

Strasbourg, le 8 mars 2002

Public  
**Greco Eval I Rep (2001) 13F Final**

## Premier Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur la Roumanie

Adopté par le GRECO lors de sa 8<sup>ème</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 4-8 mars 2002)

## I. INTRODUCTION

1. La Roumanie a été le 19<sup>ème</sup> Etat membre du GRECO évalué au cours du Premier Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après, « l'EEG ») était composée de M. Didier DUVAL, Chef de Division à la Sous-Direction des Affaires Economiques et Financières, Direction Centrale de la Police Judiciaire, Ministère de l'Intérieur (France, expert de questions de police) ; M. Carlos RAMOS RUBIO, Procureur à l'Office Anticorruption du Ministère public, Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Espagne, expert des question relatives aux poursuites et au fonctionnement du système judiciaire) et M. Georgi RUPCHEV, Expert d'état, Directorat de la législation, Ministère de la Justice et de l'intégration juridique européenne (Bulgarie, expert pour les questions d'orientation politique). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Bucarest du 2 au 5 octobre 2001. Avant la visite, les experts de l'EEG ont reçu des autorités roumaines une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2001) 25).
2. L'EEG a rencontré des représentants des organisations gouvernementales roumaines suivantes : le Ministère de la Justice, le Parquet auprès de la Cour Suprême, la Section spécialisée de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le Président de la Cour Suprême de justice et les juges de la section pénale, le Ministère de l'Administration publique, la Commission juridique, de discipline et immunités du Sénat, le Conseil de la concurrence, le Ministère des Finances publiques (Direction générale des douanes et Garde Financière), le Service de contrôle du Premier Ministre, le Ministère de l'Intérieur, l'Inspection Générale de la police, la Cour des comptes, l'Office National de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent, le Ministère de l'Autorité pour la Privatisation et l'Administration des Participations d'Etat.
3. En outre, l'EEG a rencontré des représentants de la Commission Nationale des Valeurs Mobilières, de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Roumanie, des médias et « Transparency International » Roumanie.
4. Il est rappelé que le GRECO a convenu, lors de sa 2<sup>ème</sup> réunion plénière (décembre 1999), que le Premier Cycle d'Evaluation se déroulerait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001 et que, conformément à l'Article 10.3 de ses Statuts, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
  - Principe directeur 3 (désigné ci-après « PDC 3 ») : autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, compétences, moyens pour l'obtention de preuves, indépendance et autonomie) ;
  - Principe directeur 7 (désigné ci-après « PDC 7 ») : personnes ou organismes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption ; moyens dont ils disposent) ;
  - Principe directeur 6 (désigné ci-après « PDC 6 ») : immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. Suite aux réunions auxquelles il est fait référence aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, les experts de l'EEG ont communiqué au Secrétariat leurs observations individuelles relatives à chacun des secteurs concernés, ainsi qu'aux propositions de recommandations, sur la base desquelles le présent rapport a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités roumaines, ainsi que, dans la mesure du possible, leur efficacité, dans le but de se conformer aux obligations découlant des PDC 3, 6 et 7. Le rapport décrira au préalable la situation roumaine en matière de corruption, la politique générale dans le domaine

de la lutte contre la corruption, les institutions et les autorités en charge de cette lutte, leur fonctionnement, leurs structures, leur expertise, leurs pouvoirs, leurs moyens et leur niveau de spécialisation, de même que le système des immunités empêchant de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption. La deuxième partie contient une analyse de la situation décrite antérieurement, évaluant notamment, si le système en place en Roumanie est tout à fait compatible avec les engagements découlant des PDC 3, 6 et 7. Enfin, le rapport comporte une liste de recommandations formulées par le GRECO concernant la Roumanie, afin que le pays améliore son degré de conformité par rapport aux principes directeurs concernés.

## II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

### a) **Le phénomène de corruption et sa perception en Roumanie**

6. La Roumanie a une superficie de 238 390 km<sup>2</sup> et, avec 22,5 millions d'habitants, est le second pays d'Europe centrale et orientale en nombre d'habitants, après la Pologne. Elle a des frontières communes avec l'Ukraine, la Moldova, la Hongrie, la République Fédérale de Yougoslavie et la Bulgarie. Après 3 années de récession sur la période 1997-1999, l'année 2000 a marqué un rebond pour la Roumanie : la croissance (1,6%) a été tirée par le dynamisme des exportations (+23% en USD), l'investissement et la consommation publique s'inscrivant également en légère hausse. D'après les prévisions existantes au moment de la visite, la croissance devrait être beaucoup plus soutenue en 2001. Elle a atteint 4,9% au cours du premier semestre et le Gouvernement prévoit une croissance de 4,5% pour l'ensemble de l'année ; elle ne saurait en tout état de cause être inférieure à 4% cette année, les événements du 11 septembre ne pouvant avoir d'ici la fin de l'année qu'un impact limité sur l'économie roumaine. Ce taux de croissance provient surtout du dynamisme de la demande interne, la consommation des ménages s'étant affermie (+7,6% au premier semestre) suite à l'augmentation des salaires réels observée depuis le début de l'année (supérieure à 6% et largement entraînée par le secteur public). Selon des sources de la Banque Mondiale se référant pour la plupart à l'année 1999, le PNB par habitant était de 1650 euros.

#### i) *La législation pénale*

7. La définition juridico-pénale des actes de corruption figure aux articles 254 à 257 du code pénal roumain, qui portent sur les « délits classiques de corruption » : corruption active, corruption passive, acceptation d'avantages indus et trafic d'influence. L'article 254 du Code pénal définit la corruption passive comme le fait d'un fonctionnaire<sup>1</sup> qui, directement ou indirectement, sollicite ou reçoit de l'argent ou d'autres avantages indus ou accepte la promesse de tels avantages ou ne refuse pas cette promesse afin d'accomplir, ne pas accomplir ou retarder l'exécution d'un acte dans l'exercice de ses fonctions, ou d'accomplir un acte contraire aux dites fonctions. La sanction prévue pour ce type de délits est une peine de prison de 3 à 12 ans et la déchéance de certains droits. Selon l'article 255 du Code pénal, le délit de corruption active consiste en la promesse, l'offre, la donation d'argent ou d'autres avantages, selon les modalités et aux fins stipulées par l'article 254. La sanction prévue est une peine de prison de 6 mois à 5 ans. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 255, la corruption active n'est pas érigée en infraction lorsque le corrupteur a été contraint, de quelque manière que ce soit, par le fonctionnaire ayant touché le dessous-de-table. En vertu du paragraphe 3, le corrupteur n'est pas sanctionné s'il dénonce les faits aux autorités avant que l'organe de poursuite pénale en soit saisi par une autre source. Dans un cas comme dans l'autre, les espèces, valeurs ou autres biens offerts par le corrupteur

---

<sup>1</sup> Conformément aux articles 114(5) et 147 du code pénal qui donnent une définition générale du terme fonctionnaire, les parlementaires doivent être considérés comme étant également compris dans cette définition.

doivent lui être restitués (article 255, par. 5). L'acceptation d'avantages indus est le fait d'un fonctionnaire qui perçoit directement ou indirectement de l'argent ou autres avantages après avoir accompli un acte qu'il était tenu d'exécuter dans l'exercice de ses fonctions. Elle est érigée en infraction distincte de celle de corruption passive (article 256). La sanction prévue pour ce délit est une peine de prison de 6 mois à 5 ans. L'article 257 du Code pénal érige en infraction le trafic d'influence (passif) qui consiste en la perception, la demande ou l'acceptation d'une promesse directe ou indirecte d'argent ou la perception de cette somme ou d'autres avantages par quiconque se trouvant en position d'influer ou de faire croire à autrui qu'il est en mesure d'influencer un fonctionnaire pour le déterminer à faire ou ne pas faire un acte qui rentre dans ses attributions de service.

8. Cette réglementation est complétée par la loi n° 78 de 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption (ci-après loi 78/2000), qui inclut la description de diverses infractions assimilées aux délits classiques de corruption (art. 10 à 16), punies également au stade de la tentative (art. 15), tandis que pour d'autres infractions communes (art. 17), la loi prévoit l'aggravation des peines (art. 18) lorsqu'on peut constater que lesdites infractions ont un rapport direct avec des délits de corruption, de telle sorte que la peine punissant les délits aggravés présumés peut atteindre 15 ans d'emprisonnement, assortie de la déchéance de certains droits. La loi prévoit en outre la confiscation de la somme d'argent, des valeurs et de tous autres biens remis afin de commettre le délit ou en récompense de sa commission, lorsqu'ils n'ont pas à être rendus à la victime ou utilisés pour l'indemniser (art. 19 de la loi 78/2000). Pour le reste, les délais de prescription des actes de corruption, conformément au droit commun, vont de 5 à 10 ans, l'interruption de ces délais intervenant dès l'ouverture de l'enquête du parquet, sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'action des tribunaux. La loi 78/2000 traite tant de la prévention que de l'éradication de la corruption. Comme mentionné ci-dessus, elle prévoit la répression d'actes commis pour obtenir des avantages et définis comme des délits assimilés aux faits de corruption (section 3), ainsi que la majoration des peines pour les délits définis comme directement liés à la corruption (section 4). En vertu de ladite loi, les délits de corruption commis au profit d'un groupe ou d'une organisation criminelle doivent être sanctionnés par une peine majorée. La loi élargit les catégories des personnes pouvant être reconnues coupables d'actes de corruption 'classiques' tels que définis par le Code pénal, ainsi que des délits susmentionnés déterminés par elle-même ; elle peut ainsi s'appliquer partiellement à la corruption dans le secteur privé<sup>2</sup>.
9. La législation roumaine ignore le principe de la responsabilité pénale des personnes morales et donc celles-ci ne peuvent être tenues pour responsables de délits de corruption et de blanchiment d'argent en découlant. Du point de vue des sujets actifs potentiels de la corruption, la loi 78/2000 élargit cette catégorie par rapport à la définition de « fonctionnaire », déjà large, du code pénal roumain (art. 147.2) qui incluait aussi bien « l'agent public » que tout « employé » au service d'une personne morale privée. La loi se réfère non seulement aux autorités publiques et aux fonctionnaires, permanents ou temporaires, quelle que soit leur catégorie ou leur dénomination, mais aussi à toutes les personnes qui participent à la prise de décision, qui sont susceptibles de l'influencer ou prêtent une assistance spécialisée au sein des services publics, des régies autonomes ou des sociétés nationales, aux personnes qui exercent des fonctions de direction au sein d'un parti politique, d'un syndicat, du patronat, d'une association de bienfaisance ou d'une fondation, mais aussi à celles qui exercent les mêmes fonctions au sein de sociétés commerciales, de coopératives ou d'autres entités économiques privées et, en particulier, dans le domaine des sociétés bancaires, financières, boursières et d'assurances, et

---

<sup>2</sup> Les lois pertinentes figurent à l'Annexe I du présent rapport.

aux personnes qui exercent des fonctions de direction au sein d'un parti politique, d'un syndicat, du patronat, d'une association sans but lucratif ou d'une fondation.

