incluses dans le Projet de loi¹⁴. Elles nécessiteront, si elles sont adoptées : a) que les partis politiques et les candidats indépendants dépensent tous les dons et legs reçus pour la campagne jusqu'à la soumission du rapport sur les revenus et dépenses liés aux élections, et pour régler les dépenses intervenues au cours de l'élection ; b) que les représentants financiers présentent des rapports détaillés à l'AEP sur les revenus et dépenses des partis politiques, coalitions de partis et alliances électorales, organisations de citoyens roumains appartenant à des minorités nationales et candidats indépendants dans les 15 jours suivant la date des élections ; c) que les partis politiques et les candidats indépendants présentent la liste de leurs créanciers en lien avec le financement de leur campagne et le montant des sommes dues ; d) que les partis politiques et les candidats individuels déclarent une fois par trimestre à l'AEP le statut de leurs créances jusqu'à les avoir acquittées intégralement.
87. Le GRECO se félicite chaleureusement de ces dispositions du Projet de loi. Celles-ci contribueront, si elles sont adoptées, à accroître la transparence du financement des campagnes électorales en Roumanie.
88. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

¹⁴ Les amendements proposés stipulent ce qui suit : « Art. 34³ - (1) Les partis politiques et les candidats indépendants doivent utiliser les dons et legs reçus pour la campagne électorale afin de régler les dépenses encourues lors des élections jusqu'à la date de soumission du rapport sur les recettes et dépenses électorales. (2) Tous les montants non dépensés comme le mentionne l'al. (1) doivent être transférés au budget de l'Etat. » « Art. 38 - (1) Dans les 15 jours à compter de la date des élections, les représentants financiers doivent présenter à l'Autorité électorale permanente des rapports détaillés sur les revenus et dépenses des partis politiques, coalitions de partis et coalitions électorales, organisations de citoyens roumains appartenant à des minorités nationales et candidats indépendants, comme les listes des personnes disposant de dettes du fait de la campagne électorale ainsi que le montant des sommes dues. (4) Les rapports mentionnés aux al. (1) et (2), les listes des personnes à qui de l'argent est dû en raison de la campagne électorale ainsi que le montant des créances doivent être publiés dans le Moniteur Officiel de la Roumanie, partie I, par l'Autorité électorale permanente, dans un délai de 60 jours à compter de la publication des résultats des élections. (5) Si des dettes sont constatées lorsque les candidats ou les partis politiques soumettent le rapport détaillé sur les recettes et dépenses électorales, ceux-ci informent l'AEP tous les trimestres du paiement de ces dettes, jusqu'à les avoir acquittées intégralement »

Recommandation viii.

89. *Le GRECO a recommandé d'exiger que les comptes annuels des partis politiques – qui devraient être soumis à l'Autorité électorale permanente, comme recommandé précédemment – fassent l'objet au préalable d'un audit indépendant.*
90. Les autorités roumaines déclarent que la loi n°82/1991 sur les normes comptables a été modifiée par l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 37/2011, publiée dans le Moniteur Officiel de la Roumanie, le 22 avril 2011. Conformément à l'amendement susmentionné¹⁵, les comptes annuels des partis politiques qui reçoivent des financements publics (actuellement, cinq partis) doivent être audités par des commissaires aux comptes certifiés. Cette règle, qui n'est pas spécifique aux partis politiques, concerne « toute personne morale sans but lucratif qui reçoit des fonds publics ». Cette obligation, introduite récemment, sera également incluse dans la loi : une disposition a été ajoutée à cet effet dans le Projet de loi¹⁶, qui prévoit également que les rapports d'audit seront communiqués par les partis politiques à l'AEP. Dans leurs derniers commentaires, les autorités roumaines font également référence aux normes générales sur l'indépendance, l'objectivité et l'intégrité des commissaires aux comptes contenues dans la récente Décision Gouvernementale n°433/2011 ; cette dernière comprend également un article 59 sur la prévention des conflits d'intérêt dans les relations avec le client. Elles indiquent aussi qu'une fois que les amendements à la loi n°334/2006 auront été adoptés, des règles complémentaires seront adoptées pour éviter que l'audit ne soit mené par un membre du parti ou par le même prestataire pendant plus de quatre années consécutives.
91. Le GRECO se félicite des changements mentionnés ci-dessus, qui sont déjà en vigueur, en vertu des amendements de 2011 relatifs aux obligations des « personnes morales sans but lucratif qui reçoivent des fonds publics ». Le GRECO avait reconnu dans le Rapport d'Evaluation que les obligations d'audit devaient au moins s'appliquer aux principaux partis politiques afin d'éviter des procédures excessivement fastidieuses en ce qui concerne les petits partis qui disposent de moyens administratifs faibles ou inexistants. Le nombre de partis actuellement soumis aux obligations d'audit semble assez faible en comparaison du nombre total de partis enregistrés (47 au moment de la visite, dont 15 ont été considérés comme actifs) mais il apparaît que les critères d'octroi des fonds publics déterminent les principaux partis. Le GRECO salue également la récente introduction de principes généraux sur l'indépendance et l'intégrité de l'auditeur et de règles sur les conflits d'intérêt avec le client. Ces dernières sont pour l'heure encore basées sur l'hypothèse que le client est une entité commerciale. Le GRECO encourage donc les autorités roumaines à compléter, comme cela est prévu, les règles existantes avec des garde-fous supplémentaires qui prennent en compte la spécificité des partis politiques.
92. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

