

Adoption: 16 octobre 2015  
Publication: 22 décembre 2015

**Public**  
**Greco RC-III (2015) 13F**

## Troisième Cycle d'Evaluation

### Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Roumanie

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

\* \* \*

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO  
lors de sa 69e Réunion Plénière  
(Strasbourg, 12-16 octobre 2015)

## I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Roumanie lors de sa 49<sup>e</sup> 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](#)). Il contenait en tout 20 recommandations : sept concernant le Thème I et treize concernant le Thème II.
2. 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 GRECO a chargé la Turquie et la Fédération de Russie de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Selon le premier Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2012\) 18F](#)) adopté par le GRECO lors de sa 58<sup>ème</sup> Réunion plénière (11 février 2013), la Roumanie avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante trois des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du troisième cycle. Sur les dix-sept recommandations restantes, treize avaient été mises en œuvre partiellement et les quatre autres recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Notant que la Roumanie avait été en mesure d'établir que d'importantes réformes étaient en cours, le GRECO avait donc conclu que le niveau de conformité, actuellement faible, avec les recommandations n'était pas globalement insatisfaisant au sens de l'article 31, alinéa 8.3 du règlement intérieur du GRECO. Il avait invité le Chef de la délégation de Roumanie à apporter un complément d'information sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Le deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2014\) 22F](#)) a été adopté par le GRECO lors de sa 66<sup>ème</sup> Réunion plénière le 12 décembre 2014. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations - les recommandations ii, iii, v et vii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation vi restait mise en œuvre partiellement et les recommandations i et iv n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Aucune avancée tangible n'avait été constatée pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques - comme cela avait déjà été noté dans le premier Rapport de conformité, les recommandations ii, vi et x avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iv, v, viii et ix restaient mises en œuvre partiellement et les recommandations iii et vii n'étaient toujours pas mises en œuvre. Le GRECO ayant jugé la situation dans son ensemble « globalement insatisfaisante » au sens de l'article 31, alinéa 8.3 de son règlement intérieur, a invité le Chef de la délégation de Roumanie à présenter un rapport sur les progrès réalisés pour la mise en œuvre des recommandations i, iv et vi concernant le Thème I – Incriminations - et les recommandations i, iii, iv, v, vii, viii, ix, xi, xii, et xiii concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques) - d'ici le 30 juin 2015. Les informations demandées ont été communiquées ce jour.
5. Le présent Rapport de Conformité intérimaire, rédigé par Mme Ayben IYISOY (Turquie) et M. Vladimir LAFITSKIY (Fédération de Russie), avec l'aide du Secrétariat du GRECO, évalue les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité, et procède à l'évaluation globale du niveau de conformité avec ces recommandations.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

6. Le GRECO rappelle que la Roumanie a adopté en 2009 un nouveau code pénal (NCP), et par conséquent un nouveau code de procédure pénale (NCPP), entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2014.

#### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO avait 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.*
8. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre. Les autorités roumaines se réfèrent à l'article 289 du nouveau Code pénal (NCP) qui mentionne à présent le fait *d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir, d'accélérer ou de retarder l'exécution d'un acte relevant de ses attributions professionnelles ou en rapport avec un acte contraire à ces attributions.* Par ailleurs, les actes n'entrant pas dans les attributions officielles de l'agent public qui les a commis (indépendant du fait de savoir si il/elle en retire un avantage), sont passibles de poursuites sous le chef *d'usurpation de fonctions en application de l'article 300 du NCP, contrefaçon de documents officiels (article 320 du NCP), vol ou destruction de documents (article 259 du NCP), détournement ou destruction de preuves ou de documents (article 275 du NCP), abus de fonctions (article 297 du NCP).* Le GRECO conclut que le nouveau libellé de l'article 289 du NCP n'apporte pas d'amélioration par rapport aux précédentes dispositions et que l'applicabilité d'autres règles est sans intérêt aux fins de la présente recommandation ; il pourrait, au contraire, voire même contribuer à rendre plus complexes les questions en jeu.
9. Les autorités roumaines ne font état d'aucun fait nouveau.
10. En l'absence de mesures de suivi, le GRECO conclut que la recommandation i n'a toujours pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

11. *Le GRECO avait 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.*
12. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Jusqu'à présent, les autorités ont évoqué les incriminations visées à l'article 308 du nouveau Code pénal, applicables à compter du 1<sup>er</sup> février 2014 aux actes de corruption commis dans le secteur privé. Ses insuffisances ont déjà été analysées et prises en compte lorsque cette recommandation a été formulée – comme en témoigne son texte.
13. Les autorités roumaines ne font état d'aucun élément nouveau.
14. Le GRECO prend note de l'absence de faits nouveaux et renvoie à ses précédentes observations contenues dans le deuxième Rapport de Conformité.
15. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a toujours pas été mise en œuvre.

## **Recommandation vi.**

16. *Le GRECO avait 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.*
17. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Les autorités roumaines avaient procédé à l'analyse de jugements ayant pris en compte le regret réel. Il semble que certaines conclusions de l'analyse aient même confirmé les inquiétudes du GRECO. Les autorités roumaines avaient évoqué la formulation des dispositions concernant le regret réel visées aux articles 290 et 292 du nouveau Code pénal, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2014. Ces dispositions amélioreraient la situation s'agissant de ce qu'il advenait de l'avantage indu, d'une façon qui satisfait à la troisième partie de la recommandation. Pour le reste, la Roumanie n'a pas modifié l'exemption de peine automatique – et obligatoirement totale – ni pris de mesures pour clarifier les circonstances dans lesquelles l'exception de regret réel peut être invoquée.
18. Les autorités roumaines ne font état d'aucun élément nouveau.
19. Le GRECO prend note de ce qui précède. Comme il l'a déjà fait remarquer, la présente recommandation ne cherche pas à abolir le dispositif de regret réel mais à prévoir des garde-fous appropriés contre d'éventuels abus.
20. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste mise en œuvre partiellement.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

21. A titre d'introduction générale, le GRECO rappelle que, lors du premier Rapport de Conformité, l'Autorité électorale permanente (AEP) avait finalisé un projet de loi portant amendement de la *Loi n°334/2006 relative au financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales*, lequel a ensuite donné lieu à une consultation des principaux organes consultatifs de l'Etat et du public.
22. Le 8 septembre 2013 l'AEP a donc attiré l'attention des deux chambres du Parlement sur la nécessité de poursuivre l'examen et d'adopter le projet présenté par l'AEP, ou d'élaborer sur cette base un texte qui leur soit propre. La seconde solution a été finalement choisie par un groupe de parlementaires qui a repris certaines parties de la proposition de l'AEP. Leur projet a cependant été rejeté par le Sénat le 25 février 2014, et est examiné par les commissions spécialisées de la Chambre des députés qui a le dernier mot pour l'adoption en seconde lecture. Qui plus est, le 14 avril 2014, le gouvernement a adressé au parlement un avis concernant le projet, accompagné de plusieurs observations et propositions basées sur la première proposition de l'AEP et les recommandations du GRECO.
23. Les autorités font savoir que le Parlement a finalement adopté la loi n°113/2015 *amendant et complétant la loi n° 334/2006 relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales*, entrée en vigueur le 21 mai 2015. Elles précisent que la loi vise principalement à mettre en œuvre les recommandations du GRECO et le subventionnement public des élections,

par un système de remboursement par le budget de l'Etat des dépenses des partis politiques et des candidats indépendants répondant à toute une série de critères de représentativité.

24. Le GRECO note que la loi susmentionnée a en fait été publiée à nouveau en juin 2015, et ses divers paragraphes soumis à une nouvelle numérotation (*Monitorul Oficial*, première partie, n°446 du 23 juin 2015).

#### **Recommandation i.**

25. *Le GRECO avait 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.*
26. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, l'AEP avait émis l'Instruction n°1/2012, dont l'article 26 cherche à éclaircir certains aspects théoriques (susceptibles de créer des problèmes dans la pratique) de l'ordonnance du ministère de l'Economie et des Finances (OMEF) n°1969/2007 relative à l'approbation des règles comptables des personnes morales sans but lucratif. Cette instruction avait été envoyée à tous les partis politiques et publiée sur le site internet de l'AEP. De plus, les autorités renvoyaient 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 entités rattachées aux partis politiques et aux vérifications effectuées par l'AEP. La Roumanie avait donné des assurances selon lesquelles toutes les entités territoriales devaient en principe être prises en compte dans la consolidation des états financiers des partis (d'abord au niveau régional, puis au niveau national). Ce document reflète la situation financière globale du parti concerné. Il est normalement remis à l'administration fiscale (voir la recommandation iii ci-après). Il avait été envisagé des modifications dans le premier projet préparé par l'Autorité électorale permanente (AEP) pour faire en sorte de soumettre un autre document faisant apparaître uniquement les dépenses et les recettes, ce qui entraînerait la consolidation de l'ensemble de ce type d'information provenant de toutes les entités rattachées directement ou indirectement aux partis politiques, et faciliterait la présentation générale des différentes notification des sources de revenus et de dépenses particulières que les partis politiques sont tenus de publier eux-mêmes dans le journal officiel. Par la suite, le projet qui était alors préparé par le Parlement a pris le pas sur les dispositions proposées par l'AEP concernant les comptes de recettes et de dépenses consolidés. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, le projet d'amendements préparé à l'origine par l'AEP contenait des dispositions qui semblaient répondre aux préoccupations ayant dicté la recommandation concernant les tiers parties dans le contexte des campagnes électorales. Cependant le Parlement ne les ayant pas retenues dans sa propre version, les projets d'amendements ultérieurs et cette partie de la recommandation avaient été considérés comme non mis en œuvre.
27. Les autorités roumaines font maintenant savoir que les amendements relatifs, entre autres, aux comptes consolidés de recettes et de dépenses ont été retenus et finalement adoptés dans l'article 49 de la version de la loi 334/2006, republiée en juin 2015. En conséquence, les partis sont désormais tenus de produire un état détaillé des recettes et des dépenses de l'année précédente. Ils doivent y faire figurer une ventilation par type d'information concernant les entités internes telles que visées à l'article 4 alinéa 4) de la loi n°14/2003 sur les partis politiques, ainsi

que les mêmes données concernant les personnes rattachées directement ou indirectement à chaque parti politique. Un rapport doit être préparé chaque année, au plus tard le 30 avril, et remis par les partis politiques à l'Autorité électorale permanente (AEP). Les autorités roumaines évoquent aussi l'article 3, alinéa 8) de la loi, mais ces dispositions n'apportent pas d'élément nouveau à la situation qui existait au moment de l'évaluation.