10. Le blanchiment de capitaux est érigé en infraction par la loi n° 21 de 1999 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux. La sanction infligée pour ce type de délits est une peine carcérale de 3 à 12 ans. Aux termes de la loi 78/2000, les infractions pénales en matière de corruption sont considérées comme des infractions principales au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

*ii) Mesures préventives*

11. La loi n°115 de 1996 sur la déclaration et le contrôle de la fortune des hauts fonctionnaires, des magistrats, des fonctionnaires et des personnes occupant des fonctions directoriales prévoit l'obligation pour certaines catégories de fonctionnaires de déclarer leur fortune ; ces personnes peuvent en outre être contrôlées par des commissions d'enquête, composées de deux juges et d'un procureur et fonctionnent au sein des cours d'appel, lorsqu'une nette différence apparaît entre le montant du patrimoine initialement déclaré et la rétribution perçue durant leur mandat. Si la commission d'enquête constate que les biens ne sont pas légalement obtenus, elle renvoie l'affaire devant la cour d'appel. Comme il a été dit précédemment, la loi 78/2000 porte également sur la prévention et énonce certaines règles de conduite spécifiques aux catégories de fonctionnaires concernées. Aux termes de la loi n°115 de 1996, elle prévoit l'obligation pour certaines personnes de déclarer le montant de leur patrimoine et de signaler toute donation ou présent matériel reçus dans le cadre de leurs fonctions, à l'exception de ceux dotés d'une valeur 'symbolique'. La loi n°87 sur la lutte contre la fraude fiscale a été adoptée en 1994. Les obligations et responsabilités incombant aux fonctionnaires, ainsi que les dispositions dictant leur comportement, sont définies dans divers règlements (loi n°92 de 1992 sur l'organisation judiciaire, loi n° 80 de 1995 sur la charte du personnel militaire, loi n°188 de 1999 sur la charte des fonctionnaires). Un code d'éthique de la magistrature a été adopté par le Conseil Supérieur de la Magistrature. L'Union des juristes roumains a adopté une charte de leur profession, équivalent à un code de conduite. L'Ordonnance d'urgence n° 60 de 2001 fixe les conditions et règlements régissant les appels d'offres du marché public. Cette loi fait de la libre concurrence, de la transparence et de l'égalité de traitement les principes fondamentaux de la procédure d'attribution des marchés publics. Le financement des partis politiques est régi par la loi n° 27 de 1996 sur les partis politiques. Ladite loi interdit les donations anonymes représentant plus de 20% des subventions de l'Etat, les donations visant à un profit économique ou politique, ainsi que les donations d'entreprises et d'organismes publics et d'organisations ou d'Etats étrangers. La Cour des comptes est chargée de contrôler le financement des partis politiques. Par ailleurs, parmi les mesures de prévention et de contrôle des actes de corruption au sein des administrations publiques, il convient tout particulièrement de mentionner la création, le 3 mai 2001, sur ordre du Premier Ministre, du Service de contrôle du Premier Ministre (voir par. 61), coordonné par un Secrétaire d'Etat et composé d'une cinquantaine de personnes.

*iii) Coopération internationale*

12. L'article 11, par. 2 de la Constitution roumaine stipule que les traités internationaux ratifiés par le Parlement font partie du droit national. La Roumanie a signé la Convention pénale et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, de même que la Convention des Nations Unies sur la criminalité organisée transnationale. Le Gouvernement roumain a soumis les deux conventions du Conseil de l'Europe à la ratification. La Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et la Convention

sur le transfert des personnes condamnées ont été ratifiées et sont entrées en vigueur. La Roumanie a conclu des accords bilatéraux de coopération judiciaire en matière pénale avec l'Algérie, l'Arménie, l'Australie, le Belarus, le Canada, la Chine, la Yougoslavie, le Maroc, la Syrie, les Etats-Unis et la Tunisie. Il n'existe pas de traités spécifiques prévoyant une coopération dans les affaires de corruption. Les autorités roumaines ont informé l'EEG du fait que les statistiques sur l'extradition et l'entraide judiciaire dans le domaine de la corruption commenceront à être disponibles à partir de 2002. A l'heure actuelle, la Constitution roumaine ne permet pas l'extradition de citoyens roumains. La Roumanie a conclu de nombreux accords bilatéraux sur la coopération policière dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, ainsi que deux accords trilatéraux (avec la Bulgarie et la Turquie, d'une part, et la Moldova et l'Ukraine, d'autre part). Le code roumain de procédure pénale comporte des dispositions régissant l'entraide dans les procédures pénales et d'extradition. Le Gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi sur l'extradition, l'entraide judiciaire et le transfert des personnes condamnées.

iv) *Statistiques*

Condamnations définitives pour la période 1997 – 1<sup>er</sup> semestre 2001

<b>Infractions</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>1<sup>er</sup> semestre 2001</b>
Corruption passive	314	215	168	117	59
Corruption active	124	107	57	35	56
Concussion	33	22	13	10	5
Trafic d'influence	165	190	143	136	74

13. Selon les informations communiquées à l'EEG, des liens entre corruption et criminalité organisée existent en Roumanie mais «pas plus que dans d'autres pays de la région, compte tenu du caractère transfrontalier de cette forme de criminalité et de sa récente extension». D'après les chiffres mentionnés ci-dessus et selon les informations recueillies par l'EEG pendant et avant la visite, il apparaît qu'en Roumanie la corruption affecte dans la pratique les activités de presque toutes les institutions publiques et constitue un phénomène préoccupant. Les actes les plus graves de corruption sont directement liés à la criminalité organisée, avec le risque d'infiltration des organismes gouvernementaux et du système judiciaire qui en résulte. En particulier, plusieurs enquêtes indiquent l'existence de corruption au sein de la police et des tribunaux roumains, dont le fonctionnement suscite les indices de satisfaction les plus bas de tous les services publics évalués. Selon l'Index du niveau de corruption 2001 publié par Transparency International, la Roumanie se situe à la 69<sup>e</sup> place (ex aequo avec le Venezuela). Le rapport que la Banque Mondiale a élaboré pour l'an 2001 sur la corruption en Roumanie explique notamment qu'en 2000, 38 % des fonctionnaires s'étaient vu proposer un pot-de-vin, que 42 % des particuliers entrés en contact avec des administrations publiques ont déclaré qu'on leur avait demandé directement ou indirectement un pot-de-vin ou qu'ils en avaient eux-mêmes proposé. Concrètement, 16 % ont confessé qu'une personne liée à l'administration de la justice (généralement un avocat) avait exigé d'elles un pot-de-vin, et 22 % ont déclaré l'avoir payé spontanément. De plus, le pourcentage de personnes satisfaites par les tribunaux est de 28 %, soit le plus bas de tous les services publics, et 40 % des personnes interrogées estiment qu'il est inutile de porter plainte ; 68 % des entreprises estiment que la lenteur de la justice leur porte préjudice ; 46 % d'entre elles s'estiment affectées par la corruption qui s'exerce dans le secteur privé et 37 % par le crime organisé.

## **b. Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption**

### **b1. La police**

14. La police roumaine a fait l'objet d'une profonde restructuration après la révolution de 1989 ; une grande partie des cadres a été renouvelée. Entre 1990 et 1995, l'Etat roumain a recruté et formé annuellement, sous statut militaire, sept cents officiers et mille à mille cinq cents sous-officiers. Le recrutement des personnels s'effectue sur concours suivi d'une période de formation de dix-huit mois pour les sous-officiers (elle devrait être portée bientôt à deux ans) et de quatre ans pour les officiers, formation dispensée pour ces derniers à l'Académie de Police de Bucarest ce qui leur permet d'acquérir un bon niveau universitaire et de technique professionnelle policière. Les enseignements au sein de l'Académie de Police sont assurés à la fois par des policiers et des universitaires. L'Académie de Police travaille également en partenariat avec d'autres administrations dites de contrôle et avec des établissements étrangers équivalents ce qui lui confère tout du moins en apparence un esprit d'ouverture et la volonté affichée de rechercher en permanence un enseignement de qualité basé sur des modèles de plusieurs pays d'Europe occidentale.
15. La police roumaine est composée de cinquante deux mille fonctionnaires répartis sur l'ensemble du territoire national avec un niveau central, un niveau régional (huit régions administratives) et un niveau départemental (quarante deux départements). Cette police est dirigée par un Inspecteur Général nommé par décision du Gouvernement, sur proposition du Ministre de l'Intérieur. Au moment de la visite de l'EEG, la police roumaine était encore sous statut militaire mais il était prévu de la démilitariser avant la fin de l'année 2001.
16. La police roumaine est divisée en trois branches la Sécurité Publique, la Police Administrative et la Police Judiciaire. Cette dernière représente environ 20 % de l'effectif global soit, à peu près, dix mille fonctionnaires traitant annuellement entre huit cents et neuf cents mille dossiers pénaux. Parmi ces fonctionnaires mille quatre cents sont plus particulièrement chargés de la lutte contre les infractions économiques et financières. Ces fonctionnaires suivent une formation initiale très spécifique complétée par des périodes de formation continue à même de leur donner la technicité suffisante pour lutter contre ce type de délinquance. Formation sanctionnée par des tests de connaissances de leur niveau professionnel.
17. La loi 78/2000 a établi des groupes spécialisés formés de procureurs, policiers et autres spécialistes en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Ces policiers sont hiérarchiquement dépendant du magistrat (Ministère public). 128 officiers de la police sont spécialement formés pour combattre la corruption et des bureaux ont été créés au niveau local pour s'occuper spécialement des problèmes liés à la corruption.
18. Un code de déontologie pour les personnels de la police est prévu et l'EEG a été informé qu'il devrait être adopté dans les premiers mois de l'année 2002. Des cours de déontologie professionnelle ont été introduits dans les cours de formation de la police.
19. Aucun cadre de la police ne peut exercer la même fonction pendant plus de 5 ans pour éviter que la même personne ayant des pouvoirs de décision ne puisse être liée à la même fonction. Cette règle n'est pas tout à fait valable dans les cas d'activités qui requièrent une spécialisation particulière.

20. Plusieurs policiers ont fait l'objet d'enquêtes par le parquet sur des faits de suspicion de corruption, mais il y a eu de nombreux autres cas d'enquête au niveau disciplinaire.<sup>3</sup>
21. Il existe une structure d'enquêtes internes au sein de la police. Le Service central est composé de 40 personnes et les structures locales de 2 à 3 policiers spécialisés. Dans le cas où ces services détectent, au cours de leurs enquêtes internes, des infractions pénales dépassant le simple cadre d'infractions disciplinaires, ils sont tenus de transmettre l'affaire aux autorités compétentes en matière de poursuites pénales (le parquet).