93. *Le GRECO a recommandé de i) confier à l'Autorité électorale permanente (AEP) l'entière responsabilité du contrôle de la conformité à la Loi n° 334/2006 sur le financement des activités*

¹⁵ Le projet d'amendement stipule ce qui suit : « Les comptes annuels des personnes publiques seront l'objet d'un contrôle légal réalisé par deux commissaires aux comptes certifiés, personnes physiques ou morales, conformément à la loi. Au sens de la présente loi, le terme « personnes publiques » s'entend comme (...) des personnes juridiques sans but lucratif, qui reçoivent des fonds publics ».

¹⁶ Le projet d'amendement stipule ce qui suit : « Les partis politiques qui reçoivent des fonds publics sont soumis à un audit externe annuel de leurs états financiers. Les rapports d'audit seront soumis à l'AEP ».

des partis politiques et des campagnes électorales ; ii) renforcer l'efficacité du contrôle exercé par l'AEP sur le financement des partis et des campagnes électorales, notamment en la dotant de prérogatives supplémentaires à l'égard des dépenses des partis et d'autres entités et de suffisamment de ressources en personnel et autres pour accomplir cette tâche.

94. Les autorités roumaines ont expliqué que la confusion entre les tâches de la Cour des comptes (CC) et celles de l'AEP est plus apparente que réelle : a) la CC est compétente pour le contrôle des fonds publics, en vertu de l'article 35 alinéa 2 de la loi n°334/2006 (qui dispose que « le contrôle des subventions tirées du budget de l'Etat doit aussi être réalisé simultanément par la Cour des comptes, conformément aux dispositions de la loi n°94/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes ») ; b) outre le pouvoir de contrôle simultanément susmentionné conféré à la CC, l'AEP dispose du pouvoir exclusif de contrôler la conformité avec la loi n°334/2006 et d'appliquer les sanctions ; c) de plus, l'AEP a signé un protocole avec la CC qui détaille la manière dont ces contrôles simultanés doivent être menés ; d) dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption approuvée par la décision gouvernementale n°215/2012, l'AEP a été désignée comme pleinement compétente pour mettre en œuvre l'objectif *Renforcer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales*.
95. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités font référence : a) à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption récemment adoptée, qui propose de renforcer les ressources humaines du Département pour le contrôle du financement des partis politiques, en ajoutant 11 postes à son organigramme, ainsi que des ressources financières ; il est prévu de recruter de nouveaux employés en 2013 ; b) au projet *Appui à l'Autorité électorale permanente (AEP) et à l'administration publique locale en Roumanie pour appliquer les bonnes pratiques de gestion des processus électoraux*, mené par l'AEP et le PNUD ; c) à la proposition de l'article 35 alinéa 1 du Projet de loi selon laquelle « les pouvoirs de l'AEP doivent être renforcés pour contrôler la conformité avec les dispositions juridiques concernant les recettes et les dépenses des partis politiques, coalitions de partis ou l'élection de candidats indépendants, comme la légalité du financement des campagnes » ; d) à l'article 35¹ du Projet de loi qui stipule que : « (1) Pour vérifier la légalité des recettes et dépenses des partis politiques, l'AEP pourra demander des documents et informations des personnes physiques et morales, qui fournissent des services, rémunérés ou non, à des partis politiques, comme de tierces parties. (2) Les personnes physiques et morales auxquelles se réfère l'al. 1 sont tenues de présenter aux représentants de l'AEP les documents et informations requis. (3) Les partis politiques sont tenus d'autoriser les organes de contrôle de l'AEP à accéder à leurs sièges. (4) Les partis politiques doivent fournir à l'AEP tous les documents et informations requis dans les 15 jours suivant leur demande ».