**Loi 334/2006, telle qu'amendée en mai 2015 et republiée le 23 juin 2015**

**Article 3 (...)**

8) Les partis politiques et leurs organisations territoriales, y compris celles créées dans les districts de Bucarest, ont l'obligation de tenir leurs propres comptes conformément aux normes comptables en vigueur.

**Article 49**

1) Chaque année, au plus tard le 30 avril, les partis politiques doivent remettre à l'Autorité électorale permanente un état détaillé de leurs recettes et de leurs dépenses de l'année précédente.

2) Les déclarations visées à l'alinéa 1) doivent faire apparaître une ventilation des recettes et des dépenses des entités internes des partis politiques visés à l'article 4 alinéa 4) de la loi n°14/2003 relative aux partis politiques, republiée ; des recettes et des dépenses des personnes qui leur sont rattachées directement ou indirectement et les formes d'associations visées à l'article 13 de la présente loi.

3) Les partis politiques ont l'obligation de présenter à l'Autorité électorale permanente des états financiers annuels dans les 15 suivant leur déclaration à l'administration fiscale compétente.

4) L'Autorité électorale permanente publie, sur son site internet, les déclarations visées à l'alinéa 1), les états financiers annuels et des résumés récapitulatifs dans les 5 jours suivant la date de leur réception.

5) Les comptes des partis politiques sont tenus et gérés aux niveaux national et régional, conformément à la loi comptable n° 82/1991, telle qu'amendée et complétée.

28. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les amendements adoptés en mai 2015, et la loi 334/2006 telle que republiée en juin 2015, ne traitent pas des tierces parties. Les premières propositions de l'AEP, qui contenaient une section sur les campagnes électorales menées par des tierces parties, n'avaient pas été reprises dans le propre projet du Parlement. Cette section contenaient des dispositions sur la définition des tierces parties et des personnes rattachées directement ou indirectement aux partis politiques (avec une distinction entre personnes physiques et personnes morales) ; des articles relatifs aux dons offerts aux partis politiques et aux candidats par des tierces parties, aux coûts pouvant être engendrés par celles-ci à l'occasion des campagnes de différentes élections ; un dispositif pour l'enregistrement des tierces parties.
29. Les autorités roumaines font observer qu'il est possible de faire valoir que la loi a déjà institué une interdiction de faire campagne applicable aux personnes autres que les partis politiques et les candidats aux élections : l'article 36 alinéa 4) de la loi, telle que republiée, stipule que les dépenses liées au matériels de propagande sont supportées par leurs seuls bénéficiaires, à savoir les candidats indépendants, partis politiques ou coalition politiques. De plus, l'alinéa 5) interdit par ailleurs de produire et de diffuser du matériel de propagande dans des conditions autres que celles stipulées par la loi. La loi crée en outre un dispositif de financement public des campagnes électorales selon lequel les partis politiques et les candidats indépendants qui obtiennent un certain nombre de voix ont droit au remboursement de leurs dépenses de campagne. Les autorités pensent que l'octroi d'aides publiques devrait avoir des effets positifs sur la réduction des dépenses dissimulées des partis politiques engendrées par les tierces parties.

30. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Il semblerait que les mesures successives prises par la Roumanie aient amélioré la situation en ce qui concerne la consolidation unifiée des données, conforme à la première partie de la recommandation. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait finalement été prise pour encadrer la participation active des tierces parties aux campagnes. L'article 36, alinéa 4) de la loi existait déjà au moment de l'évaluation mais il ne proposait apparemment pas de garde-fous satisfaisant contre la participation de tierces parties aux campagnes ou aux coûts engendrés directement par celles-ci, y compris en combinant l'alinéa 5. Le GRECO n'est pas en désaccord avec l'idée que l'apport d'une aide publique au financement des campagnes électorales peut contribuer à réduire la course au financement entre les partis et les candidats en compétition. Mais l'expérience des autres pays montre qu'il ne faut pas trop compter sur cette hypothèse car cela peut aussi conduire à une concurrence accrue autour de ces soutiens publics. Le GRECO préfère à l'évidence que la question des tierces parties soit réglée en termes clairs, par exemple à la manière de l'AEP dans sa première proposition.
31. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

32. *Le GRECO avait 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.*
33. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. En particulier, le projet de loi examiné auparavant ne prévoyait plus expressément la présentation des états financiers à l'AEP – contrairement aux propositions du premier projet élaboré par l'AEP. Ces états financiers sont les seuls types de rapports financiers donnant un aperçu général exact de la situation financière en cours des partis (contrairement aux déclarations de recettes et de dépenses). Le GRECO concluait aussi que la fixation de dates limites précises pour la remise de ces états serait préférable afin que l'AEP en dispose en temps utile.
34. Les autorités roumaines indiquent que les partis politiques sont tenus, en vertu de l'article 49 alinéas 3) et 4) de la loi n°334/2006, telle qu'amendée le 21 mai 2015 et republiée en juin 2015, de soumettre à l'AEP des états financiers annuels dans un délai de 15 jours à compter de leur déclaration à l'administration fiscale. L'AEP a l'obligation de les publier sur son site internet ainsi que des résumés récapitulatifs dans les 5 jours suivant la date de leur remise :

#### **Article 49 de la loi 334/2006, telle qu'amendée en mai 2015 et republiée le 23 juin 2015**

1) Chaque année, au plus tard le 30 avril, les partis politiques remettent à l'Autorité électorale permanente un état détaillé des recettes et des dépenses engagées l'année précédente.

2) Les déclarations visées au paragraphe 1) font obligatoirement apparaître une ventilation des recettes et des dépenses des entités internes des partis visés à l'article 4 alinéa 4) de la loi n°14/2003 sur les partis politiques, republiée, des revenus et des dépenses des personnes qui leur sont rattachées directement ou indirectement et les formes d'associations visées à l'article 13 de la présente loi.

3) Les partis politiques présentent à l'Autorité électorale permanente des états financiers annuels dans un délai de 15 jours à compter de leur déclaration à l'administration fiscale compétente.

4) L'Autorité électorale permanente publie sur son site internet les déclarations visées à l'alinéa 1), les états financiers annuels et des résumés récapitulatifs dans les 5 jours suivant la date de leur réception.

5) Les comptes des partis politiques sont tenus et gérés aux niveaux national et régional, conformément à la loi comptable n° 82/1991, telle qu'amendée et complétée.

35. Le GRECO constate avec satisfaction que l'article 49 de la loi 334/2006 a enfin été adopté en mai 2015 avec les nouvelles modifications apportées en juin 2015 prévoyant expressément la soumission des états financiers à l'Autorité électorale permanente (AEP), en sa qualité de contrôleur du financement des partis politiques. Par là même, l'AEP a manifestement accès aux informations dont dispose normalement l'administration fiscale, ce qui est important pour lui permettre de contrôler plus efficacement le financement politique dans son ensemble, au lieu de vérifier simplement la légalité des éléments de recettes, comme c'était le cas auparavant. Le GRECO se félicite par ailleurs de ce que la loi (article 49 alinéa 4) impose la publication des résumés de ces états financiers sur le site internet de l'AEP, dans l'intérêt du public et pour renforcer les effets préventifs de la transparence sur le respect de la réglementation relative au financement. Cela étant dit, les informations données par la Roumanie ne permettent pas de se faire une idée précise du calendrier de communication des informations utiles à l'AEP (pour qu'elle puisse procéder à des vérifications efficaces) et au public, ni de savoir si les résumés sont publiés en temps voulu. Les dates limites énoncées dans la loi sont souvent liées entre elles et donc soumises à certaines conditions. En particulier, les états financiers doivent être communiqués à l'AEP dans un délai de 15 jours à compter de leur déclaration à l'administration fiscale, alors que dans le même temps, les rapports d'audit concernant ces états sont transmis à l'AEP dans un délai de 60 jours après l'achèvement de l'audit (article 45 de la loi 334/2006 telle que republiée). Les résumés destinés au public doivent être disponibles en ligne dans les cinq jours suivant la présentation des états financiers à l'AEP. La seule date limite précise concerne les déclarations détaillées de revenus et de dépenses à envoyer à l'AEP avant le 30 avril de l'année de référence (l'année précédente). Dans leurs derniers commentaires, les autorités expliquent qu'il résulte de l'arrêté n°65/2015 du Ministre des finances et du système de délais contenu dans la loi 334/2006 que les dates butoirs pour les publications sont les suivantes : 20 mai pour celle des états financiers et 5 mai pour la publication des résumés des déclarations détaillées de revenus et de dépenses. Surtout les informations fournies par la Roumanie ne permettent pas au GRECO d'évaluer l'intérêt des renseignements à faire figurer dans les résumés qui sont publiés sur le site internet de l'AEP. Dans leurs derniers commentaires, les autorités expliquent que les lignes directrices dans ce domaine sont en cours de discussion et que les résumés comprendront des informations sur les recettes et dépenses. L'AEP a également l'intention de publier en intégralité les états financiers telles qu'ils sont soumis aux autorités fiscales, sans les résumer. Seules les déclarations détaillées de revenus et de dépenses feraient donc l'objet de synthèses. Le GRECO rappelle que le dispositif de notification des informations à l'organe chargé de surveiller le financement des partis politiques et la publication de résumés récapitulatifs adéquats constituent des éléments essentiels pour la transparence du financement politique. Il attend donc la finalisation des mesures de mise en œuvre annoncées ci-dessus.

36. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

37. *Le GRECO avait 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.*

38. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. S'agissant de la première partie, l'ordonnance gouvernementale n°24, entrée en vigueur en 2011, fixe une série de règles pour l'évaluation des biens, parmi lesquels les dons en



nature. L'évaluation des biens doit être menée par toute personne désignée comme expert, aux termes de cette ordonnance. Il était également fait référence à la norme IFRS 13 *Evaluation de la juste valeur*, publiée en mai 2012 par le Conseil des normes comptables internationales (IASB). La version du premier projet de loi préparé par l'AEP contenait de nouvelles dispositions<sup>1</sup> qui imposaient de faire évaluer les biens meubles et immeubles (biens immobiliers) offerts aux partis politiques ainsi que les services fournis gratuitement, par des experts agréés, conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 et d'enregistrer ces contributions à leur valeur marchande. Le GRECO note qu'il est nécessaire de continuer d'examiner ce point, étant donné que certaines règles risquent d'entrer en contradiction<sup>2</sup>. Dans le projet ultérieur portant amendement préparé par le Parlement, une approche différente a été suivie, laissant les partis politiques libres de faire évaluer la valeur par une commission interne ; le GRECO a montré une nette préférence pour le modèle précédent. 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<sup>3</sup> (une des interprétations possibles que la loi n°334/2006 actuellement applicable laissait entendre). Le projet préparé par la suite au Parlement suit une approche complètement différente en règlementant les prêts dans le cadre du financement des partis et de celui des campagnes électorales.

39. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les autorités roumaines font remarquer que la loi 334/2006, telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015, répond aux préoccupations du GRECO. Selon l'article 6 alinéas 5) et 6), les dons de biens et de services gratuits sont enregistrés dans les comptes à la valeur marchande réelle, et ceci s'applique aux biens meubles et immeubles. L'évaluation des services fournis gratuitement doit être faite par des experts agréés, conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 évoquée plus haut, telle qu'amendée par la loi n°99/2013. L'évaluation est enregistrée dans un document appelé rapport d'évaluation et menée à bien conformément à des normes spécifiques y compris de déontologie.

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée le 23 juin 2015**

**Article 6** - 1) Les dons offerts à un parti politique durant un exercice fiscal ne peuvent pas dépasser 0,025% du montant alloué par l'Etat aux subventions dans l'année considérée.  
2) Les dons provenant d'un donateur particulier sont soumis à un plafond annuel correspondant à 200 fois le salaire minimum brut [approx. 47 000 euros], au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée.  
3) Les dons provenant d'une personne morale sont soumis à un plafond annuel correspondant à 500 fois le salaire minimum brut [approx. 118 500 euros], au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée.

<sup>1</sup> Le projet d'article du Projet de loi stipule ce qui suit : « 8) Les biens et les services visés à l'alinéa 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 sont enregistrés dans les comptes à leur valeur marchande. Lors de l'enregistrement dans les comptes, la valorisation est effectuée par des experts agréés, conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 sur les mesures de valorisation de l'actif. ».

<sup>2</sup> « Le GRECO rappelle que, dans 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 perdurer. »

<sup>3</sup> Conformément à l'article 1 de l'instruction 1/2012 de l'AEP, « il est interdit de financer les activités d'un parti politique au moyen de prêts sous peine de sanction en application de l'article 41, alinéa 1) de la loi 334/2006 relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales republiée ». En 2013, l'AEP a sanctionné le Parti écologiste roumain et le Parti vert pour violation de l'instruction susmentionnée et de l'article 3, alinéas 2) et 3) de la loi 334/2006.

4) Le montant total des dons offerts par des entités juridiques directement ou indirectement contrôlées par une autre personne ou un groupe de personnes physiques ou morales ne peut pas dépasser les plafonds indiqués aux alinéas 2) et 3).

5) La valeur marchande des biens meubles et immeubles donnés à un parti, ainsi que des services fournis gratuitement au parti sont à prendre en compte dans le montant des dons dans les limites prescrites aux alinéas 1), 2) et 3).

6) L'évaluation des biens et des services prévus à l'alinéa 5) est réalisée par des experts agréés conformément à l'ordonnance gouvernementale n°24/2011 relative à certaines mesures en matière d'évaluation des actifs, adoptée avec des amendements dans la loi n°99/2013, telle qu'amendée et complétée.

7) Les personnes morales qui, au moment d'un don, ont une dette de plus de 60 jours envers le budget de l'Etat, le budget de la sécurité sociale ou des budgets locaux, ne sont pas autorisées à verser des dons aux partis politiques, sauf si elles recouvrent des sommes d'un montant supérieur à leur propre dette.

8) En recevant un don, le parti politique a l'obligation légale de demander au donateur de présenter une déclaration sur l'honneur attestant les conditions stipulées à l'alinéa 7).

9) Il est interdit aux partis politiques d'accepter sous une quelconque forme, directe ou indirecte, des dons de biens, d'argent ou de services gratuits qui visent manifestement à obtenir un avantage économique en violation de l'alinéa 8).

40. S'agissant du second volet de la recommandation, la révision de la loi 334/2006 avait abouti à une approche complètement différente de la précédente, qui interdisait le recours aux prêts. Conformément à l'article 3 de la loi n°334/2006, telle qu'amendée et complétée, les partis politiques sont autorisés à emprunter de l'argent uniquement par voie d'actes authentiques notariés, sous peine de nullité et accompagnés de documents établissant le transfert effectif et les termes de l'accord précisant les conditions de remboursement. Les remboursements doivent intervenir dans un délai de 3 ans. Ces opérations doivent être effectuées uniquement par le biais d'un compte bancaire. Les prêts non remboursés dans le délai de trois ans peuvent être transformés en dons seulement si les partis y consentent et à hauteur du plafond autorisé pour l'année concernée – qui s'élève à 0,025% du budget de l'Etat prévu à cet effet. La liste des prêts d'un montant supérieur à 100 fois le salaire minimum brut [23 700 euros] doit être publiée dans le Journal officiel de la Roumanie, première partie. En même temps, il est interdit aux partis politiques, aux coalitions politiques ou électorales et aux candidats indépendants eux-mêmes, d'accorder des prêts à d'autres personnes physiques ou morales. Les autorités soulignent aussi que dans la mesure où il existe un risque que les règles relatives aux prêts et aux dons soient contournées par le biais de dons, cette question a été discutée dans le contexte de l'élaboration de normes directrices, dont un nouveau projet a été mis en ligne sur le site de l'AEP. Le texte de la loi contient aussi des dispositions relatives aux prêts dans le chapitre consacré au financement des campagnes. Les soutiens financiers apportés à la campagne par les candidats ou un mandataire financier peuvent provenir de prêts accordés par des personnes physiques ou contractés auprès d'établissements bancaires.

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 28 - (...)**

8) Les soutiens financiers aux campagnes électorales susceptibles d'être apportés par les candidats ou un mandataire financier ne peuvent provenir que des dons versés aux candidats par des personnes physiques, sur leurs propres revenus ou de prêts accordés par des personnes physiques ou contractés auprès d'établissements bancaires.

41. En l'occurrence, les règles méthodologiques demandent plus de précisions afin de mettre en œuvre les principes relatifs au financement politique, tels que les principes de légalité, d'égalité,

de transparence des recettes et des dépenses, d'indépendance des partis politiques et des candidats à l'égard des contributeurs et le principe d'intégrité de la concurrence entre les partis politiques lors des élections. Une approche possible est prévue à l'article 38 alinéa 4) de la loi, selon laquelle les sommes versées par les candidats à un parti politique sont réputées constituer des dons et soumises en conséquence aux règles établies par la loi en la matière. Auquel cas, les dispositions de l'article 12 alinéa 1) deviendraient applicables, et tous les dons, y compris les dons confidentiels, devraient être consignés dans les comptes et apparaître visiblement en indiquant les éléments de nature à permettre l'identification de la source de financement ou, en l'occurrence, de l'origine du prêt.

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 3**

(...)

2) Les partis politiques peuvent emprunter de l'argent uniquement par voie d'actes authentiques notariés, sous peine de nullité, accompagnés des documents de transmission et de l'accord indiquant les modalités et la date des remboursements.

3) Le délai stipulé à l'alinéa 2) ne peut pas dépasser 3 ans.

4) Les prêts et le remboursement de l'argent sont effectués uniquement par virement bancaire.

5) Les prêts en espèces qui ne sont pas remboursés dans le délai indiqué à l'alinéa 3) peuvent se transformer en dons seulement avec le consentement des partis et à hauteur du plafond imposé pour les dons pendant l'année considérée prévu à l'article 5 alinéa 1) et si ce plafond n'a pas été atteint.

6) Les prêts d'un montant supérieur à 100 fois le salaire minimum brut sont soumis aux conditions énoncées à l'article 9.

7) Il est interdit aux partis politiques, coalitions politiques ou électorales et candidats indépendants d'accorder des prêts à des personnes physiques ou morales.

**Article 7**

1) Le montant des prêts accordés à un parti politique pendant une année fiscale ne peut pas dépasser 0,025% des sommes prévues à cet effet dans le budget de l'Etat pour l'année considérée.

2) Le montant des prêts accordés à un parti politique par une personne physique pendant une année ne peut pas excéder 200 fois le salaire minimum brut au niveau national, à la valeur ayant cours au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

3) Le montant des prêts accordés à un parti politique par une personne dans une année ne peut pas excéder 500 fois le salaire minimum brut au niveau national, à la valeur ayant cours au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

4) Le montant total des prêts accordés aux partis politiques par des entités juridiques, directement ou indirectement contrôlées par une autre personne ou groupe de personnes physiques ou morales ne peut pas dépasser les plafonds indiqués aux alinéas 1) à 3).

5) Les dispositions de l'article 5 alinéas 7) à 9) et de l'article 10 alinéas 1) à 3) s'appliquent en conséquence.

42. Le GRECO prend note de ce qui précède. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il semblerait que les amendements adoptés aient repris les premières propositions formulées par l'AEP dans son projet de loi, notamment les autres modes d'évaluation par des experts extérieurs agréés (conformément à l'ordonnance de 2011) au contraire de l'évaluation réalisée par des commissions internes selon des règles à définir dans une future décision du gouvernement. Le GRECO se félicite de ce que ce dispositif soit à présent en place. Il regrette que les règles manquent encore de cohérence étant donné que l'article 6 alinéa 5) et l'article 10, d'après la numérotation actuelle de la loi republiée 334/2006, suivent toujours des approches différentes (voir la note de bas de page 3). Cette fois encore, il serait bon que la Roumanie continue d'étudier cette question. Les nouvelles règles instaurées en

mai 2015 dans un nouvel article 8 sont plus préoccupantes : elles prévoient un régime dérogatoire applicable aux biens et au soutien financier apportés au siège d'un parti :

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 8**

- 1) Les biens immobiliers offerts aux partis politiques pour y héberger leur siège social sont dispensés des obligations visées à l'article 5 alinéas 2), 3), 4) et 5).
- 2) Les dons d'argent pour l'achat d'immeubles de bureaux destinés à un parti politique sont dispensés des obligations visées à l'article 5 alinéas 2), 3), 4) et 5).
- 3) Le parti politique est tenu d'exécuter l'obligation stipulée à l'alinéa 2) aux termes et aux conditions stipulés dans le contrat de donation.
- 4) Le délai d'exécution de l'obligation énoncée à l'alinéa 3) ne peut pas dépasser 2 ans.
- 5) Le non-respect du délai prévu à l'alinéa 4) entraîne l'annulation des dérogations énoncées aux alinéas 1) et 2).