## **b2. L'administration douanière**

22. L'administration des douanes a été très fortement réorganisée après la révolution de 1989 et a bénéficié pour se faire dès 1993 du concours étroit de l'Union Européenne dans le cadre du programme Phare et a passé des accords de coopération et d'entraides administratives avec différents pays tels que les Etats Unis d'Amérique, la Turquie, la Yougoslavie, la Bulgarie, l'Ukraine, la Suisse et la Moldova. D'autres accords bilatéraux sont en vue avec des pays tels que la France, la Hongrie, Israël, la Géorgie et la république de Corée.
23. Dans le cadre d'un processus d'intégration à l'Union Européenne, l'administration des douanes a engagé une action de modernisation des méthodes d'investigations mises en place dès 1997 pour permettre notamment de suivre les mouvements en transit, d'établir des rapports statistiques ou de recueillir des données permettant l'analyse des risques de fraudes et du contrôle des valeurs déclarées à l'administration des douanes. Cette modernisation des méthodes dans les outils douaniers doit permettre d'améliorer les performances en matière de lutte contre les fraudes et de développer la coopération avec d'autres organismes en charge de la lutte contre la criminalité internationale telle que la Police, l'administration Fiscale et surtout la Justice.
24. Sur le plan structurel l'administration des douanes est composée de 4300 fonctionnaires répartis sur l'ensemble du territoire national. A un niveau central se trouve la direction générale des Douanes, à un niveau régional se trouvent les dix directions régionales et à un niveau local, cent quatre bureaux locaux. Au sein de la Direction Générale des douanes existe un Corps d'Inspection Générale qui est en charge des enquêtes internes et de la détection des éventuelles malversations commises par des fonctionnaires de cette administration.
25. Le personnel des douanes est divisé en trois Corps, recruté sur concours. La formation initiale des douaniers est directement dispensée dans les services opérationnels de cette administration, la Douane ne disposant pas de centre de formation pour ses jeunes fonctionnaires. Il apparaît en outre que l'administration des Douanes ait beaucoup de difficultés à assurer une mobilité suffisante de ses fonctionnaires ce qui apparaît peu propice à une action de prévention de la corruption.
26. En terme de prévention de la corruption des fonctionnaires des douanes, cette administration a mis en place dès 1995 un contrôle de leur patrimoine et ce dès leur entrée dans la fonction. Ils doivent, en outre, déclarer dans les quarante cinq jours de leur acquisition les biens mobiliers ou immobiliers dont la valeur est égale ou supérieure à vingt fois le salaire brut moyen en vigueur aux douanes. Enfin, au-delà de la déclaration de patrimoine, l'Etat roumain a instauré le 1<sup>er</sup>

---

<sup>3</sup> Au cours de l'année 2001, 140 dossiers ont fait l'objet d'enquêtes judiciaires et environ 3000 dossiers ont été traités sur un plan disciplinaire.

janvier 2001 l'obligation de déclaration fiscale des revenus qui est aussi un moyen de contrôler l'écart possible entre le train de vie et le revenu légal déclaré.

**b3. Le système judiciaire roumain et les organes judiciaires chargés de la lutte contre la corruption**

*i) Le système judiciaire roumain : principes, nomination, destitution, sanctions, interdictions, privilèges, organisation et formation des juges et des procureurs*

27. En vertu de sa Constitution de 1991 (ci-après « CR »), la Roumanie constitue un Etat de droit, démocratique et social, dont la forme de gouvernement est la République (art. 1 de la CR), fondé sur la division des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ce dernier étant composé de juges indépendants, exclusivement soumis à la loi (art. 123 de la CR) et inamovibles (art. 124 de la CR).
28. En Roumanie, les juges et les procureurs sont nommés par le Président de la République (art. 124 CR), sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature (art. 133 de la CR et art. 47 de la loi 92/1992 sur l'organisation judiciaire - ci-après « loi 92/1992 »). Aux termes de la loi 92/1992, cette proposition est quant à elle formulée sur recommandation du Ministre de la Justice (art. 88), qui préside à cet effet le Conseil, sans disposer pour autant du droit de vote (art. 133 de la CR). La nomination du Président, du Vice-Président, des Présidents de section et des juges de la Cour Suprême de Justice, désignés pour une période de 6 ans renouvelables, s'effectue selon la même procédure (art. 124 de la CR).
29. La destitution des magistrats (juges et procureurs) ne peut se produire que pour des motifs prévus par la loi (art. 92 de la loi 92/1992) et leur mutation ou promotion ne peut avoir lieu qu'avec leur accord (art. 94.1 de la loi 92/1992). La révocation est décidée par le Président de la Roumanie, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature (art. 131 de la loi 92/1992). Les magistrats (juges et procureurs) ont l'interdiction d'appartenir à un parti politique ou d'exercer d'autres activités à caractère politique (art. 110 de la loi 92/1992), et d'exercer toute autre activité publique ou privée, à l'exception des activités pédagogiques et de la collaboration à des publications non politiques (art. 124.2 de la CR et art. 111 et 113 de la loi 92/1992), mais ils sont libres de former des associations professionnelles pour la défense de leurs intérêts professionnels et d'y adhérer (art. 120 de la loi 92/1992).
30. Les magistrats (juges et procureurs) ne peuvent faire l'objet d'une enquête ni être arrêtés, détenus ou inculpés sans l'approbation du Ministre de la Justice (art. 91.2 de la loi 92/1992). Le Ministère de l'Intérieur est tenu d'assurer, à leur demande, la protection des magistrats et de leur famille en cas de menaces pour leur vie, leur intégrité ou leurs biens (art. 91.2 de la loi 92/1992).
31. Le pouvoir disciplinaire, ainsi que le pouvoir de promotion et de mutation des juges, sont entre les mains du Conseil Supérieur de la Magistrature (art. 124.1 de la CR), mais c'est le Ministre de la Justice qui décide d'exercer ou non l'action disciplinaire (art. 124 de la loi 92/1992) et qui, en tant que responsable du bon fonctionnement des tribunaux, exerce le pouvoir de contrôle et d'organisation. L'ouverture de poursuites disciplinaires contre les procureurs incombe également au Ministre de la Justice ou au Procureur général auprès du Parquet de la Cour Suprême de Justice, mais la décision appartient à la Commission de discipline du Ministère Public, composée de cinq procureurs du Parquet de la Cour Suprême de Justice élus pour quatre ans parmi ses membres (art. 127 de la loi 92/1992).

32. L'organe supérieur du Pouvoir judiciaire est le Conseil Supérieur de la Magistrature, composé de 15 magistrats élus pour une durée de quatre ans par la Chambre des Députés et le Sénat réunis en séance commune (art. 132 de la CR), parmi un nombre trois fois plus élevé de candidats désignés par les assemblées générales respectives de magistrats et de procureurs de la Cour Suprême de Justice et des cours d'appel (art. 87 de la loi 92/1992). Le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé, sans droit de vote, par le Ministre de la Justice, sauf lorsqu'il exerce la fonction de conseil disciplinaire des juges, auquel cas il est présidé par le Président de la Cour Suprême de Justice (art. 133.2 de la CR et art. 88 de la loi 92/1992).
33. La distribution territoriale et fonctionnelle des juridictions roumaines est déterminée de la façon suivante par la loi 92/1992 : (1) plusieurs (entre 2 et 6 selon les cas) tribunaux de première instance dans chacune des 41 circonscriptions administratives (départements) qui composent le territoire national roumain (soit au total quelque 176 tribunaux d'instance), plus 6 autres dans la capitale de l'Etat, Bucarest (2 194 juges) ; (2) un tribunal de grande instance dans le chef-lieu de chaque département (41 au total), plus un siégeant à Bucarest (933 magistrats) ; (3) une cour d'appel pour chaque circonscription comprenant plusieurs (entre 2 et 6 selon les cas) tribunaux de grande instance (15 cours d'appel au total) (458 magistrats), et (4) la Cour Suprême de Justice, dont la composition et le fonctionnement sont régis par une loi spéciale (art. 11 de la loi 92/1992).
34. Le Ministère public roumain fait partie de l'autorité judiciaire ; il représente l'intérêt général de la société et défend l'ordre juridique ainsi que les droits et les libertés des citoyens (art. 130 de la CR). En vertu de la loi 92/1992, le Ministère public roumain exerce ses attributions dans le respect des principes de légalité, d'impartialité et de contrôle hiérarchique, en toute indépendance par rapport aux tribunaux (instances judiciaires) (art. 32) et aux autres autorités publiques. Le Ministère public exerce ses fonctions sous forme de parquets organisés près de chaque juridiction sous l'autorité du Ministre de la Justice (art. 26).
35. Le Ministère public roumain a une organisation hiérarchique pyramidale et exerce ses fonctions par l'intermédiaire des procureurs constitués en parquets auprès de chaque instance judiciaire (art. 26 de la loi 92/1992). Au sommet du Ministère public se trouve le Procureur général du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, qui est nommé et révoqué par le Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice (art. 40.2 de la loi 92/1992).
36. Le Ministre de la Justice exerce un contrôle sur la totalité des procureurs par l'intermédiaire des procureurs inspecteurs du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice et des parquets rattachés aux cours d'appel ou à travers les procureurs délégués (art. 34 de la loi 92/1992). Ses dispositions écrites sont contraignantes pour tous les procureurs lorsqu'ils ont pour objet l'observation et l'application de la loi (art. 33). En revanche, il ne peut ordonner aux procureurs la clôture d'une procédure pénale engagée conformément à la loi (art. 34). Le Ministre de la Justice décide de la structure et de l'organisation de tous les parquets, de la répartition des bureaux et de l'affectation à ces derniers de cabinets de criminalistique et de criminologie sur proposition du procureur général près la Cour Suprême de Justice (art. 30 de la loi 92/1992) ; il est également le porte-parole du Parquet en matière budgétaire.
37. L'Institut National de la Magistrature est l'institution publique subordonnée au Ministère de la Justice qui s'occupe de la formation spécifique des futurs juges et procureurs ainsi que du perfectionnement professionnel des magistrats en fonction (art. 70 de la loi 92/1992). La formation spécifique des magistrats dure d'un à deux ans selon la décision prise chaque année par le Ministre de la Justice (art. 75 de la loi 92/1992). L'admission à l'Institut National de la

Magistrature constitue le mode principal de recrutement des juges et des procureurs. Elle se fait par concours public organisé chaque année par le Ministère de la Justice, auquel ont le droit de se présenter les personnes réunissant les conditions de nationalité, de capacité et de diplômes prévues par la loi (art. 46 et 76 de la loi 92/1992).

ii) *Organes et institutions du pouvoir judiciaire chargés de la lutte contre la corruption*