96. Le GRECO se félicite des évolutions mentionnées concernant la clarification des responsabilités de l'AEP et de la CC en ce qui concerne le contrôle de l'application de la loi n° 334/2006. Le GRECO n'est pas opposé à ce que les deux institutions se recoupent en partie mais il rappelle la préoccupation exprimée dans le Rapport d'Evaluation concernant le fait qu'en pratique, l'AEP et la CC se concentrent sur les grands partis recevant des fonds publics et que l'AEP exerce son contrôle uniquement sur les aspects relatifs aux revenus des partis politiques alors que la CC s'était chargée de la responsabilité du contrôle des dépenses. De plus, aucun de ces deux organes ne se reconnaît clairement responsable en ce qui concerne la surveillance du financement des campagnes électorales. Il semblerait que, selon le Projet de loi, une fois adopté, l'AEP s'occupera du contrôle de l'activité financière globale des partis politiques et des candidats aux élections. Le Projet de loi prévoit également de doter l'AEP de pouvoirs additionnels de contrôle. Il est également envisagé d'augmenter le nombre de membres de l'AEP. Le GRECO se

félicite naturellement de cette proposition mais insiste à nouveau sur l'importance de doter tous les postes réellement fournis plutôt que d'en créer de nouveaux qui ne seront jamais pourvus (lors de la visite, seule la moitié des postes auxquels l'AEP pouvait prétendre avaient été dotés). En attendant l'adoption finale des mesures envisagées, qui introduiront une clarification et des améliorations supplémentaires, le GRECO ne peut que conclure que la présente recommandation n'a pas encore été mise en œuvre entièrement.

97. Le GRECO espère également que des éléments parlants seront fournis qui démontreront la capacité de l'AEP à traiter les problèmes principaux et récurrents, notamment les dépassements budgétaires lors des campagnes électorales et les sources de financement non déclarées, qui ont été mentionnés dans le Rapport d'Evaluation. Les informations communiquées par les autorités en ce qui concerne les sanctions appliquées à ce jour suggèrent que l'AEP confirme progressivement sa fonction et son autorité, mais aussi que les infractions détectées concernent des obligations formelles¹⁷.
98. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

99. *Le GRECO a recommandé de renforcer la coopération et la coordination des efforts au niveau opérationnel et exécutif entre l'Autorité électorale permanente, la Cour des comptes, l'administration des impôts et l'Agence nationale de surveillance de l'intégrité publique.*
100. Les autorités roumaines déclarent que différentes réunions ont été organisées en 2011 (sept, au total¹⁸) pour analyser les modalités d'une coopération renforcée. Les représentants des quatre organes mentionnés dans la recommandation ont participé à ces consultations. L'AEP a ainsi signé des protocoles de coopération avec l'Agence nationale de surveillance de l'intégrité publique et la Cour des comptes. Un autre accord avec l'Agence nationale de l'administration fiscale (ANAF) est en cours de préparation.
101. Le GRECO se félicite des efforts accomplis par les autorités pour renforcer la coopération et la coordination dans le domaine du contrôle du financement des partis politiques.
102. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