43. La disposition ci-dessus dispose que les règles relatives au plafonnement ne s'appliquent pas aux dons provenant de personnes physiques ou morales (et des groupes qu'elles forment). Elle dispense aussi les bénéficiaires de dons en nature de l'obligation générale d'inclure la valeur marchande des biens meubles et immeubles ainsi que des services dans la « valeur des dons » et de respecter ces plafonds et les plafonds généraux applicables à tous les dons confondus pendant un an (article 6 de la loi, telle que republiée en juin 2015, et qui s'applique à toute forme d'avoir). Le bénéfice de la dérogation est subordonné à la réalisation effective de l'acte de donation et la principale conséquence de ne pas s'y plier est l'application rétroactive des dispositions de l'article 6, qui peut intervenir dans un délai allant jusqu'à deux ans après que le don ait été effectué. Le GRECO est préoccupé par la difficulté de faire appliquer ces règles et du fait qu'elles puissent être utilisées à l'avenir pour contourner les dispositions relatives aux plafonnement des dépenses, pour masquer et dissimuler des dons importants effectués en périodes électorales etc. Ces dispositions seront à n'en pas douter difficiles à appliquer et contredisent clairement l'ambition et l'objectif de la loi 334/2006, y compris s'agissant des règles relatives à l'évaluation et à la déclaration des dons.
44. Concernant le deuxième volet de la recommandation, les amendements adoptés en mai 2015 semblent confirmer que la loi 334/2006 suit une approche présentée par les autorités roumaines comme radicalement différente de la voie empruntée jusqu'à présent. Le GRECO rappelle que, lors de l'évaluation, les prêts n'étaient pas répertoriés parmi les sources autorisées de financement des partis politiques et que cela était diversement interprété par tout un éventail d'interlocuteurs des équipes d'évaluation. À la suite de cette recommandation, l'AEP avait alors publié l'instruction n°1/2012 interdisant les prêts, et avait déjà infligé des sanctions dans ce domaine. Le GRECO rappelle qu'il n'est pas en mesure de soutenir l'une ou l'autre approche et le libellé de la recommandation mentionne la nécessité d'apporter les précisions qui s'imposent pour les raisons rappelées plus haut. Dans le deuxième Rapport de Conformité, le GRECO souligne que la crédibilité du système de financement des partis politiques en Roumanie risque d'être compromise si la loi élaborée par le Parlement ne confirme pas la voie suivie par l'AEP, eu égard aux répercussions que pourrait avoir un changement radical d'approche sur la validité/force exécutoire des sanctions imposées au cours des deux ans écoulés. En tout état de cause, les informations communiquées par les autorités roumaines, qui parlent de la nécessité d'adopter de nouvelles lignes directrices et des mesures d'application pour prendre en compte les diverses implications des nouvelles règles juridiques relatives aux prêts, suggèrent que cette partie de la recommandation n'a pas encore été complètement mise en œuvre. Le

GRECO saisit cette occasion pour rappeler à la Roumanie que d'autres Etats membres du GRECO ont parfois limité les prêts à ceux octroyés par les institutions financières, en particulier pour réduire le risque que certaines restrictions applicables aux dons ne soient contournées.

45. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

**Recommandation v.**

46. *Le GRECO avait 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.*
47. Le GRECO rappelle que la présente recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités roumaines reconnaissent la difficulté de distinguer entre dons et « dons manuels », signalée dans le Rapport d'Evaluation, 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 du gouvernement n°749/2007 sera supprimée lorsque la décision du gouvernement n°749/2007 aura été modifiée, et après l'adoption du projet de loi relatif au financement des partis politiques. Le GRECO se félicite des termes du nouveau projet de disposition (article 8 alinéa 1) selon lesquels « *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* ». En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO regrette que le projet de loi au Parlement (contrairement au projet initial de l'AEP) n'impose pas l'obligation d'effectuer par le biais d'un compte bancaire tous les dons dépassant le montant du salaire brut au niveau national (environ 237 euros). Cela concerne les règles générales applicables au financement des partis politiques comme les règles particulières relatives au financement des campagnes électorales.
48. Les autorités roumaines déclarent que la première partie de la recommandation est traitée par la loi 334/2006, telle qu'amendée en mai et republiée en juin 2015, à l'article 12 alinéas 1) et 2), et l'article 13 (dans sa version de mai 2015 : article 8.1 et 2 et article 9). Tous les dons y compris ceux pour lesquels l'identité du donateur n'est pas à publier ultérieurement au journal officiel, doivent être enregistrés et identifiés de façon adéquate dans les livres de comptes. Les campagnes ne peuvent être financées que par les contributions des candidats et les transferts financiers provenant des comptes courants des partis politiques ; les apports faits par les candidats eux-mêmes (qui peuvent découler de leurs propres revenus, de dons reçus ou d'un emprunt) sont assujettis aux limites applicables en matière de dons. Les contributions des candidats sont donc considérées comme des dons aux partis politiques et doivent, par conséquent, être également soumises aux mêmes règles en matière d'inscription dans les documents comptables (article 38 alinéa 4 de la version republiée de la loi, article 31 alinéa 4 de la version adoptée en mai 2015). Le processus pour l'adoption d'une nouvelle décision gouvernementale qui abrogera la décision n°749/2007 est encore en cours et devrait se terminer d'ici la fin d'octobre 2015.

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 12** - 1) *Tous les dons, y compris confidentiels, sont enregistrés et inscrits de manière visible dans les documents comptables, en indiquant la date à laquelle ils ont été effectués, ainsi que d'autres informations permettant l'identification des sources de financement et des donateurs.*

2) *Les dons de biens et de services fournis gratuitement sont enregistrés dans les comptes à leur valeur marchande (...)*

**Article 13** - 1) *Les partis politiques ont l'obligation de publier dans le Journal officiel de la Roumanie, première partie, la liste des personnes physiques et morales ayant effectué, au cours d'une année fiscale, des dons dont la valeur cumulée dépasse 10 fois le salaire minimum brut au niveau national [environ 2 370 euros] ; la liste des personnes physiques et morales ayant accordé des prêts d'une valeur supérieure à 100 fois le salaire minimum brut [environ 23 700 euros] au niveau national ; et le montant total des dons confidentiels, c'est-à-dire le montant total des prêts d'une valeur inférieure à 100 fois le salaire minimum au niveau national, reçus avant le 30 avril de l'année suivante.*

2) *La liste visée à l'alinéa 1) contient les éléments suivants :*

a) *pour les personnes physiques – le nom complet des donateurs ou des prêteurs, leur nationalité, la valeur, le type de don ou de prêt et la date à laquelle ils ont été effectués. L'échéancier de remboursement des prêts est aussi indiqué ;*

b) *pour les personnes morales – raison sociale, adresse, nationalité, code d'immatriculation unique, valeur, type de don ou de prêt et la date à laquelle ils ont été effectués. L'échéancier de remboursement des prêts est aussi indiqué.*

**Article 38** - (...)

4) *Les sommes versées par les candidats proposés aux élections par un parti politique étant réputées constituer des dons, les dispositions de cette loi s'appliquent en conséquence.*

49. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités font état des dispositions de la loi 334 / 2006 telle que révisée et republiée. Elles stipulent que la collecte des dons d'un montant supérieur à 10 fois le salaire minimum brut (environ 2 370 euros) doit être effectuée par le biais d'un compte bancaire. Étant donné que les contributions des candidats sont réputées constituer des dons aux partis politiques, elles sont soumises aux mêmes règles conformément à l'article 28 alinéa 3).

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 9** - *Les dons d'une valeur supérieure à 10 fois le salaire minimum brut au niveau national sont uniquement effectués par le biais d'un compte bancaire.*

**Article 28** - (...)

3) *Les contributions aux campagnes électorales sont déposées ou transférées sur les comptes visés à l'alinéa 1) uniquement par les candidats ou le mandataire financier habilité.*

50. Le GRECO prend note de ce qui précède. S'agissant de la première partie de la recommandation, la loi 334/2006, telle qu'amendée et republiée ultérieurement en juin 2015, établit dans son article 12 l'obligation expresse d'enregistrer tous les dons avec les informations pertinentes, y compris concernant l'identité des donateurs. Il y a lieu de s'en féliciter. Or, en même temps, le GRECO est préoccupé par le manque de cohérence des règles existantes qui font double emploi : en plus de l'article 12 susmentionné, l'article 11 impose aussi l'enregistrement obligatoire des dons ainsi que des données d'identification tout en laissant la possibilité de protéger l'anonymat du donateur qui en fait la demande, si le montant du don est

inférieur à 10 fois le salaire minimum brut – au-delà de ce montant, l'identité du donateur est à publier au journal officiel comme indiqué précédemment :

**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 11 - 1)** Pour recevoir un don, il est obligatoire de vérifier et d'enregistrer l'identité du donateur, que le don revête un caractère public ou confidentiel [du point de vue de la publication au journal officiel].

2) L'identité de tout donateur qui en fait la demande écrite peut rester confidentielle, dans la mesure où le montant du don ne dépasse pas la limite de 10 fois le salaire minimum brut.

3) Le montant total des dons versés à titre confidentiel à un parti politique ne doit pas dépasser l'équivalent de 0,006% des subventions prévues à cet effet par l'Etat pour l'année considérée.

51. Concernant ce montant, l'article 13 évoqué précédemment impose la publication au journal officiel des dons individuels avec des indications sur l'identité du donateur ; les dons anonymes ne sont quant à eux publiés que de manière groupée. La situation est inutilement complexe et fait naître certains risques pour l'effectivité des règles.
52. Par ailleurs, compte tenu des informations communiquées, il semblerait que des dispositions similaires relatives à l'enregistrement et à l'identification de tous les dons n'aient pas été prises en ce qui concerne les contributions versées aux candidats. En fait, l'article 38 de la loi 334/2006, mentionné par les autorités roumaines, poursuit un objectif différent qui consiste à centraliser les fonds apportés aux partis politiques par leurs candidats. Enfin, comme déjà indiqué au titre de la recommandation iv ci-dessus, le régime dérogatoire instauré dernièrement en vertu de l'article 8 de la loi republiée, concernant les biens immobiliers, le financement et les moyens destinés aux organisations du siège des partis, suscite de vives préoccupations. Cette partie de la recommandation n'a donc pas été complètement mise en œuvre.
53. Quant au deuxième volet de la recommandation, alors que l'article 9 évoque le recours au système bancaire pour les dons aux partis politiques, les dispositions de l'article 28 citées par les autorités roumaines ne cherchent pas à imposer pareilles obligations aux candidats et pour le financement de leurs campagnes. Le GRECO regrette que la première proposition de l'AEP à cet égard n'ait pas recueilli plus d'attention<sup>4</sup>. La Roumanie devrait continuer d'examiner les questions ci-dessus. La Roumanie pourrait aussi souhaiter revoir le seuil des dons devant transiter par le système bancaire étant donné qu'il semble, à l'évidence, exagérément élevé dans le contexte du pays (il a été multiplié par dix par rapport à la première proposition de l'AEP qui était égal au montant du salaire minimum brut au niveau national – c'est-à-dire environ 237 euros).
54. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vii.**

55. *Le GRECO avait recommandé d'amender les règles de soumission à l'Autorité électorale permanente (AEP) des déclarations financières sur les campagnes électorales, afin que le mode*

---

<sup>4</sup> Selon les dispositions proposées par l'AEP dans son projet initial : Article 51. – Les dons en argent, dont la valeur est supérieure au montant du salaire minimum brut au niveau national [environ 237 euros] ne sont effectués que par le biais d'un compte bancaire. Article 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 doivent être effectués par le biais de comptes bancaires.

de règlement de toutes les créances et dettes légitimes puisse faire l'objet d'un suivi adéquat par l'AEP.

56. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Les dispositions proposées avaient été intégrées au premier projet de loi préparé par l'AEP<sup>5</sup>, qui stipulait a) que les partis politiques et les candidats indépendants aient dépensé l'intégralité des dons et legs reçus pour la campagne pour régler les dépenses intervenues au cours de l'élection, avant de soumettre leur rapport sur les recettes et dépenses liés aux élections ; b) que les représentants financiers présentent à l'AEP 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 dans les 15 jours suivant la date des élections ; c) que les partis politiques et les candidats indépendants fassent connaître la liste de leurs créanciers liés au 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 la situation de leurs créances jusqu'à leur remboursement intégral. Mais ces premières propositions n'avaient pas été retenues dans le projet examiné au Parlement qui n'avait repris qu'en partie les éléments mentionnés à la lettre a) dans l'alinéa ci-dessus, dans la mesure où le projet d'article 34<sup>3</sup> maintenait l'obligation de dépenser les recettes et de liquider les dettes contractées en rapport avec la campagne (au moment de la présentation des états financiers). Le solde non dépensé serait versé au budget de l'Etat. En même temps, les autres dispositions proposées évoquées aux lettres c) et d) ne figuraient pas (plus) dans le libellé du projet de loi devant le Parlement.
57. Les autorités roumaines font maintenant savoir qu'en vertu de la loi 334/2006 révisée, telle que republiée en juin 2015, les mandataires financiers doivent, dans les 15 jours à compter de la date des élections, remettre à l'AEP des rapports détaillés sur les revenus et les dépenses des partis politiques, coalitions de partis et coalitions électorales, organisations de citoyens roumains appartenant à des minorités nationales et candidats indépendants. En même temps les partis politiques et les candidats indépendants sont tenus de notifier la liste des créanciers liés au financement de la campagne ainsi que le montant de leurs créances. Les partis politiques et les candidats indépendants sont tenus d'informer l'AEP tous les trimestres du paiement de ces dettes jusqu'à leur remboursement intégral (article 47 alinéa 4 de la loi, telle que republiée). De manière à en assurer le suivi, l'AEP peut requérir des documents et des informations auprès des personnes physiques et morales ayant fourni aux partis politiques des services gratuits ou contre rémunération, ainsi qu'à toute institution publique, lesquelles doivent y répondre dans un délai de 15 jours.

---

<sup>5</sup> Les amendements proposés stipulent ce qui suit : Article 34 3 - 1) Les partis politiques et les candidats indépendants utilisent les dons et legs reçus pour la campagne électorale pour régler les dépenses encourues lors des élections jusqu'à la date de soumission du rapport sur les recettes et dépenses électorales. 2) Le solde non dépensé est versé au budget de l'Etat conformément à l'alinéa 1). « Article 38 - 1) Dans les 15 jours à compter de la date des élections, les mandataires financiers présentent 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, ainsi que la liste des créanciers liés à la campagne électorale ainsi que le montant des sommes dues. 4) Les rapports visés aux alinéas 1) et 2), les listes des créanciers liés à la campagne électorale ainsi que le montant des créances sont publiés dans le Journal officiel de la Roumanie, première partie, 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 lors de la soumission du rapport détaillé sur les recettes et dépenses électorales par les candidats ou les partis politiques, ceux-ci informent l'AEP tous les trimestres du paiement de ces dettes, jusqu'à leur remboursement intégral.



**Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

**Article 43** - 1) Pour vérifier la légalité des recettes et dépenses des partis politiques, l'AEP pourra demander des documents et informations aux personnes physiques et morales qui fournissent des services, rémunérés ou non, à des partis politiques, ainsi qu'à des tierces parties.

2) Les personnes physiques et morales visées à l'alinéa 1 sont tenues de présenter aux représentants de l'AEP les documents et informations requis.

3) Les partis politiques sont tenus de donner aux organes de contrôle de l'AEP l'accès à leurs bureaux.

4) Les partis politiques doivent fournir à l'AEP tous les documents et informations requis dans les 15 jours suivant leur demande.

**Article 47** - 1) les mandataires financiers présentent à l'AEP 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 dans les 15 jours suivant la date des élections, la liste des créanciers liés au financement de leur campagne et le montant des sommes dues ainsi que les déclarations visées à l'article 23, alinéa 9

2) L'Autorité électorale permanente assure la diffusion de la liste des partis politiques, coalitions de partis et coalitions électorales, organisations de citoyens roumains appartenant à des minorités nationales et candidats indépendants ayant présenté des rapports détaillés sur les dépenses et recettes de campagne ainsi que la liste des tierces parties ayant présenté des rapports détaillés sur les dépenses engagées pendant la campagne électorale, à mesure de leur présentation, par leur publication successive dans le Journal officiel, première partie.

3) Les rapports visés aux alinéas 1) et 2), les listes des créanciers liés à la campagne électorale ainsi que le montant des créances sont publiés dans le Journal officiel de la Roumanie, première partie, par l'Autorité électorale permanente, dans un délai de 60 jours à compter de la publication des résultats des élections.

4) Si des dettes sont constatées lors de la soumission du rapport détaillé sur les recettes et dépenses électorales par les candidats ou les partis politiques, ceux-ci informent l'AEP tous les trimestres du paiement de ces dettes, jusqu'à leur remboursement intégral.

5) Les mandats des candidats qui ont été déclarés élus ne peuvent pas être validés si le rapport détaillé sur les revenus et les dépenses de chaque parti politique ou candidat indépendant n'a pas été établi conformément aux conditions fixées par la loi.

58. Le GRECO prend note des amendements ci-dessus selon lesquels les partis politiques et participants à la campagne sont tenus de notifier à l'AEP la liste de leurs créanciers et, à intervalles réguliers après l'élection, de l'informer du paiement de toute dette en souffrance. Cet élément nouveau, qui a été recommandé par le GRECO vise, entre autres, à limiter la possibilité de masquer des dons en cas de passation par pertes et profits de certaines créances. L'AEP est chargée du suivi de ces règlements financiers et il semblerait qu'elle dispose des moyens juridiques pour effectuer ces vérifications avec efficacité. Dans l'ensemble, le GRECO se félicite de constater que les premières propositions de l'AEP – qui n'avaient pas été retenues dans le projet devant le Parlement – ont retrouvé leur place dans le libellé final de la loi 334/2006.
59. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation viii.**

60. *Le GRECO avait 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.*
61. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Les modifications apportées en 2011 à la loi n°82/1991 relative aux normes de comptabilité avaient instauré des audits obligatoires pour les partis politiques qui reçoivent des subventions de l'Etat (5 partis politiques lors du premier Rapport de Conformité). Étant donné

que cette règle n'était pas propre aux partis politiques (elle concerne toutes les personnes morales sans but lucratif qui reçoivent des aides publiques) un projet de disposition avait été intégré dans le premier projet de loi préparé par l'Autorité électorale permanente (AEP)<sup>6</sup>, qui stipulait aussi que tous les rapports d'audit sont transmis à l'AEP par les partis politiques. Les premières mesures pour renforcer l'indépendance, l'objectivité et l'intégrité des commissaires aux comptes figuraient dans une récente décision du gouvernement n°433/2011, notamment à l'article 59 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans les relations avec les clients mais qui ne s'appliquait apparemment que lorsque celui-ci est une entité commerciale. Il avait été annoncé que d'autres amendements seraient ajoutés à la loi 334/2006 sur le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales, pour empêcher que l'audit ne soit réalisé par un membre du parti ou par le même prestataire pendant plus de quatre années consécutives. Ces propositions n'avaient pas été retenues dans le projet préparé ultérieurement par le Parlement.

62. Les autorités roumaines font maintenant savoir que les amendements à la loi 334/2006, adoptés en mai 2015, ont repris les propositions formulées par l'AEP dans son projet. Aux termes de l'article 45 alinéa 1) de la version de la loi republiée en juin, les partis politiques qui reçoivent des subventions de l'Etat sont tenus de soumettre leurs états financiers annuels à un audit réglementaire, effectué par un contrôleur des comptes qui peut être une personne physique ou morale agréée conformément à l'ordonnance d'urgence n° 90/2008 *relative aux audits légaux des comptes annuels et des états financiers consolidés annuels et au contrôle public de la profession comptable*, approuvée par la loi n°278/2008, telle qu'amendée et complétée. La loi dispose de surcroît que les partis politiques transmettent à l'AEP une copie du rapport d'audit dans les 60 jours à compter de la réalisation dudit audit. Dans leurs commentaires additionnels, les autorités détaillent les garanties d'indépendance de ces auditeurs agréés, et qui visent l'indépendance vis-à-vis des processus et organes décisionnels du client, l'interdiction de toute autre relation directe ou indirecte en matière financière / d'affaires / emploi ou autre (article 21), la rotation obligatoire (tous les sept ans) et l'existence de contrôles de qualité de l'audit tous les trois ans y compris la vérification de l'indépendance de l'auditeur (article 48).

***Loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015***

**Article 45 - 1)** *Les états financiers annuels rédigés par les partis politiques qui reçoivent des subventions de l'Etat sont soumis à un audit réglementaire effectué par un contrôleur légal aux comptes, des personnes physiques ou morales agréées par la loi.*

**2)** *Dans les 60 jours à compter de la date de l'audit, les partis politiques visés à l'alinéa 1) transmettent à l'Autorité électorale permanente une copie du rapport d'audit.*

63. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il constate avec satisfaction que le libellé final des amendements à la loi 334/2006 impose expressément aux partis politiques l'obligation de faire vérifier leurs comptes et d'adresser le rapport d'audit correspondant à l'AEP. Ce devoir est limité aux partis qui bénéficient d'un soutien financier de l'Etat et, comme l'avait fait remarquer le GRECO auparavant, cela concerne apparemment tous les partis politiques les plus importants. Le GRECO apprécie également les garanties d'indépendance offertes par les normes applicables aux auditeurs agréés, qui répondent aux attentes de la présente recommandation.
64. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

---

<sup>6</sup> L'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 sont soumis à l'AEP. »

## Recommandation ix.

65. *Le GRECO avait 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 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.*
66. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme mise en œuvre partiellement car des progrès avaient été constatés concernant les deux parties. Des mesures avaient été prises afin de a) clarifier la répartition des tâches entre l'Autorité électorale permanente (AEP) et la Cour des comptes (CC) : un protocole décrivant les modalités de contrôles simultanés des subventions publiques a été signé, la Stratégie nationale anti-corruption (SNA) adoptée en 2012 désigne l'AEP comme la seule autorité chargée de mettre en œuvre l'objectif *d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales* ; b) à compter de 2013, augmentation des effectifs du département de l'AEP chargé de vérifier le financement politique (en ajoutant 11 postes dans l'organigramme et en augmentant les ressources financières) ; c) modification de l'article 35, alinéa 1) du projet de loi afin qu'il propose de manière plus explicite de conférer à l'AEP le pouvoir de contrôler la conformité avec les dispositions juridiques concernant les recettes et les dépenses des partis politiques, des coalitions politiques et l'élection de candidats indépendants, ainsi que la légalité du financement des campagnes ; d) et, de la même manière, prévoir à l'article 35<sup>1</sup> du projet de loi des pouvoirs supplémentaires 1) *Pour vérifier la légalité des recettes et dépenses des partis politiques, l'AEP pourra demander des documents et informations aux personnes physiques et morales qui fournissent des services, rémunérés ou non, à des partis politiques, ainsi qu'à des tierces parties. 2) Les personnes physiques et morales visées à l'alinéa 1) sont tenues de présenter aux représentants de l'AEP les documents et informations requis. 3) Les partis politiques sont obligés de donner aux organes de contrôle de l'AEP l'accès à leurs bureaux. 4) Les partis politiques doivent fournir à l'AEP tous les documents et informations requis dans les 15 jours suivant leur demande.* Le GRECO rappelait les conclusions du rapport d'évaluation et encourageait la Roumanie à adopter les amendements prévus et à préciser l'augmentation réelle des ressources de l'AEP allouées à la surveillance financière. Il espérait également que des éléments probants seraient fournis pour démontrer la capacité de l'AEP à traiter les principaux problèmes récurrents, notamment le dépassement des plafonds de dépenses lors des campagnes électorales et les sources de financement non déclarées, qui ont été évoqués dans le rapport d'évaluation. Les informations communiquées par les autorités au sujet des sanctions appliquées à l'époque du premier Rapport de Conformité laissaient entendre que l'AEP asseyait peu à peu sa position et son autorité, mais aussi – malheureusement – que la plupart des infractions détectées concernaient toujours des obligations formelles.
67. Il avait ensuite été noté, dans le deuxième Rapport de Conformité, que la plupart des modifications proposées par l'AEP dans son projet avaient été retenues dans le projet préparé par le Parlement. Les autorités roumaines avaient aussi indiqué que le département de l'AEP chargé des contrôles comptait alors 25 agents, c'est-à-dire 8 personnes supplémentaires par rapport aux effectifs au moment de la visite sur place et confirmaient les plans annoncés dans le premier Rapport de Conformité, il y a 2 ans. Par ailleurs, à l'occasion de l'organisation des élections en mai 2014 et de leur financement, conformément à la décision du gouvernement n°103/2014, des fonds avaient été alloués à l'AEP pour créer 34 bureaux territoriaux (opérant

sous la coordination des huit bureaux régionaux) employant, chacun, une personne chargée de vérifier le financement des partis et des campagnes.

68. Les autorités roumaines font état à présent du fait que l'article 42 alinéa 2) de la loi 334/2006, telle qu'amendée en mai et republiée en juin 2015, maintient les anciennes compétences de la Cour des comptes et de l'Autorité électorale permanente qui se recoupaient – sans compromettre l'efficacité ou le contrôle du financement des partis par l'AEP. Celle-ci est à présent expressément habilitée à vérifier la légalité des dépenses des partis politiques et non simplement leurs revenus comme c'était le cas auparavant. Le nombre de rapports remis à l'AEP par les partis politiques a enregistré une augmentation exponentielle, et l'AEP a maintenant accès à leurs états financiers et rapports détaillés annuels ainsi qu'aux rapports sur le financement des campagnes électorales. L'AEP peut aussi consulter les documents concernant les activités des partis qui génèrent des revenus ou des dépenses, les rapports d'audit de leurs états financiers ainsi que les pièces justificatives de leurs dépenses de campagne et celles des candidats indépendants. D'autre part, le nouveau libellé de la loi charge indirectement les responsables de gérer les moyens financiers des partis aux niveaux national et régional ainsi que les personnes habilitées à les représenter aux plans national et régional, qui doivent être inscrits dans un registre tenu par l'AEP. Les autorités évoquent certains éléments des nouvelles dispositions (article 42 alinéas 1 et 2, conformes aux amendements de juin 2015 – ancien article 35 alinéas 1 et 2). Aux fins d'améliorer l'examen des résultats effectifs, le Secrétariat et les rapporteurs estiment plus pertinent de donner un aperçu plus large des principales dispositions :

**CHAPITRE V de la loi 334/2006 telle qu'amendée en mai 2015 et republiée en juin 2015**

*Contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales*

**Article 42**

1) *L'Autorité électorale permanente est habilitée à contrôler l'application des dispositions juridiques relatives aux revenus et aux dépenses des partis politiques, coalitions politiques ou électorales, candidats indépendants, ainsi que la légalité du financement de la campagne électorale.*

2) *Les contrôles des subventions octroyées par l'Etat sont menés à bien conjointement avec la Cour des comptes, conformément à la loi n° 94/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour, telle que republiée.*

3) *L'Autorité électorale permanente est créée dans les 60 jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les effectifs en place du département chargé de contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont augmentés.*

4) *Le salaire de l'ensemble des effectifs de l'Autorité électorale permanente est augmenté de 30% appliqué au salaire de base mensuel brut, en raison de la complexité du travail. (...)*

5) *Les documents et informations pouvant être requis par l'Autorité électorale permanente concernent uniquement les activités des partis politiques donnant lieu à la création de revenus et de dépenses.*

6) (...)

**Article 43**

1) *Pour vérifier la légalité des recettes et dépenses des partis politiques, l'AEP peut demander des documents et informations aux personnes physiques et morales qui fournissent des services, rémunérés ou non, à des partis politiques, ainsi qu'aux institutions publiques.*

2) *Les personnes physiques et morales visées à l'alinéa 1 sont tenues de présenter aux représentants de l'AEP les documents et informations requis.*

3) *Les partis politiques sont tenus de donner aux organes de contrôle de l'AEP l'accès à leurs bureaux..*

4) *Les partis politiques doivent fournir à l'AEP tous les documents et informations requis dans les 15 jours suivant leur demande.*

**Article 44**

1) *Chaque année et quand elle reçoit une information, l'Autorité électorale permanente contrôle chaque parti au regard des dispositions légales relatives à leurs revenus et dépenses.*

- 2) L'Autorité électorale permanente peut être informée par toute personne établissant la preuve d'une violation de la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales.
- 3) L'Autorité électorale permanente publie un rapport annuel dans le Journal officiel de la Roumanie, première partie, et sur son site internet au plus tard le 30 avril de l'année suivante.
- 4) L'Autorité électorale permanente peut, de plein droit ou informée par toute personne intéressée, contrôler l'application de la loi relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales si elle soupçonne qu'il y a eu violation des dispositions légales y afférentes.
- 5) Si, dans le cadre des contrôles qu'elle effectue en rapport avec les règles juridiques relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'Autorité électorale permanente soupçonne une infraction pénale, elle saisit les autorités chargées des poursuites.
- 6) Les résultats de chaque inspection sont publiés dans le Journal officiel de la Roumanie, première partie, et sur le site internet de l'Autorité électorale permanente dans un délai de 45 jours après la fin de l'inspection.

69. Le GRECO prend note de la formulation finale de la loi 334/2006 et de la concrétisation des amendements qui étaient annoncés quant au rôle et aux responsabilités de l'AEP en ce qui concerne les revenus et dépenses des partis politiques ainsi que d'autres participants aux campagnes électorales. Si on y ajoute les améliorations déjà signalées, dont un protocole d'accord avec la Cour des comptes, l'augmentation des moyens et des effectifs, le GRECO considère que les préoccupations qui sous-tendaient les deux volets de cette recommandation ont, dans l'ensemble, été prises en compte. Le GRECO exprime l'espoir que l'AEP sera à même, à l'avenir, de mettre à profit ses nouveaux moyens et responsabilités pour démontrer qu'elle est capable de s'attaquer aux manquements autres que formels (par exemple les sources de financement dissimulées, les dépenses non déclarées). Il y a lieu de rappeler que, lors de la visite sur place, on avait le sentiment très fort que les partis politiques dépassaient fréquemment et de manière dissimulée les plafonds de dépenses pendant les campagnes électorales, sans que l'AEP n'intervienne.
70. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

71. *Le GRECO avait 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.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme mise en œuvre partiellement car le projet d'amendements envisagés à cette date comprenait une disposition<sup>7</sup> obligeant expressément l'AEP à informer les organes d'investigation criminelle en cas de soupçons de délit pénal. Le GRECO craignait aussi que la disposition prévue ne soit pas suffisamment large pour permettre à celle-ci de signaler, dans le cadre de ses activités, tous soupçons d'infractions pénales<sup>8</sup> pertinentes.

<sup>7</sup> 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 le respect des dispositions légales concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'AEP notifie les organes de poursuites pénales.