38. En règle générale, les tribunaux de première instance sont compétents en première instance (premier ressort) pour juger toutes les affaires non attribuées par la loi à d'autres organes (art. 20 de la loi 92/1992). A titre exceptionnel, les tribunaux de grande instance et les cours d'appel sont compétents en première instance (premier ressort) pour juger toutes les affaires qui, de par leur importance ou leur gravité, leur sont attribuées par la loi, et en deuxième instance pour statuer sur les appels contre les décisions prononcées respectivement par les tribunaux de première instance et par les tribunaux de grande instance en premier ressort (art. 23 et 24 de la loi 92/1992). En particulier, les cours d'appel sont compétentes pour juger en première instance les délits commis par les juges et procureurs des tribunaux de première instance et de grande instance, l'instruction incombant au Parquet de la cour d'appel (art. 28 du CPP) ; la procédure est la même vis-à-vis des notaires (art. 31 de la loi 36/1995). En deuxième instance, les cours d'appel se chargent des appels formés contre les décisions prononcées en première instance par les tribunaux de grande instance. Pour sa part, la Cour Suprême de Justice, et plus précisément sa section pénale, est compétente en première instance pour instruire les procédures pénales engagées contre les Députés et Sénateurs du Parlement et statuer en la matière (art. 69.1 de la CR et art. 29 du CPP), et pour se prononcer - l'instruction étant alors confiée au Parquet – sur les délits impliquant des membres du Gouvernement (art. 16 de la loi 115/1999 et art. 29 du CPP) ou des juges, magistrats ou procureurs de la Cour Suprême, des cours d'appel ou de la Cour d'appel militaire (art. 28 et 29 du CPP). De même, en matière pénale et en dernier ressort, il appartient à la Cour Suprême de statuer non seulement sur les pourvois en cassation mais également sur les recours extraordinaires en annulation de décisions judiciaires définitives et dans l'intérêt de la loi, que seul le Procureur général du Parquet concerné peut former.
39. La loi 78/2000 prévoit en outre (art. 29) la création de formations spécialisées pour juger les délits de corruption et les infractions assimilées. Cette disposition légale fait référence à la possibilité prévue par la loi 92/1992 (art. 15) de constituer, au sein des tribunaux de première et de grande instance, et seulement si nécessaire, des formations de jugement spécialisées dans certains types d'affaires. Il n'existe toutefois aucun tribunal permanent spécialement compétent pour statuer sur les délits les plus graves de corruption, si l'on excepte les compétences spécifiques de la section pénale de la Cour Suprême de Justice lorsque des parlementaires, des Ministres ou des magistrats d'une certaine catégorie sont impliqués dans un délit.
40. En Roumanie, le Ministère public est, d'une façon générale, chargé de l'instruction pénale et du contrôle de l'activité d'enquête pénale de la police et des autres organes auxquels il peut donner des ordres ; le Ministère public peut également saisir les instances judiciaires du jugement des affaires pénales (art. 27 de la loi 92/1992). De même, le Ministère public est le seul habilité à exercer l'action pénale devant les tribunaux pour des délits de corruption. Pour contester la décision du procureur de classer une affaire, les plaignants peuvent uniquement s'adresser à son supérieur hiérarchique afin de tenter d'obtenir la révision de la décision en question pour défaut supposé de fondement ou illégalité.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La Cour Constitutionnelle a décidé qu'à partir de 1998, les ordonnances du procureur par lesquelles il ne renvoie pas l'affaire devant le juge, peuvent être attaquées devant la juridiction en se fondant sur l'art. 21 de la Constitution concernant le libre accès à la justice. Un Projet de modification du Code de procédure pénale qui prévoit la procédure pour attaquer devant

iii) *La section du parquet pour la lutte contre la corruption et le crime organisé*

41. Concrètement, l'institution judiciaire ayant compétence exclusive en matière d'instruction pénale des délits classiques de corruption est le Ministère public (art. 22 de la loi 78/2000). Au sein de cette institution, la structure spécialisée (art. 28) créée par la loi 78/2000 pour la poursuite des délits de corruption, soumise, elle aussi, au contrôle hiérarchique ultime du Procureur général du Parquet auprès de la Cour Suprême, exerce également une compétence exclusive. Elle est composée de la section rattachée à la Cour Suprême de Justice, ainsi que de 15 services près les cours d'appel et de 41 bureaux près les tribunaux de grande instance. La section du Parquet pour la lutte contre la corruption et la criminalité organisée rattachée à la Cour Suprême de Justice est constituée de 20 procureurs et comprend deux services : le Service de lutte contre la corruption et le Service de lutte contre le crime organisé. Le premier de ces services se compose lui-même d'un bureau d'enquête interne et d'un bureau anticorruption, le second étant quant à lui formé de quatre bureaux : le bureau contre la drogue et le crime organisé, le bureau de la criminalité financière, économique et bancaire, le bureau des crimes violents et le bureau de la cyber-criminalité et des fraudes contre les fonds communautaires. Ces 15 services et 41 bureaux emploient 120 procureurs spécialisés. Ceux-ci sont subordonnés, dans l'exercice de leurs fonctions, au Procureur général du Parquet auprès de la Cour d'appel concernée, mais ils sont placés sous la coordination et le contrôle directs de la section de lutte contre la corruption et le crime organisé. Au sein de cette structure spécialisée du Parquet, la répartition du travail entre les procureurs s'effectue en fonction de leur spécialisation et de la complexité des affaires.
42. Une centaine de procureurs intégrés à la structure du Parquet spécialisée dans la lutte contre la corruption suivent une formation interne permanente au sein même du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice et de l'Institut National de la Magistrature. Ils ont également bénéficié des programmes de formation de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe (PHARE, OCTOPUS I et II, FALCONE, TEMPUS) et des Nations Unies en matière de prévention de la criminalité organisée transnationale, ainsi que de différents programmes de formation bilatéraux (avec l'Espagne et les Etats-Unis), qui assurent une professionnalisation et une spécialisation adaptées à l'exercice de leurs fonctions essentielles.
43. A la demande du Procureur général auprès du Parquet de la Cour Suprême de Justice, les organes compétents pour poursuivre et déceler les infractions de corruption et assimilées peuvent déléguer pendant un an le nombre nécessaire de spécialistes pour accomplir, sous la direction, la surveillance et le contrôle direct des procureurs de la Section de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, les formalités procédurales autorisées par la loi (art. 28.4 de la loi 78/2000). Dans le même but, la loi 78/2000 (art. 28.5) prévoit également que des spécialistes des questions financières, bancaires, douanières et autres participent aux activités de cette Section spécialisée du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice. Une forme comparable de collaboration, respectant les spécificités de chaque cas, est envisagée au niveau des services et bureaux territoriaux spécialisés du Ministère Public (art. 28.6 de la loi 78/2000). L'EEG a été informée que la délégation, auprès du Parquet, de spécialistes issus d'autres organismes publics n'a pas été suffisamment mise en œuvre et qu'en toute hypothèse, elle manque de la stabilité nécessaire pour en garantir l'efficacité.
44. Les juges qui composent les tribunaux spécialisés dans le jugement des délits de corruption, les procureurs qui forment la Section, les Services et les bureaux de lutte contre la corruption et la criminalité organisée et les spécialistes rattachés au Parquet jouissaient de droits économiques

---

le juge ces ordonnances, est sur le point d'être finalisé.

spécifiques, notamment d'une prime de 30 % par rapport au salaire de base (art. 29.2 de la loi 78/2000). Cette disposition a, toutefois, été supprimée à la fin de l'année 2000.

#### **b4. Procédure et moyens d'enquête en matière de corruption**

45. La législation roumaine prévoit que les investigations sur des faits criminels sont, en général, commencées par la police et l'activité d'enquête de la police se termine à partir du moment où commence l'enquête pénale qui est entièrement dirigée par le Ministère public. C'est ce dernier qui décide si l'affaire doit être poursuivie ou non (s'il existe suffisamment d'éléments probants pour entamer des poursuites pénales). La durée moyenne d'une procédure pénale est de 2 ans. Au sein du parquet, les ordres donnés par les supérieurs peuvent concerner uniquement des instructions sur le respect de l'application de la loi. Ainsi, si le procureur hiérarchiquement inférieur n'est pas d'accord avec la décision de son supérieur d'arrêter, par exemple, une poursuite - décision toujours prise par écrit -, il peut recourir contre cette décision auprès du procureur supérieur à celui ayant décidé, en l'occurrence, d'arrêter les poursuites.
46. Le système pénal roumain est fondé sur le principe de la légalité et le déroulement du procès est strictement régi par la loi (art. 51 de la CR et art. 2 du CPP). Ce système n'offre pas la possibilité de négocier ni d'obtenir la collaboration d'un suspect ou d'un condamné en échange de sa relaxe, d'une réduction de sa peine ou de sa protection. Cependant, en conformité avec l'art. 74, lettre C du code pénal roumain, le fait de faciliter la découverte ou l'arrestation des participants à l'accomplissement de l'infraction, peut être retenu comme circonstance atténuante pour l'auteur. En revanche, le Code pénal roumain (art. 255.3) ne sanctionne pas le corrupteur qui avoue son délit aux autorités avant que le Ministère public soit saisi de l'affaire par d'autres voies ; de plus, il permet de considérer comme une circonstance atténuante pour la détermination de la peine, son exécution ou son remplacement par une peine de substitution le fait que le délinquant et l'infraction commise ne présentent qu'un faible danger social. Dans le droit pénal roumain, l'instruction et la procédure sont protégées par le secret judiciaire.
47. Le Code de procédure pénale roumain, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1969, a été modifié en 1973 et plusieurs fois après 1989 - les modifications les plus importantes ayant été introduites en 1992, 1993, 1998 et 2001. Une commission d'experts au sein du Ministère de la Justice est actuellement chargée d'élaborer un nouveau projet.
48. S'agissant des moyens d'enquête dans le domaine de la corruption et de la criminalité organisée, la Roumanie a entrepris, à la suite de diverses évaluations et recommandations en ce sens, d'introduire dans sa législation des dispositions permettant de recourir, en complément des moyens classiques, à d'autres moyens spécialement destinés à la lutte contre la corruption (art. 27 de la loi 78/2000), tels que la surveillance des comptes et dépôts bancaires, la surveillance et l'écoute des lignes téléphoniques ou l'accès aux systèmes d'information. En revanche, un projet de loi visant à permettre une protection appropriée des témoins et des experts ainsi que l'infiltration d'agents dans le cadre des enquêtes et des procédures relatives à des délits de corruption n'a pas encore été adopté. Quoi qu'il en soit, le Code pénal roumain sanctionne tant l'usage de la menace et de la violence ou de tout autre moyen de contrainte, pour empêcher les témoins, les experts, les interprètes et les avocats de déposer, qu'il s'agisse d'une procédure pénale, civile ou disciplinaire (art. 261 du CP).
49. Les dénonciations et témoignages anonymes ne peuvent être admis comme moyen de preuve dans un procès pénal ni motiver l'ouverture d'une enquête (art. 25.3 de la loi 78/2000 et art. 83 du CPP). Cependant, la possibilité d'agir d'office dont bénéficient le Parquet et le Service de

contrôle du Premier Ministre permet en pratique de prendre en considération les dénonciations anonymes lorsqu'elles apparaissent vraisemblables.