¹⁷ 1) Dans un comté, la section d'un parti ayant omis d'envoyer à son siège la liste des personnes morales qui ont effectué au cours de l'exercice fiscal des dons d'une valeur cumulée supérieure à 10 fois le montant du salaire minimum brut au niveau national, afin que cette liste soit publiée dans le Moniteur Officiel de la Roumanie, partie I, a été sanctionnée par un avertissement et la confiscation de 18 540 lei ; 2) Un autre parti a été sanctionné pour une violation identique par un avertissement et la confiscation de 8 516 lei ; 3) Pour avoir manqué à publier le numéro unique d'identification des donateurs, un parti a été sanctionné par un avertissement ; pour avoir manqué à présenter les documents permettant d'identifier les donateurs, ce même parti a été sanctionné par une amende de 5 000 lei et la confiscation de 10 819,21 lei ; 4) Un parti a reçu un don de la préfecture du comté, entraînant une amende de 5 000 lei et la confiscation de 6 070 lei ; 5) Un parti a accepté des dons de quatre citoyens étrangers, ce qui lui a valu un avertissement et la confiscation de 8 271 lei ; 6) Un parti a obtenu des revenus d'activités commerciales (sous-location de ses locaux) conduisant à une amende de 5 000 lei et la confiscation de 3 700 lei ; 7) Un parti a omis de publier dans le Moniteur Officiel de la Roumanie, partie I, tous les revenus obtenus d'autres sources, avant le 31 mars, et a été sanctionné en conséquence, par une amende de 5 000 lei et la confiscation de 6 012,49 lei ; 8) L'AEP a également sanctionné par un avertissement et la confiscation de 312,10 lei un parti qui avait utilisé les fonds publics pour payer des indemnités de retard à des fournisseurs ainsi qu'une amende ; 9) dans le contexte des élections locales de 2012, les contrôleurs de l'AEP ont proposé des sanctions à l'encontre de 986 candidats indépendants qui n'avaient pas soumis leur déclaration détaillée de recettes et dépenses à l'AEP, et de sanctionner un parti avec une amende de 698 lei ; ces propositions sont encore en attente d'approbation par les responsables de l'AEP.

¹⁸ Les 20 avril, 11 mai, 18 mai, 8 juin, 22 juin, 17 novembre et 14 décembre.

Recommandation xi.

103. *Le GRECO a recommandé de prévoir dans la Loi 334/2006 relative au financement de l'activité des partis politiques et des campagnes électorales que l'Autorité électorale permanente (AEP) signale les soupçons d'infractions pénales aux autorités de poursuite pénale compétentes.*
104. Les autorités roumaines déclarent que le Projet de loi comprend une disposition¹⁹ qui oblige explicitement l'AEP à informer les organes d'investigation pénale si une infraction pénale est suspectée lors des contrôles menés par l'AEP.
105. Le GRECO prend note des informations communiquées et attend avec intérêt l'adoption définitive du Projet de loi.
106. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

107. *Le GRECO a recommandé de relever le niveau des sanctions applicables au titre de la Loi n° 334/2006 sur le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales et d'assurer ainsi que tous les manquements soient passibles de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.*
108. Les autorités roumaines déclarent que l'article 41 du Projet de loi prévoit de diviser les amendes applicables aux cas de violation de la loi n°334/2006 – comprises entre 1 100 et 5 600 euros - en deux catégories, et d'accroître celles-ci : la première catégorie s'établirait de 2 250 à 11 200 euros et la seconde comprendrait les amendes comprises entre 11 200 et 22 500 euros. De plus, une série de nouvelles contraventions seront incluses, qui seront passibles d'amendes allant jusqu'à 11 200 ou 22 500 euros, selon les cas, par exemple, si les dons supérieurs au seuil fixé n'ont pas été effectués par le biais du système bancaire, ou si le plafond des dépenses n'a pas été respecté pour une campagne. Les nouveaux termes de l'article 42 du Projet de loi prévoient le transfert forcé sur le budget de l'Etat de la somme et/ou d'un montant équivalent aux biens et services objets de la contravention. Cette disposition est applicable à toutes les violations de la loi qui ont été spécifiées.
109. Le GRECO se félicite de ces projets d'amendement et considère que ceux-ci, une fois adoptés, amélioreront l'efficacité des sanctions administratives applicables à une violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales. La possibilité de transférer sur le budget de l'Etat toute contribution illégale compense le caractère encore limité des amendes²⁰ imposées pour des dons illicites ou des dépassements budgétaires de grande ampleur.
110. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

¹⁹ Le projet de proposition stipule ce qui suit : « Si la commission d'un crime est suspectée au cours d'un contrôle réalisé par l'AEP sur la conformité aux dispositions légales concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'AEP notifie les organes chargés des poursuites pénales ».