<sup>8</sup> Le rapport d'évaluation (paragraphe 124) faisait remarquer que « la loi n° 334/2006 énumère une série d'infractions et de sanctions se rapportant à la plupart des normes énoncées dans la loi. Cependant, il existe certaines exceptions, par exemple, en cas d'utilisation abusive de ressources et d'équipements publics (article 10, alinéa 1, de la loi n°334/2006). Les représentants du ministère de la Justice ont indiqué à l'EEG que de tels actes peuvent néanmoins être poursuivis au titre des dispositions générales du droit pénal (par exemple, l'abus de fonctions ou le « détournement » des ressources publiques) puisque la Loi n° 334/2006 n'exclut pas l'applicabilité des infractions visées par le code pénal (CP) ; il en va de même pour la législation spécifique comme la loi anticorruption de 2000 présentée dans le rapport sur le Thème I -

73. Les autorités roumaines indiquent que le projet de disposition présenté auparavant avait retenu les amendements adoptés en mai 2015 et dans la loi 334/2006 republiée par la suite en juin 2015 :

**Article 44.5** (ancien article 36.5) de la loi 334/2006

*Si la commission d'un crime est suspectée au cours d'un contrôle réalisé par l'AEP sur le respect des dispositions légales concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, elle saisit les organes de poursuites pénales. »*

74. Le GRECO constate avec satisfaction que le projet d'amendement envisagé précédemment a été adopté en tant qu'article 44.5 de la loi 334/2006, telle qu'amendée et republiée la dernière fois en juin 2015. L'Autorité électorale permanente (AEP) est à présent expressément habilitée/tenue d'informer les organes de poursuites pénales des soupçons d'infractions pénales qu'elle pourrait avoir dans le contexte de ses activités de contrôle. Le GRECO note aussi que toutes les infractions pénales ont été maintenant supprimées de la loi 334/2006 : les fausses déclarations visées dans l'ancien article 36 (devenu l'article 44) étaient les dernières concernées. Mais les autorités assurent le GRECO que cela n'emporte pas de conséquence négative quelconque puisque ce genre d'actes sont à présent incriminés au titre de l'article 326 du nouveau Code pénal, et que l'AEP peut saisir les autorités de poursuite pénale de toute infraction pertinente contenue dans le Code pénal et les autres réglementations à caractère pénal.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation xii.**

76. *Le GRECO avait 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.*
77. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme mise en œuvre partiellement étant donné que les projets d'amendements à la loi 334/2006 avaient intégré dans les dispositions prévues à l'article 41 un ensemble homogène de sanctions organisées en deux catégories de contraventions administratives pour faire face aux prescriptions de la loi. Le projet comblait certaines lacunes en prenant expressément en compte les infractions qui n'étaient pas clairement prévues au moment de l'évaluation. Le premier projet préparé par l'AEP augmentait sensiblement le montant des amendes applicables (multiplié par deux pour les infractions légères et par quatre pour les infractions plus graves, respectivement). D'autre part, la nouvelle formulation envisagée pour l'article 42 faisait que le transfert obligatoire sur le budget de l'Etat de tout financement illégal s'appliquait aux deux catégories d'infractions, et le GRECO considérait que cette mesure était importante vu le montant encore limité des amendes<sup>9</sup> imposées pour les dons illicites ou les dépassements de grande ampleur des plafonds de dépenses.

---

*Incriminations qui contient certaines infractions particulièrement pertinentes dans le contexte du financement politique (par exemple certaines formes de trafic d'influence par un élu afin d'obtenir des avantages pour un parti politique ou des activités politiques) ».*

<sup>9</sup> 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.

78. Le projet ultérieur devant le Parlement examiné par le GRECO, maintenait apparemment des sanctions pour les infractions à la plupart des prescriptions de la loi 334/2006. Par rapport à la première version, le montant maximum des amendes envisagées ne répondait toujours pas aux attentes de cette recommandation. L'augmentation prévue ne concernait que certaines infractions et le montant restait faible (de 1.100-5.600 EUR à 1.650-7.700 euros).
79. Les autorités roumaines indiquent maintenant que contrairement au cadre légal antérieur au titre duquel toutes les violations étaient passibles d'une amende de 5 000 à 25 000 lei, le nouveau libellé de l'article 41, devenu l'article 52 dans la version republiée en juin 2015, définit trois catégories d'infractions, en fonction de leur gravité, qui sont punissables d'une amende de 10 000 à 20 000 lei, de 15 000 à 50 000 lei et de 100 000 à 200 000 lei. Les autorités signalent également que les nouvelles dispositions prévoient plus de contraventions qu'avant (article 41 de la loi). Dans un souci de clarté, le Secrétariat et les rapporteurs ont, une fois de plus, inclus dans le tableau ci-dessous une synthèse de la situation au fil du temps :

Dispositions relatives aux sanctions avant mai 2015	Dispositions du projet initial commentées dans le premier Rapport de Conformité	Dispositions du projet de loi devant le Parlement au moment du deuxième Rapport de Conformité
<p>Article 41</p> <p>1) Les violations des dispositions de l'article 3 alinéas 2) et 3), article 4 alinéas 3) et 4), articles 5, 6, 7, 8, 9, article 10 alinéas 2) et 3), article 11 alinéas 1) et 3), article 12 alinéas 1) et 3), article 13 alinéas 1) et 2), article 20 alinéa 2), article 23, article 24 alinéa 1), article 25 alinéas 1) et 2), article 26 alinéas 1), 2), 3), 7) et 9), article 29 alinéas 2) à 4) et 6), article 30 alinéas 2) et 3), articles 31, 38 et article 39 alinéa 2) sont réputées constituer des contraventions passibles d'une amende de 5 000 lei à 25 000 lei [<b>1 100 à 5 600 EUR</b>]</p> <p>2) Les sanctions s'appliquent, selon le cas, au parti politique, au candidat indépendant, au gestionnaire financier et/ou au donateur qui a enfreint les dispositions de l'alinéa 1).</p>	<p>Article 41</p> <p>1) Les violations des dispositions de l'article 4 alinéas 3) à 5), articles 5, 5<sup>1</sup>, 6, 7, 8, 9, article 10 alinéas 2) et 3), article 11 alinéas 1) et 3), article 12 alinéas 1) et 3), article 13 alinéas 1), 2) et 4), article 24 alinéa 1), article 25 alinéas 1) et 2), article 26 alinéas 1) à 4) et 11) à 13), article 29 alinéas 2) à 4), 6) et 7), article 32 alinéa 1) et article 49 alinéa 2) sont réputées constituer des contraventions passibles d'une amende allant de 10.000 lei à 50.000 lei. [<b>2 200 à 11 200 EUR</b>]</p> <p>2) Les violations des dispositions de l'article 3 alinéas 2) à 6), article 20 alinéa 2), articles 23, 23<sup>1</sup>, 23<sup>2</sup>, 25<sup>1</sup>, article 30 alinéas 2) à 4), article 31, article 33 alinéa 1), article [34<sup>1</sup> à 34<sup>6</sup>], article 35<sup>1</sup> alinéas 2) à 4), articles 36<sup>1</sup>, 38 alinéas 1), 2) et 5), article 38<sup>1</sup> alinéas 1) à 3) et 5), article 39 alinéa 2) et article 40 alinéa 2) sont réputées constituer des contraventions passibles d'une amende allant de 50.000 lei à 100.000 lei. [<b>11 200 à 22 500 EUR</b>]</p> <p>3) Les sanctions s'appliquent, selon le cas, au parti politique, au candidat indépendant, aux personnes visées à l'article 38<sup>1</sup> alinéa 5), au gestionnaire financier, aux tierces parties et/ou au donateur qui a enfreint les dispositions de l'alinéa 1) et 2).</p>	<p>Article 41</p> <p>1) Les violations des dispositions de l'article 4 alinéas 3) et 4), article 5, article 5<sup>1</sup> alinéas 1) et 2), articles 6, 7, 8, 9, article 10 alinéas 2) et 3), article 11 alinéas 1) et 3), article 12 alinéas 1) et 3), article 13 alinéas 1), 2) et 4), article 24 alinéa 1), article 25 alinéas 1) et 2), article 26 alinéas 1) à 4) et 11) à 13), article 29 alinéas 2) à 4), 6), article 32 alinéa 1) et article 49 alinéa 2) sont réputées constituer des contraventions passibles d'une amende allant de 5.000 lei à 25.000 lei. [<b>1 100 à 5 600 EUR</b>]</p> <p>2) Les violations des dispositions de l'article 3 alinéas 2) à 5), article 20 alinéa 2), articles 23 et 23<sup>1</sup>, article 30 alinéas 2) à 4), article 31, article 33 alinéa 1), article [34<sup>1</sup> à 34<sup>6</sup>], articles 35<sup>1</sup> alinéas 2) à 4), 38 alinéa. (1), (2) and (5), article 38<sup>1</sup> alinéas 1) à 3) et 5), article 39 alinéa 2) sont réputées constituer des contraventions passibles d'une amende allant de 7 500 lei à 35 000 lei. [<b>1 650 à 7 700 EUR</b>]</p> <p>3) Les sanctions s'appliquent, selon le cas, au parti politique, au candidat indépendant, aux personnes visées à l'article 38<sup>1</sup> alinéa 5), au gestionnaire financier, aux tierces parties et/ou au donateur qui a enfreint les dispositions de l'alinéa 1) et 2).</p>

	<p>4) Le matériel de propagande non conforme aux dispositions de l'article 29 est confisqué ou retiré, selon qu'il convient, aux personnes mandatées par les maires.</p> <p>5) L'exécution des sanctions énoncées aux alinéas 1) et 2) est prescrite trois ans après la date de la commission de l'infraction.</p>	<p>4) L'exécution des sanctions énoncées aux alinéas 1) et 2) est prescrite deux ans après la date de la commission de l'infraction.</p> <p>5) En cas de contraventions continues le délai de prescription stipulé à l'alinéa 4) court à partir du moment où l'infraction est découverte.</p>
--	--	---

**Dispositions de l'article 41 de la loi 334/2006 révisée, adoptée en mai 2015 – article 52 de la version republiée en juin 2015, avec la nouvelle numérotation**

**Article 41** - 1) les violations des dispositions de l'article 4 alinéas 3) à 5), l'article 5, l'article 51, l'article 52 alinéas 1) et 2), l'article 6, l'article 7, l'article 8, l'article 9, l'article 10 alinéas 2) et 3), l'article 11 alinéas 1) et 3), l'article 12 alinéas 1) et 3), l'article 24 alinéa 1), l'article 25 alinéas 1) et 2), l'article 29 alinéas 2) à 4) et 6), 32 alinéa 1) et l'article 49 alinéa 3), si elles ne sont pas commises dans des circonstances constitutives de délit pénal, sont passibles d'une amende de 10.000 lei à 25 000 lei **[approx. 2 200 à 5 600 EUR]**.

2) les violation des dispositions de l'article 3 alinéas 2) et 6) à 10), l'article 20 alinéa 2), l'article 23, l'article 231, l'article 232, l'article 30, l'article 31, l'article 351 alinéas 2) à 4), l'article 361, l'article 38 alinéas 1), 2) et 5), l'article 382 alinéas 1), 2), 3) et 5) et l'article 39 alinéa 2) si elles ne sont pas commises dans des circonstances constitutives de délit pénal, sont passibles d'une amende de 15 000 lei à 50 000 lei **[approx. 3 300 à 11 200 EUR]**.