50. Le secret bancaire et le secret professionnel ne peuvent être opposés aux organes chargés de l'instruction pénale des délits de corruption (art. 26 de la loi 78/2000). Toutefois, le secret professionnel des avocats et de leurs associés, collaborateurs ou subordonnés est garanti, à l'exception des cas expressément prévus par la loi (art. 10 de la loi 51/1995 et art. 5 de l'ordonnance de 2001).
51. Durant sa visite d'évaluation en Roumanie, l'EEG a appris de diverses sources que les opérations de contrôle, et notamment les enquêtes sur les infractions de corruption, sont malaisées en raison des lacunes de la réglementation en matière de conservation, classement et archivage des documents officiels. En effet, il est relativement fréquent que de telles pièces soient détruites, bien que le Code pénal sanctionne cet acte d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq années d'emprisonnement, afin de dissimuler un délit de corruption passible d'une sanction plus grave.
52. Les instances judiciaires et les parquets disposent, pour s'acquitter de leur mission, d'une force de police mise à leur service par le Ministère de l'Intérieur (art. 129 du CR et art. 143 de la loi 92/1992). Il a été indiqué à l'EEG que 128 fonctionnaires de police, titulaires d'un diplôme universitaire, avaient reçu une formation spécialisée dans divers domaines (finances, douanes, informatique) afin d'être délégués auprès du Parquet, où ils travaillent sous les ordres et le contrôle des procureurs dans le cadre d'enquêtes sur des faits de corruption.
53. Un Bureau de centralisation, d'analyse et d'exploitation des données relatives aux actes de corruption et à la criminalité organisée, placé sous l'autorité directe du procureur responsable de la Section spécialisée du Parquet, rassemble les informations fournies par les services et bureaux du Parquet ou transmises par les différents organismes intervenant dans la lutte contre la corruption et le crime organisé.

#### **b5. Autres organes et institutions**

54. Il existe en Roumanie d'autres autorités qui, bien que n'étant pas directement impliquées dans le domaine, jouent un rôle important en matière de prévention et de détection des cas de corruption. A cet égard, il est essentiel de faire référence à la Garde de Finances, l'Office National de Prévention et de Lutte contre le blanchiment d'argent, le Service de contrôle du Premier Ministre, le Conseil de la concurrence et l'Office de la concurrence.

##### *i) La Garde des finances*

55. La Garde des Finances composée de 1500 personnes environ répartie sur l'ensemble du territoire national (quatre-vingts à Bucarest et quinze à vingt personnes par département dans les quarante-deux départements de Roumanie) est une structure en charge de la lutte contre la fraude fiscale. Le Directeur National et le Directeur Adjoint sont nommés par le Ministre des Finances.
56. Le cadre légal des contrôles de cette structure est donc celui de la procédure fiscale mais au regard des règles de la procédure pénale roumaine, ce Service peut et doit transmettre au Procureur de la République les fraudes constatées à l'occasion de leur contrôle de nature administratif et susceptible de qualification pénale. C'est en cela que ce Service apporte un

concours important sur le plan institutionnel à la lutte contre la corruption en Roumanie. C'est ainsi que 3000 affaires sont, en moyenne, transmises annuellement par la Garde des Finances à l'ensemble des Procureurs roumains dont un bon nombre est relatif à des faits de corruption ou délits voisins.

57. Il faut aussi souligner que la Garde des Finances a fréquemment l'habitude de travailler avec d'autres Services tels que la police ou l'Office du Blanchiment d'Argent.

*ii) L'Office National de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent*

58. Cette structure interministérielle et pluridisciplinaire a été créée en 1999. Elle est composée de sept représentants :

- un représentant du Ministère des Finances,
- un représentant du Ministère de l'Intérieur,
- un représentant du Ministère de la Justice,
- un représentant du Parquet de la Cour Suprême de Roumanie,
- un représentant de la banque nationale,
- un représentant de la Cour des Comptes,
- un représentant de l'association des banques de Roumanie.

59. Cette structure est en charge de recevoir et analyser les informations qui lui sont transmises par les professionnels contraints de par la loi (article 8 de la loi 21/1999) à la révélation de faits suspectés de blanchiment. Deux types d'informations lui sont transmis :

- informations relatives à des transactions suspectes ;
- informations relatives à des transactions en espèces dépassant la somme de dix mille euros.

60. L'EEG a pu constater qu'actuellement 80 % des informations transmises à l'Office proviennent des institutions bancaires<sup>5</sup> mais également que les notaires révèlent peu (2 rapports de transactions suspectes) ainsi que les casinos (8 rapports de transactions suspectes). Il faut souligner que l'Office peut au-delà des informations reçues demander elle-même des informations à toute administration.

61. La loi de création de l'Office en 1999 ne prévoyait pas d'infraction de blanchiment de la corruption mais cela a été introduit dans le dispositif législatif roumain de la loi 78/2000. Depuis cette loi de 2000, l'Office a révélé un certain nombre d'affaires de corruption qui ont fait l'objet d'une transmission à la Justice notamment dans le domaine de l'adoption, dans le domaine de l'administration financière à Bucarest et dans l'administration des Douanes.

*iii) Service de contrôle du Premier Ministre*

62. Ce Service a autorité pour constater d'office sur tout type de violation de la loi à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, des Ministères et des autres organismes spécialisés subordonnés au

---

<sup>5</sup> Au cours de l'année 2000, l'office a reçu 157 rapports sur des transactions suspectes, dont :

- a) 130 communiqués par des banques,
- b) 10 communiqués par des organismes financiers autres que les banques,
- c) 17 communiqués par des organismes de contrôle et de supervision.

Gouvernement ou aux Ministres, conformément à la loi 90/2001 sur l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement roumain et des Ministères. Il est, en particulier, habilité à constater et vérifier les activités liées à la corruption et à la criminalité organisée, et doit directement informer le Premier Ministre des résultats de son travail. Les rapports de ce Service, qui est tenu de conserver les preuves ou indices qu'il découvre au cours de son travail afin de les communiquer aux organes compétents en matière de poursuite des infractions, constituent des preuves en vertu des lois procédurales. Entre avril et octobre 2001, ce Service a effectué une soixantaine de contrôles directs.

*iv) Le Conseil de la concurrence et l'Office de la concurrence*

63. Ces deux structures ont été créées en 1997. Le Conseil de la Concurrence est une autorité administrative autonome composée de dix membres, un président, trois vice-présidents et six conseillers. Les membres de ce Conseil sont nommés par le Président de la Roumanie sur proposition commune de la Commission Economique du Sénat et de la Commission Economique pour la politique économique, la réforme et la privatisation de la Chambre des députés. Ils sont nommés pour cinq ans renouvelables deux fois au maximum.
64. Conformément à la loi<sup>6</sup>, le Conseil de la Concurrence veille à la transparence et à la légalité des règles de concurrence notamment et surtout à l'occasion de la passation des commandes publiques, secteur particulièrement sensible en terme de risque de corruption et délits voisins
65. Le Président du Conseil de la Concurrence est sur un plan protocolaire assimilé à un Ministre. Il peut ordonner l'accomplissement d'investigations en cas de suspicion de non-respect des règles de la concurrence et désigner un rapporteur pour ce type de mission
66. L'Office de la concurrence est une autorité administrative spécialisée dans le domaine du respect des règles de la concurrence. Subordonné au gouvernement Il possède la personnalité morale et est dirigé par un chef d'Office. L'Office dispose d'un organe central basé à Bucarest et des organes locaux répartis à un niveau départemental composé d'Inspecteurs de la Concurrence et de collaborateurs spécialisés. Ceux-ci procèdent à des vérifications pour s'assurer notamment de la légalité des commandes publiques. Ils réalisent des rapports et des études sur les commandes publiques aux fins d'en informer le gouvernement ainsi que le Conseil de la Concurrence.

**c. Immunités en matière d'enquête, poursuites et répression de la corruption**

67. Comme dans la plupart des ordres juridiques nationaux, la législation roumaine prévoit deux sortes d'immunités :
- en premier lieu, la 'non-responsabilité' ('liberté de parole') des parlementaires (art.70 de la Constitution) dans des procédures relatives aux votes ou aux opinions exprimées au cours d'un mandat parlementaire, et
  - en second lieu, 'l'inviolabilité' (immunité d'arrestation) de plusieurs catégories de personnes qui ne peuvent être arrêtées, détenues ou poursuivies sans l'accord de l'organe compétent.
68. L'étendue de l'inviolabilité est directement liée à l'application du Principe directeur 6.

---

<sup>6</sup> Loi n° 21 de 1996 sur la concurrence.

69. Aux termes de la Constitution et des lois roumaines, plusieurs catégories de personnes bénéficient d'une immunité concernant la détention, les poursuites pénales ou la comparution en justice en cas de malversations.
70. Les membres du Parlement roumain (députés et sénateurs) ne peuvent être détenus, arrêtés, fouillés ou poursuivis pour les crimes et délits commis sans l'autorisation de la Chambre dont ils sont membres. Les autorités roumaines déclarent que le terme de 'poursuites' ne recouvre que la comparution en justice et que les parlementaires ne jouissent pas d'immunité pour ce qui concerne les autres activités relatives aux enquêtes préliminaires comme, par exemple, les interrogatoires. La détention et la fouille sont autorisées lorsque le parlementaire est appréhendé en flagrant délit. Dans ce cas, le président de la Chambre concernée doit être promptement informé des faits par le Ministre de la Justice et, si le bien-fondé de ces mesures n'est pas avéré, le parlementaire détenu doit être immédiatement libéré (art. 69 de la Constitution).
71. La procédure de levée d'immunité est régie par le Règlement intérieur des deux Chambres du Parlement. En vertu du Règlement intérieur de la Chambre des députés, le rôle du Ministère de la Justice se borne à adresser au président de la Chambre une requête motivée demandant la levée de l'immunité du député concerné. Le président de la Chambre informe les députés de cette requête qu'il transmet alors pour examen à la Commission des affaires juridiques, de la discipline et de l'immunité. La décision de la Commission doit être adoptée par vote secret à la majorité de ses membres dans les 30 jours suivant la présentation de la requête. Le rapport de la Commission doit être soumis au groupe parlementaire intéressé qui formule alors son avis dans un rapport écrit et ce, dans un nouveau délai de 30 jours. Ces deux rapports sont transmis pour accord à la Chambre des députés qui statue sur la requête par un vote secret à la majorité des deux tiers de ses membres (art.180-184 du Règlement intérieur de la Chambre des députés) dans un délai de 3 mois. Le Sénat décide par un vote secret à la majorité du nombre de ses membres. Il n'y a pas eu de précédent de demande de levée de l'immunité d'un député ou d'un sénateur pour faits de corruption.
72. Le Président de la Roumanie jouit également de l'immunité. L'étendue de cette immunité n'est pas explicitement définie par la Constitution qui prévoit cependant une procédure de mise en accusation en cas de haute trahison (art.84 de la Constitution).
73. En vertu de l'article 108, par.2 de la Constitution, la Chambre des députés, le Sénat ou le Président roumain sont seuls habilités à requérir des poursuites pénales à l'encontre de membres et d'anciens membres du Gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions (dont les délits de corruption). La loi n°115 de 1999 sur la responsabilité des Ministres détermine la procédure permettant d'engager des poursuites pénales contre des membres du Gouvernement. La Chambre des députés ou le Sénat débat de la possibilité d'entamer des poursuites pénales en se référant au rapport rédigé par une commission permanente chargée d'analyser les activités gouvernementales. La décision de la Chambre concernée est adoptée à la majorité de ses membres. Le Président roumain requiert quant à lui des poursuites pénales à l'encontre d'un Ministre sur proposition d'une commission spéciale composée de 5 membres nommés par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Justice. Dans les deux cas, les requêtes sont transmises au ministre de la Justice. Une fois des poursuites pénales engagées à l'encontre de Ministres qui sont également députés et sénateurs, la procédure de levée de l'immunité du Règlement intérieur pertinent doit pareillement être appliquée.