²⁰ Les autorités roumaines ont indiqué qu'il s'agit là des amendes maximales applicables en cas de contravention, en accord avec l'Ordonnance Gouvernementale n°2/2001, telle qu'amendée.

Recommandation xiii.

111. *Le GRECO a recommandé d'allonger le délai de prescription s'appliquant aux violations de la Loi n° 334/2006 sur le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales.*
112. Les autorités roumaines déclarent qu'au vu de la recommandation du GRECO, il est proposé d'allonger le délai de prescription pour l'application des sanctions prévues par la loi n°334/2006 de 6 mois à 3 ans, conformément à l'article 41 alinéa 5 du Projet de loi.
113. Le GRECO prend note de la proposition d'allonger le délai de prescription application à la répression des violations de la loi sur le financement des partis politiques, qui rejoint la préoccupation sous-jacente de cette recommandation. Le GRECO attend avec intérêt l'adoption définitive du Projet de loi.
114. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

115. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Roumanie a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante trois des vingt recommandations du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Treize des dix-sept autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et les quatre recommandations restantes n'ont pas été mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème I - Incriminations, les recommandations ii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii, iv et vii n'ont pas été mises en œuvre. S'agissant du Thème II -Transparence du financement des partis politiques, les recommandations vi et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante ; toutes les autres recommandations (i, iii à v, vii à ix et xi à xiii) ont été partiellement mises en œuvre.
116. S'agissant des incriminations, la Roumanie a engagé une vaste série de réformes législatives très louables de son droit pénal. Parallèlement aux propositions d'amendements récemment introduites dans la loi sur l'adoption du nouveau Code pénal, les dispositions du nouveau Code pénal (adopté par le parlement en 2009 et dont la promulgation définitive est suspendue à l'entrée en vigueur de la LNCP le 1^{er} février 2014) semblent pouvoir satisfaire aux exigences de la plupart des recommandations. Toutefois, le GRECO regrette que les autorités soient toujours opposées à étendre l'application des dispositions de corruption et de trafic d'influence à des actes/omissions qui ne relèvent pas des compétences de l'agent ainsi qu'à réviser et modifier les dispositions relatives au moyen de défense du repentir réel. Le GRECO ne peut qu'appeler instamment les autorités à achever les réformes et à faire définitivement entrer en vigueur le nouveau Code pénal.
117. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO note avec satisfaction la démarche engagée pour modifier la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et l'appui que le parlement lui a manifesté. Ces modifications, si elles sont adoptées, combleraient un certain nombre de lacunes identifiées par le Rapport d'Evaluation. En particulier, le public pourra accéder aux états financiers annuels des partis politiques. Le GRECO note avec satisfaction que toutes les recommandations sont examinées et que l'Autorité électorale permanente semble confirmer progressivement sa fonction et son autorité. Le GRECO encourage la Roumanie à poursuivre ses efforts pour achever le

processus de réformes et mettre en œuvre le plus largement possible toutes les recommandations qui lui ont été adressées.

118. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que la Roumanie a pu démontrer que des réformes substantielles sont en cours, pouvant la conduire à se conformer pleinement aux recommandations restantes, dans les 18 mois. Il convient de souligner que le nouveau Code pénal entrera en vigueur le 1^{er} février 2014 et ceci est un facteur important pour la transposition des recommandations du thème I. Le GRECO conclut donc que le faible degré actuel de conformité avec les recommandations n'est pas globalement insatisfaisant au sens de l'article 31, alinéa 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO invite le Chef de la Délégation roumaine à présenter des informations additionnelles concernant la mise en œuvre des recommandations i à vii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i, iii à v, vii à ix et xi à xiii (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) au plus tard le 30 juin 2014.
119. Enfin, le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.