3) les violations des dispositions de l'article 8 alinéa 3), si elles sont commises dans des circonstances constitutives de délit pénal, sont passibles d'une amende de 100 000 lei à 200 000 lei, **[approx. 22 000 à 44 000 EUR]**.

(...)

**Article 52 de la version republiée**

1) les infractions aux dispositions de l'article 5 alinéas 3) à 5), l'article 6, l'article 7, l'article 8 alinéas 1) et 2), l'article 10, l'article 11, l'article 12, l'article 13, l'article 14 alinéas 2) et 3), l'article 15 alinéas 1) et 3), l'article 16 alinéas 1) et 3), l'article 32 alinéa 1), l'article 33 alinéas 1) et 2), l'article 36 alinéas 2) à 4) et 6), l'article 39 alinéa (1) et l'article 60 alinéa 3), si elles ne sont pas commises dans des circonstances constitutives de délit pénal, sont passibles d'une amende de 10 000 lei à 25 000 lei **[approx. 2 200 à 5 600 EUR]**.

2) les infractions aux dispositions de l'article 3 alinéas 2) et 6) à 10), l'article 25 alinéa 2) l'article 28, l'article 29, l'article 30, l'article 37, l'article 38, l'article 43 alinéas 2) à 4), l'article 45, l'article 47 alinéas 1), 2) et 5), l'article 49 alinéas 1), 2), 3) et 5) et l'article 50 alinéa 2, si elles ne sont pas commises dans des circonstances constitutives de délit pénal, sont passibles d'une amende de 15 000 lei à 50 000 lei **[approx. 3 300 à 11 200 EUR]**.

3) les infractions aux dispositions de l'article 8 alinéa 3), si elles sont commises dans des circonstances constitutives de délit pénal, sont passibles d'une amende de 100 000 lei à 200 000 lei **[approx. 22 000 à 44 000 euros]**.

4) Sont passibles de ces peines, selon le cas, les partis politiques, coalitions politiques, organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales, candidats indépendants, mandataires financiers et/ou donateurs ayant enfreint les dispositions des alinéas 1) à 3).

5) L'application des sanctions au titre des alinéas 1) à 3) est prescrite dans un délai de 3 ans à compter de la date de la commission des faits.

6) Dans le cas d'infractions continues, le délai stipulé à l'alinéa 5) court à partir de la date à laquelle l'infraction prend fin.

80. Le GRECO relève avec satisfaction ce qui précède. Il rappelle qu'au moment de l'évaluation, le système de sanctions reposait sur a) des amendes administratives pour des violations spécifiquement définies (voir tableau ci-dessus) ; b) le transfert forcé au budget de l'Etat des montants concernés ou d'une valeur équivalente de biens et de services liés à ces violations (la même chose pour un petit nombre de violations n'entraînant pas d'amende) ; c) une peine de 1 à



3 ans d'emprisonnement en cas de fausse déclaration (ancien article 36 paragraphe 3 de la loi 334/2006). Les modifications à la loi 334/2006 telle que republiée en juin 2015 ont retenu le principe du transfert forcé au budget de l'Etat au titre de l'article 53 de la version republiée de la Loi pour ce qui est de la règle générale (avec diverses dispositions spécifiques ayant le même effet). Pour ce qui est des amendes, le nouveau système de catégorisation des infractions n'a pas entraîné d'améliorations significatives, en particulier si on tient compte des propositions antérieures de l'AEP. Le plafond de l'amende n'a été relevé que pour la deuxième catégorie d'infractions, mais le montant maximum des amendes reste de la moitié du montant maximum des amendes permises par les principes généraux régissant les contraventions administratives. Pour la première catégorie de violations qui concernent parfois des exigences importantes (notamment sur les dons et la publication), la limite supérieure des amendes applicables demeure inchangée alors que pour la troisième catégorie d'amendes (les plus élevées), celles-ci ne s'appliquent qu'en lien avec des violations aux nouvelles dispositions (discutables) relatives aux dons de biens immeubles et fonciers pour les sièges des partis (article 8 de la Loi 334/2006 telle que republiée) ; l'amende possible va de 22 000 à 44 000 euros, alors que les montants illégaux visés – en particulier dans le cadre d'opérations immobilières – peuvent être disproportionnellement plus élevés<sup>10</sup>. Dans l'ensemble, en dépit de quelques améliorations et du fait que le soutien illicite peut en principe faire l'objet d'une confiscation, la Loi 334/2006 telle que révisée en mai 2015 ne donne pas le bon message en ne prévoyant pas des sanctions suffisamment effectives, proportionnées et dissuasives.

81. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xiii.**

82. *Le GRECO avait 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.*
83. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre étant donné que les projets d'amendements (article 41 paragraphe 5 du Projet de Loi) examinés dans le premier Rapport de Conformité proposaient de faire passer de 6 mois à 3 ans les délais de prescriptions pour l'application de sanctions prévues par la loi 334/2006. La dernière version du projet de loi examinée au Parlement faisait alors référence à une période de deux ans et le GRECO avait exprimé quelques réserves à l'égard de cette nouvelle proposition.
84. Les autorités roumaines renvoient aux dispositions révisées de la Loi 334/2006 adoptées en mai 2015, qui ont retenu au titre de l'article 52 paragraphes 6 et 6 le principe d'une prolongation des délais de prescription, et l'ont fait passer de 6 mois à 3 ans à compter de la date de la violation. En cas de violations ininterrompues, la prescription doit de se calculer à compter de la date de cessation de l'acte. Cette prolongation de la date à laquelle les faits sont prescrits donne à l'AEP suffisamment de temps pour mener ses contrôles, tout en traitant l'activité financière des organisations centrales des partis comme de leurs organisations territoriales (voir le texte de la recommandation xii ci-dessus).
85. Le GRECO constate avec satisfaction que la version finale de la loi 334/2006 adoptée en mai et republiée en juin 2015 a opté pour la durée initialement proposée de trois ans applicable au nouveau délai de prescription.

---

<sup>10</sup> Selon certaines estimations, les prix de l'immobilier dans Bucarest se situent en moyenne autour de 1 000 euros / m<sup>2</sup>.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

87. **Eu égard aux conclusions figurant dans le Rapport de Conformité du troisième cycle sur la Roumanie et de l'analyse énoncée ci-dessus, le GRECO conclut que la Roumanie a maintenant mis en œuvre quatre recommandations supplémentaires.** Sur un total de vingt recommandations, douze peuvent à présent être catégorisées comme mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Six recommandations restent partiellement mises en œuvre et deux recommandations ne sont toujours pas mises en œuvre.

88. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, la situation reste inchangée : les recommandations ii, iii, v et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre et les recommandations i et iv ne sont toujours pas mises en œuvre. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, vi, vii, viii, ix, x, xi et xiii ont maintenant été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, iii, iv, v et xii restent partiellement mises en œuvre.

89. Concernant les incriminations, le GRECO regrette qu'il n'ait pas été accompli de progrès supplémentaire et que la Roumanie n'ait pas entrepris de travaux à cet égard, ni annoncé de plans pour l'avenir. Le GRECO exhorte le pays à reprendre activement l'examen de ces recommandations en suspens.

90. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue l'adoption définitive, en mai 2015, de la loi portant amendement de la loi 334/2006 relative au financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales (republiée plus tard en juin 2015). Cette loi, qui est issue du Parlement, a intégré plusieurs propositions contenues dans le projet élaboré par l'Autorité électorale permanente (AEP) en 2012. La Roumanie a pris les mesures appropriées pour permettre à l'AEP, en sa qualité d'organe chargé de superviser le financement des partis politiques, de disposer des informations financières utiles. Le GRECO constate aussi avec satisfaction que l'AEP est à présent habilitée à contrôler les dépenses des partis et des candidats et qu'il lui a été affecté des moyens matériels, humains et juridiques pour exécuter ses missions plus efficacement que jamais auparavant. Elle a aussi été investie de la responsabilité de superviser au niveau central le financement politique dans son ensemble en Roumanie et est dorénavant en droit de saisir les autorités de poursuites en cas de soupçon d'infraction pénale en rapport avec son mandat. Le délai de prescription (administratif) applicable aux infractions a été allongé, passant de 6 mois à trois ans, ce qui permet à l'AEP d'être mieux armée pour assurer le suivi des éventuels manquements à la loi. Du fait de la récente adoption des amendements, il semblerait qu'il faille encore procéder à un certain nombre d'ajustements pour mettre en œuvre les dispositions et les directives d'application. C'est notamment le cas lorsque le législateur a choisi une approche radicalement nouvelle, par exemple en légalisant les prêts alors que l'AEP avaient jusqu'à une date récente suivi une voie complètement différente, plus conforme à une lecture rigoureuse de la loi 334/2006. De même, la Roumanie doit, dans un avenir proche, veiller à ce que soient publiés chaque année des rapports synthétiques contenant des informations utiles sur la situation financière des partis politiques, et à mettre en place un modèle de présentation normalisé à cet effet. A l'évidence, toute une série de questions doivent aussi être réexaminées comme, par exemple, le niveau des sanctions qui demeure excessivement peu élevé par rapport à la logique de la loi, ainsi qu'aux plafonds et seuils

financiers qu'elle fixe. Le GRECO note que la législation reste parfois inutilement complexe, s'agissant par exemple des obligations de déclaration et des dates limites qui leur sont applicables, ainsi que les règles relatives aux dons. Dans ce contexte, il s'inquiète tout particulièrement du nouveau régime dérogatoire concernant les dons offerts sous la forme de biens immobiliers et de soutien financier aux sièges des partis : il invite instamment la Roumanie à réexaminer cette question. Globalement, malgré diverses améliorations apportées en mai 2015, le pays doit encore prendre des mesures plus résolues pour s'attaquer aux différentes réformes recommandées.

91. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité actuel avec les recommandations n'est plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, alinéa 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
92. Eu égard au fait qu'un grand nombre de recommandations doivent encore être mise en œuvre et qu'il est nécessaire de combler des lacunes importantes, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, alinéa 9 de son Règlement intérieur, demande au Chef de la délégation roumaine de lui fournir un complément d'information concernant précisément la mise en œuvre des recommandations i, iv et vi relatives au Thème I – Incriminations, et les recommandations i, iii, iv, v et xii concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, avant le 31 juillet 2016 au plus tard.
93. Le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à publier la traduction.