74. Les magistrats (juges et procureurs) ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales, ni être détenus, arrêtés, fouillés ou traduits en justice, sans l'avis du Ministre de la Justice (art. 91, para. 2 de la loi n°92 de 1992 sur l'organisation judiciaire).
75. Les notaires ("notarii") bénéficient de la même immunité que les magistrats. Conformément à l'article 3 de la loi n° 36 de 1995 sur les notaires, les notaires publics accomplissent un service d'intérêt public et ont le statut d'une fonction autonome. Les actes accomplis par les notaires publics sont des actes émanant de l'autorité publique et ont la force probante prévue par la loi (art. 4). Le Ministre de la Justice est la personne compétente pour statuer sur la levée de l'immunité des notaires (art. 31)<sup>7</sup>.
76. La Constitution et la législation roumaines – dont le Code de procédure pénale – désignent les organes et instances d'enquête chargées de statuer sur les actions commises par ces catégories de personnes. Les parlementaires (députés et sénateurs) et les membres du Gouvernement ne peuvent faire l'objet d'une enquête que sur ordre du Parquet général de la Cour suprême de Justice et ne peuvent être jugés que par cette dernière. Les juges, procureurs et notaires ne peuvent être soumis à une enquête que par le Parquet de la Cour d'appel ou par le Parquet près de la Cour Suprême de Justice et ne peuvent être jugés que par ces derniers.

### III. ANALYSE

#### a. **Politique générale en matière de corruption**

77. Lors de sa visite, l'EEG a rencontré, dans la grande majorité des cas, des personnes affichant un discours résolument offensif contre la corruption, qui s'appuyaient sur une grande panoplie de textes législatifs et réglementaires le plus souvent récents (datant de 1995 à 2000) démontrant, par la même occasion, la volonté du législateur roumain de faire évoluer la Roumanie, pays en transition économique et politique, vers une démocratie basée sur la prééminence du droit et la transparence. Ces dernières années, le Gouvernement roumain a manifesté un intérêt particulier pour l'éradication de la corruption qui se présente certainement comme un problème important pour le développement démocratique et économique du pays. Du point de vue des engagements internationaux, cet intérêt a entraîné la signature et la ratification - déjà effectuée ou imminente - par la Roumanie de différents traités relatifs à la corruption et à la criminalité organisée et sa participation à divers programmes et évaluations internationales, dont certaines se sont déroulées sous les auspices du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne. Du point de vue interne, cet intérêt a donné lieu en particulier à la promulgation de la loi n° 78 de mai 2000 pour la prévention, la découverte et la répression des actes de corruption (la « loi 78/2000 »), qui a représenté un progrès qualitatif important pour ce qui a trait : (1) à la définition des comportements assimilés ou liés aux délits classiques de corruption et à l'aggravation des peines encourues par leurs auteurs ; (2) à l'élargissement du cercle des sujets actifs potentiels de ces délits ; (3) à la création d'un organe spécialisé dans les poursuites pénales contre les auteurs de ces actes. Mais il faut également mentionner d'autres normes juridiques destinées à prévenir ce phénomène à travers : (a) l'imposition de règles de conduite aux autorités et aux fonctionnaires et le renforcement de leur devoir de dénoncer les infractions de corruption devant les institutions ou organismes compétents ; (b) la mise à jour de la réglementation des secteurs sensibles à la corruption, et (c) la création d'organismes spécifiques d'enquête et de contrôle internes au sein des administrations publiques.

---

<sup>7</sup> Le « notaire public ne peut être poursuivi, soumis à perquisition, détenu, arrêté ou traduit en justice sans l'avis du Ministre de la Justice pour des faits qui sont liés à l'exercice de ses activités professionnelles ».

78. L'EEG constate que la loi 78/2000 a créé une structure spécialisée au sein du Ministère public roumain (art. 28) chargée de la poursuite des délits de corruption, soumise au contrôle hiérarchique ultime du Procureur général du Parquet près de la Cour Suprême de Justice. Tous les organismes publics – y compris la police – et privés doivent obligatoirement communiquer à cette structure spécialisée les faits constitutifs d'infractions de corruption dont ils auraient connaissance. L'EEG a pu consulter les données relatives (1) aux sanctions pénales prononcées à titre définitif (en dernier ressort) par les tribunaux roumains contre des délits de corruption, (2) aux enquêtes ouvertes au sujet de ces délits par la Section du Ministère public roumain spécialisée dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et (3) aux démarches effectuées par la police dans ce domaine. Elle prend note, à cet égard, qu'au premier semestre 2001 194 personnes au total ont été condamnées pour les quatre délits classiques de corruption. Comme les autorités roumaines, l'EEG relève que, par rapport aux années précédentes, le nombre de condamnations s'est maintenu en ce qui concerne le délit de trafic d'influence et a légèrement diminué en ce qui concerne les autres infractions, sauf la corruption passive qui a connu une augmentation (56 condamnations au premier semestre 2001, contre 35 pour l'ensemble de l'année 2000). Par ailleurs, bien que la nouvelle Section spécialisée du Parquet ait déployé (294 dossiers) un effort d'enquête raisonnablement équilibré sur tout le territoire national, l'EEG constate que cet effort ne s'est pas encore traduit - sans doute parce que cette structure fonctionne depuis un an à peine - par une augmentation significative des chiffres de condamnations par rapport aux années antérieures. Surtout, il n'a pas encore permis de déceler des affaires importantes en termes de position des personnes impliquées ou de l'importance des réseaux utilisés. Enfin, selon l'EEG, les données fournies par la Police ne permettent pas de tirer des conclusions exploitables aux fins du présent rapport, le nombre d'infractions de corruption dénoncées devant le parquet au premier semestre 2001 – 9 000 environ – étant étonnamment élevé par rapport au nombre de dossiers traités par le parquet.<sup>8</sup>
79. S'agissant de la prévention, l'EEG prend note du fait que la loi 78/2000 prévoit pour l'ensemble des autorités publiques et des fonctionnaires, indépendamment de leur catégorie et de leur dénomination, l'obligation d'exercer leurs fonctions ou attributions dans le strict respect des lois et codes de conduite professionnelle, sans les utiliser pour obtenir de l'argent, des biens ou des avantages indus. L'EEG observe, cependant, que l'efficacité de cette règle semble amoindrie faute d'actualisation de la réglementation du régime d'incompatibilité applicable aux membres de certaines autorités et de la fonction publique. Par ailleurs, l'EEG relève l'obligation imposée aux plus hautes autorités de la Roumanie de déclarer leur fortune dans les conditions prévues par la loi n° 115 de 1996 (art. 3 de la loi 78/2000). En outre, le code pénal roumain (art. 263) punit de peines allant jusqu'à 7 ans de prison la non-dénonciation, de la part des fonctionnaires publics ou par ceux qui exercent un contrôle, d'actes criminels aux autorités judiciaires et la loi 78/2000 établit l'obligation pour les personnes exerçant des fonctions de contrôle de saisir, selon le cas, le Parquet ou l'organisme administratif compétent de toute information indiquant qu'une infraction de corruption a pu être commise et d'assurer, de conserver et de mettre à la disposition de ces autorités les preuves d'une telle infraction (art. 23). Cette loi précise par ailleurs que le fait de s'acquitter de bonne foi de ces obligations n'entraîne pas la violation du secret professionnel ou bancaire et n'implique aucune responsabilité civile, pénale ou disciplinaire. Dans cette même optique préventive, l'EEG se réfère aux autres normes mentionnées dans les paragraphes 7 à 10.

---

<sup>8</sup> Il faut préciser que l'apparente contradiction entre les données fournies par la police et celles fournies par le parquet peut être expliquée par les différents moyens d'enregistrement des infractions, à savoir : les statistiques de la police ont comme fondement le nombre et les types d'infraction, alors que les statistiques du parquet ont comme fondement le nombre des affaires poursuivies.

80. Vu ce qui précède, l'EEG ne peut que constater l'existence d'une volonté manifeste des autorités roumaines de s'attaquer fermement à la corruption dans le pays, qui a donné lieu à la mise en place d'un cadre législatif important et assez complet. Toutefois, l'incidence de la corruption sur l'activité des institutions publiques roumaines est une réalité, reconnue aussi par les autorités roumaines, la préoccupation pour réduire ce phénomène étant plus forte lorsqu'il s'agit des deux institutions essentielles pour combattre ce phénomène criminel, à savoir la justice et la police. A cet égard, l'EEG rappelle que toute tentative d'évaluer l'efficacité des mécanismes répressifs et judiciaires à la menace de corruption présuppose l'existence de statistiques détaillées sur la détection des infractions et de leur nature, des poursuites et des sanctions imposées. C'est pourquoi, l'EEG recommande aux autorités roumaines de s'employer en priorité à acquérir une connaissance plus précise de l'étendue de la corruption dans le pays, en réalisant les études pertinentes pour comprendre la manière selon laquelle ce phénomène affecte des institutions essentielles de l'Etat comme la police et la justice, et ses causes possibles dans la perspective de l'adoption de solutions spécifiques visant à l'éradiquer ou tout au moins à la ramener à un niveau tolérable.
81. L'EEG souligne, par ailleurs, que plusieurs des enquêtes existantes se fondent sur des indices de perception de la corruption par certains opérateurs socio-économiques, et ne sont donc pas à l'abri de certaines marges d'erreur. Cela dit, quand bien même les personnes en relation avec les institutions publiques roumaines auraient une perception disproportionnée du phénomène de corruption par rapport à la réalité, la situation ne serait guère plus encourageante. En effet, les enquêtes citées révèlent une certaine perte de confiance d'une partie des citoyens roumains dans certaines institutions publiques ainsi que dans leurs responsables politiques, autorités et fonctionnaires. A cet égard, l'EEG a été informée par différentes sources qu'il est courant en Roumanie d'imputer à la corruption supposée des autorités et des fonctionnaires une décision défavorable à ses intérêts dans une procédure administrative ou judiciaire. Cette méfiance, même si elle n'était pas entièrement justifiée, est un obstacle au succès des mesures prises pour prévenir et combattre la corruption. Cette méfiance peut être liée aux problèmes identifiés dans le Rapport d'Evaluation du SPAI relatifs à la complexité et au manque de transparence des procédures administratives. Elle rend d'autant plus nécessaires la réalisation d'études précises afin de mieux connaître la réalité du problème, mais aussi la mise en œuvre d'une politique préventive adéquate d'éducation et d'information visant tous les fonctionnaires et l'ensemble des citoyens roumains et destinée à faire prendre conscience à chacun de ses droits et obligations. Par conséquent, l'EEG recommande de mettre en œuvre un programme précis et détaillé destiné à :
- sensibiliser la population aux dangers que représente la corruption pour la stabilité des institutions démocratiques et le progrès économique et social du pays ;
  - informer la population sur les mesures prises pour lutter contre la corruption, les sanctions qui peuvent être imposées en cas de corruption et les institutions participant à la lutte contre la corruption vers lesquelles le public peut se tourner ;
  - associer les médias ainsi que des organisations non gouvernementales à une campagne de sensibilisation coordonnée ;
  - faire connaître la loi sur la charte des fonctionnaires (188/1999) à tous les agents publics dans le but de les sensibiliser à ses normes en matière de corruption ;
  - réduire la portée des pouvoirs administratifs et améliorer la transparence des procédures administratives.

## b. Législation

82. Bien que l'incrimination coordonnée de la corruption nationale et internationale (Principe directeur 2) ne fasse pas l'objet de cette évaluation, l'EEG s'est tout de même penchée sur la définition des délits de corruption aux termes de la législation roumaine, dans la mesure où elle est directement liée au champ d'application des normes édictées par les Principes directeurs 3, 6 et 7. Comme déjà souligné, l'EEG a pu constater que le Gouvernement roumain a déployé des efforts considérables pour la prévenir et la combattre. A cet égard, l'EEG note avec satisfaction l'adoption de la loi 78/2000, dans la mesure où elle a contribué à améliorer et à actualiser la définition juridique des comportements de corruption et en élargissant le cercle des sujets actifs potentiels, ce qui permettra sans aucun doute d'éviter les vides ou lacunes juridiques en matière de sanction contre les auteurs d'infractions de corruption. Aux yeux de l'EEG, les efforts mis en œuvre pour actualiser la réglementation dans tous les secteurs sensibles, notamment dans les domaines de l'évasion fiscale, du blanchiment de capitaux, du financement des partis politiques et des marchés publics sont tout aussi encourageants. Il en va de même pour l'instauration de l'obligation de déclaration de patrimoine imposée aux dignitaires et autres autorités. Cependant, d'après l'EEG, le train de mesures juridiques adoptées pour prévenir la corruption devrait contenir des références plus précises, applicables à toutes les situations de conflit d'intérêt entre l'activité publique et l'activité privée à but lucratif ce qui, ainsi que l'EEG a pu le vérifier pendant sa visite, n'est pas prévu dans les textes pertinents. L'EEG observe qu'il conviendrait de mettre à jour le régime juridique des incompatibilités applicables aux membres des différentes autorités et de la fonction publique, en limitant radicalement l'exercice d'activités privées qui, par leur nature même, sont perçues par l'opinion publique roumaine comme étant incompatibles avec la dignité et l'objectivité qui doivent caractériser l'exercice de responsabilités publiques.
83. A cet égard, l'EEG s'est montré particulièrement préoccupée par la dualité des fonctions d'avocat et d'élu qui prévaut en Roumanie. Selon l'EEG, cette situation peut s'avérer néfaste notamment dans le cas de dossiers de corruption au fait de l'influence que peut avoir un avocat en raison de sa qualité d'élu durant la phase de l'instruction ou du jugement d'une affaire, qui risque de compromettre des principes fondamentaux du droit, notamment l'égalité des armes entre les parties. Cette influence (réelle ou supposée) peut d'ailleurs être rémunérée par le suspect mis en cause que défend l'avocat au titre des honoraires libres. L'EEG recommande, par conséquent, de considérer la possibilité de prévenir les conflits d'intérêt en prévoyant des limitations à l'exercice de la fonction d'avocat lorsque l'on est élu à une fonction représentative (député ou sénateur) au niveau national.
84. L'EEG relève que la Roumanie a élaboré une législation pénale s'appliquant non seulement aux délits classiques de corruption mais également à certains actes pouvant être assimilés ou liés à la corruption. L'EEG observe tout d'abord que la corruption de fonctionnaires étrangers ou membres d'organisations internationales, de tribunaux internationaux, d'assemblées publiques étrangères et d'assemblées internationales parlementaires n'est pas érigée en infraction pénale. En outre, l'acceptation d'avantages indus et le trafic d'influence sont érigés en infractions pénales (art. 256 et 257 du Code pénal), mais ne sont pas prévus comme infractions dans leurs « aspects » actifs. Ensuite, la non-responsabilité du corrupteur actif en cas de repentance, bien qu'un moyen de recueillir des preuves et d'engager des poursuites pénales à l'encontre du fonctionnaire ayant perçu un dessous-de-table, pourrait conduire à des abus ou créer une faille dans l'application de l'article 255 du Code pénal roumain (corruption active), surtout lorsque cette absence de responsabilité est accompagnée, dans certains cas précis, de la restitution du paiement illicite au corrupteur. Selon l'EEG, la législation roumaine est ainsi davantage orientée vers la prévention et la répression de la corruption passive, que de la corruption active. Or, bien

que la constitution garantisse la mise en œuvre des traités internationaux ratifiés et entrés en vigueur, la législation roumaine en matière de définition des délits de corruption pourraient faire obstacle à l'extradition et à l'assistance judiciaire lorsque la règle de la double incrimination est observée. Enfin, comme déjà mentionné (par. 9), les personnes morales ne peuvent être tenues pour responsables de délits de corruption en Roumanie. Dans ce contexte, l'EEG observe qu'il serait opportun de modifier la législation et adopter des dispositions prévoyant la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption.

### **c. Enquêtes et poursuites en matière de corruption**

85. L'EEG constate que la lutte contre la corruption de haut niveau touchant aux activités financières et mettant en cause la responsabilité d'agents publics (responsables politiques ayant des fonctions de direction, membre du parlement et du pouvoir judiciaire ou personnes chargées de missions de service public) relève des magistrats du Parquet. Ces magistrats spécialisés sont assistés par une équipe pluridisciplinaire de fonctionnaires de police et de l'administration des finances. Cent vingt-huit policiers spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière sont ainsi détachés du Ministère de l'Intérieur et mis à disposition du Ministère public. Les autorités de police et de justice rencontrées par l'EEG lui ont fait part de leur appréciation positive de cette forme d'organisation qui donne des résultats probants en terme d'efficacité judiciaire et permet d'associer en permanence le magistrat responsable de l'enquête aux principaux actes de procédures.
86. Vu l'importance de l'Institution policière dans la lutte contre la corruption, l'EEG souligne qu'il est essentiel de prévenir et de réagir efficacement aux risques de corruption des personnels de police. L'EEG rappelle, dans ce contexte, que la prévention de la corruption exige trois actions cumulatives menées schématiquement. L'une de nature administrative, liée à la qualité du recrutement, la politique de mutation et la politique d'avancement dans la carrière ; la seconde de nature éthique, liée à la déontologie dès la phase initiale de la formation et prolongée par des actions de sensibilisation au cours de la carrière de l'agent, et complétée par un comportement éthiquement irréprochable des supérieurs hiérarchiques ; enfin l'action de nature économique, liée à la qualité de la rémunération des fonctionnaires.
87. Concernant le premier volet de ce triptyque préventif, à savoir les mesures administratives, l'EEG note le haut niveau d'exigence des épreuves d'accès à la fonction policière, la politique de mutation tous les cinq ans au minimum, l'existence de plans du déroulement de carrière basé sur le mérite professionnel.
88. Concernant le second volet, à savoir les mesures de nature déontologique, l'EEG a pu constater l'aménagement de plages horaires dès la formation initiale dans les écoles de police pour sensibiliser les élèves policiers de tous grades au respect des règles de la profession policière et aux risques de sombrer dans la corruption. Des rappels déontologiques sont dispensés au cours de la carrière du policier. Dans ce contexte, l'EEG a pris note au moment de la visite qu'un code de déontologie des personnels du Ministère de l'Intérieur était en cours de rédaction et qu'un service spécifique du Ministère de l'Intérieur veillait aux risques de déviances des fonctionnaires de police. Ce service avait, d'ailleurs, déféré à la justice depuis le début de l'année 2001, neuf fonctionnaires pour faits de corruption.
89. Concernant, enfin, le volet économique, l'EEG a entendu de nombreux témoignages selon lesquels il s'agit d'un problème particulièrement délicat, les statistiques montrant que dans de nombreux cas de corruption policière, la faiblesse de la rémunération est avancée comme une

des causes de l'infraction. L'EEG est d'avis que l'absence d'une rémunération appropriée apparaît comme l'un des principaux risques de corruption des fonctionnaires de police en Roumanie.

90. L'EEG rappelle que les rémunérations notoirement insuffisantes risquent de favoriser les actes de corruption à des fins de subsistance économique et à favoriser la fuite des meilleurs fonctionnaires vers le secteur privé ou vers l'étranger. A l'évidence, les taux de rémunération des policiers en Roumanie (3 à 4 millions de lei par mois équivalant à 130 euros) sont, selon l'EEG, notoirement insuffisants, notamment au regard de ceux des autres catégories de fonctionnaires, dont les magistrats, avec lesquels la police judiciaire travaille au quotidien. S'il apparaît normal que des magistrats soient statutairement mieux rémunérés, l'EEG est d'avis qu'une différence significative de rémunération peut s'avérer inéquitable. Pour cette raison, l'EEG recommande de considérer la possibilité d'augmenter, dans les limites des contraintes budgétaires, les traitements des fonctionnaires de police, notamment de ceux en charge des contrôles administratifs et des investigations judiciaires. Cette mesure nécessiterait, toutefois, d'être étendue aux corps de fonctionnaires les plus défavorisés, dans les limites des disponibilités budgétaires.
91. L'EEG a remarqué l'absence d'une formation spécialisée en matière de prévention et de lutte contre la corruption pour les fonctionnaires des Douanes. Ce corps est, à la fois, appelé à jouer un rôle important dans ce domaine et considéré comme des plus vulnérables. L'EEG recommande donc de créer des centres de formation pour les fonctionnaires des Douanes chargés d'assurer leur formation initiale et continue, et de leur inculquer par la même occasion, une éthique professionnelle.
92. L'EEG salue avec intérêt la création d'une structure spécialisée du Parquet dont la conception est conforme à l'esprit et à la lettre du principe directeur 7. Cela dit, l'EEG estime que les objections formulées ci-dessous sur le non-respect par le parquet roumain des critères du principe 3 – notamment sa dépendance vis-à-vis de l'exécutif – sont extensibles à cet organe spécialisé. Par ailleurs, l'EEG n'est en mesure de se prononcer sur l'efficacité concrète de cette mesure. Les données relatives au nombre de condamnations pour des délits de corruption et aux enquêtes menées par la section spécialisée du Parquet au cours du premier semestre 2001 ne permettent pas d'évaluer le progrès du système judiciaire roumain dans la lutte contre ce fléau. On peut aussi déduire de ces données que les cas d'infractions graves ayant fait l'objet de poursuites sont relativement rares. L'EEG évoque sur ce point l'expérience d'autres pays pour affirmer que la mise en place d'une structure spécialisée d'enquête et poursuite est une réponse adaptée et efficace contre des situations de corruption répandue. De plus, l'EEG souligne qu'en Roumanie, cette mesure n'existe que depuis deux ans, d'où la nécessité d'apprécier ses résultats à la lumière de ces considérations. L'EEG constate que la structure spécialisée du parquet roumain prend en charge tous les cas de corruption, et pas seulement ceux qui ont une certaine importance. Or, bien qu'en principe, l'effectif de ce service paraisse suffisant (environ 140 procureurs sur tout le territoire national), certains bureaux locaux auraient besoin de plus de trois postes de procureurs. Par ailleurs, l'EEG rappelle que pour bien fonctionner, les structures anti-corruption doivent disposer de spécialistes en nombre suffisant et du soutien des organismes publics compétents dans les domaines sensibles (finances, bourse, fiscalité). Sur ce point, l'EEG a appris de diverses sources que le degré de collaboration des autres organismes publics n'était pas toujours suffisant. Par ailleurs, la fixation d'une durée d'un an pour le détachement de collaborateurs spécialisés du parquet, ne garantit pas un niveau suffisant de stabilité et d'engagement de leur part à la hauteur des tâches qui leur sont confiées.

93. C'est pourquoi, à ce stade, l'EEG considère qu'il convient de recommander aux autorités roumaines de conserver et de renforcer la structure spécialisée du parquet pour la lutte contre le crime organisé et la corruption en la dotant des ressources humaines et financières supplémentaires nécessaires, notamment en ce qui concerne l'effectif de spécialistes détachés d'autres organismes publics, dont la période de détachement devra être étendue à des fins de stabilité. Ce renforcement de la structure spécialisée du parquet devrait débiter dans les parties du territoire national où, en raison du volume d'affaires en suspens et des prévisions, l'effectif des procureurs est, d'ores et déjà insuffisant.
94. L'EEG considère que le fossé qui existe entre l'incidence réelle de la corruption en Roumanie et la perception subjective que les citoyens ont de cette incidence, témoigne d'un manque de confiance généralisé. L'EEG estime que cela résulte de l'absence déjà dénoncée de normes claires en matière de conflits d'intérêt entre le public et le privé et du manque de transparence de nombreuses procédures administratives et judiciaires, notamment en matière de marchés publics et de privatisation. L'EEG recommande de renforcer la structure du département des marchés publics du Ministère des Finances ou, de préférence, de créer un bureau des marchés publics indépendant. L'EEG est, par ailleurs, restée sur un sentiment d'interrogation sur les procédures de privatisation des entreprises roumaines. D'un côté, le service des privatisations souligne qu'aucune action judiciaire ne permet de discréditer la bonne marche des privatisations. De l'autre côté des services de police ou de l'administration des finances, on fait état auprès de l'EEG, d'un certain nombre d'affaires qui contredisent sévèrement ces dires. L'EEG relève une certaine « zone d'ombre » autour des mécanismes de privatisation et qu'il conviendrait certainement de renforcer la vigilance dans la passation de ces opérations. En conséquence, l'EEG observe qu'il faudrait revoir les procédures administratives et judiciaires roumaines qui, étant donné les intérêts économiques en jeu, sont susceptibles de favoriser la corruption, en imposant des procédures publiques et la motivation des décisions prises.
95. L'EEG note que la Constitution et la législation roumaines garantissent de manière appropriée, en termes généraux, l'indépendance des tribunaux et l'inamovibilité des magistrats en Roumanie. Le Conseil supérieur de la magistrature en tant qu'organe composé de juges élus par le Parlement et doté du pouvoir disciplinaire, de mutation et de promotion ainsi que de la faculté de proposer tant la nomination des juges et procureurs que la révocation des premiers, répond aux critères du principe directeur 3. Par ailleurs, les possibilités d'intervention que la loi accorde au Ministre de la Justice de présider et diriger les débats du Conseil supérieur de la magistrature, même s'il n'a pas le droit de vote, et de procéder à l'inspection administrative des tribunaux et à leur organisation ne répondent pas pleinement aux critères indiqués. Il a l'initiative de prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs, bien qu'il ne les applique pas, et peut donner l'autorisation pour que ceux-ci fassent l'objet d'enquêtes, soient jugés et placés en détention ; enfin, il dirige l'institution consacrée à leur formation initiale et permanente. Par ailleurs, l'EEG note avec préoccupation que les magistrats de la Cour suprême de justice sont nommés pour une période de 6 ans renouvelables. Cette durée de fonctions réduites comparée à celle des juges des autres juridictions, ne se justifie pas si l'on considère que c'est cette cour précisément qui est chargée de juger les parlementaires et Ministres du Gouvernement. La possibilité de prolonger leur mandat pourrait être utilisée de manière intéressée et nuire à leur indépendance.
96. Pour toutes ces raisons, l'EEG estime opportun de recommander aux autorités roumaines, de mieux garantir l'indépendance des organes judiciaires chargés de juger les délits de corruption, et pour ce faire, de procéder aux réformes législatives pour limiter les possibilités d'intervention du Ministre de la Justice en matière de contrôle des juges et, pour assurer l'inamovibilité des

magistrats de la Cour suprême de justice, sans préjudice de la possibilité de limiter la durée des fonctions de président et vice-président de ladite Cour.

97. L'EEG considère, d'autre part, que les facultés de contrôle reconnues au Ministre de la Justice sur les membres du parquet ne permettent pas une application satisfaisante des critères du principe directeur 3, ce qui a des conséquences plus importantes dans le système procédural roumain que dans d'autres systèmes comparables. En Roumanie, en effet, les procureurs ont le monopole des enquêtes pénales, ainsi que l'exclusivité de l'exercice de l'action pénale devant les tribunaux. Dans ce contexte, la simple interdiction, même imposée expressément au ministre de la Justice, de suspendre une enquête ou de la classer sans suite, pourrait s'avérer insuffisante, sachant que c'est lui qui propose la nomination du Procureur Général du Parquet auprès de la Cour Suprême, qui est le supérieur hiérarchique de tous les autres procureurs et dispose du pouvoir d'annuler leurs actes. De plus, le Ministre de la Justice a la faculté de donner des dispositions écrites directement aux procureurs ou par l'intermédiaire du Procureur général de commencer, dans les conditions prévues par la loi, les poursuites pénales pour les infractions dont il prend connaissance.
98. C'est pourquoi, dans le but de garantir le degré d'indépendance nécessaire des autorités chargées des enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption, l'EEG considère qu'il est important de recommander aux autorités roumaines d'entreprendre les réformes législatives nécessaires pour réduire les possibilités d'interventions inappropriés du Ministre de la Justice à l'égard des procureurs.
99. L'EEG porte enfin une appréciation globalement positive sur les procédures et moyens d'enquête relatifs aux actes de corruption, prévus par le système roumain, notamment sur les instruments juridiques visant à encourager les aveux de culpabilité et sur l'effort d'actualisation des dispositions en matière de moyens d'enquête, dans le respect du système de garanties constitutionnelles roumain. Les formes graves de corruption étant associées en Roumanie à la criminalité organisée, cela rend nécessaire l'utilisation de tous les moyens modernes d'enquête et d'obtention de preuve de l'infraction dans les limites imposées par l'obligation de sauvegarder les droits fondamentaux.
100. C'est précisément pour cette raison que l'EEG recommande vivement aux autorités roumaines d'accélérer la procédure d'adoption du projet de loi régissant la protection des témoins, en y incluant les experts, dans les procès pénaux et rendant possible l'infiltration d'agents lors des enquêtes sur les délits de corruption. De même, étant donné que ces enquêtes requièrent souvent la mise au jour et l'examen de toutes les pièces officielles relatives à l'acte public entaché de corruption, l'EEG recommande aux autorités roumaines d'entreprendre des réformes législatives et administratives en vue d'assurer une conservation et un archivage suffisant des dossiers administratifs et de prévenir leur destruction.

#### **d. Immunités**

101. Le cercle des fonctionnaires ou dirigeants (Président roumain, députés, sénateurs, juges et notaires) jouissant de l'inviolabilité en vertu de la Constitution et des lois roumaines est théoriquement délimité par les normes du Principe directeur 6. L'article 20, par.2 de la loi sur la responsabilité des Ministres accorde l'immunité aux Ministres en exercice comme aux anciens Ministres (seuls les Chambres du Parlement et le Président roumain sont en droit de requérir des poursuites pénales à l'encontre de membres en exercice ou d'anciens membres du Gouvernement pour des délits commis durant leur mandat). L'EEG estime que l'inviolabilité

d'anciens membres du Gouvernement est incompatible avec le Principe directeur 6. L'EEG recommande donc d'amender la législation nationale afin de restreindre les catégories de personnes jouissant de l'immunité des poursuites pénales (la véritable inviolabilité assurée aux anciens Ministres apparaît incompatible avec les normes énoncées par le Principe directeur 6).

102. L'EEG fait également observer que les problèmes relatifs à la portée de l'invocabilité et les règles de procédure de levée de l'immunité, exposés ci-après, soulèvent des interrogations quant à leur compatibilité avec le Principe directeur 6 : la proposition concernant la levée de l'immunité n'émane pas directement du Ministère public. Le ministre de la Justice – figure politique – est la seule instance ayant compétence pour décider de requérir la levée de l'immunité en passant outre l'avis du parquet ; il détient donc des pouvoirs discrétionnaires en la matière. Aux termes de la procédure prévue par la loi sur la responsabilité des Ministres, les membres du gouvernement jouissent de fait d'une inviolabilité qui les protège de toute enquête judiciaire au pénal. Il semble, en outre, que l'invocabilité des magistrats et des notaires stipulée par diverses lois, s'applique également aux mesures d'enquête préliminaire. Il en ressort que la portée de l'immunité (invocabilité) des (anciens) Ministres, juges, procureurs et notaires est plus large que celle offerte aux parlementaires. En vertu de la procédure établie par la loi sur la responsabilité des Ministres, la proposition consistant à engager des poursuites pénales à l'encontre de membres du Gouvernement n'est pas le fait du Ministère public mais, lorsque la requête émane du Président, d'une commission composée de représentants du gouvernement lui-même.
103. Les autorités roumaines ont confirmé que les candidats parlementaires ne bénéficient d'aucune immunité. Il convient par ailleurs de mentionner que le mandat des députés et sénateurs n'est pas suspendu avant les élections parlementaires. En cas de réélection, l'invocabilité est prorogée durant le mandat suivant et ce, sans interruption. Cet état de fait peut indéniablement se traduire par une obstruction permanente à la bonne marche de la justice. Notons également que l'instauration de l'immunité en Roumanie sous la forme de l'invocabilité suscite d'après débats au sein de la société civile. La nécessité de restreindre les immunités actuelles paraît faire l'objet d'un consensus politique.
104. Pour ces raisons, l'EEG recommande d'amender la législation nationale pour garantir que la décision de (non) déclenchement de la procédure de levée de l'immunité ou de poursuites pénales se fonde sur les conclusions du Ministère public.

#### **IV. CONCLUSIONS**

105. Au cours de ces dernières années, les différents gouvernements roumains se sont montrés, en règle générale, vivement préoccupés par le problème de la corruption et ont déployé des efforts considérables pour la prévenir et la combattre. Du point de vue des engagements internationaux, la Roumanie a signé et souvent déjà ratifié différents traités relatifs à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et a participé activement à la réalisation de plusieurs programmes d'évaluation. Au niveau interne, ces efforts ont donné lieu à la mise en place d'un cadre législatif assez important et complet permettant aux autorités en charge de prévenir et combattre la corruption de pouvoir disposer d'un certain nombre d'outils efficaces pour accomplir au mieux leurs tâches. Il convient ainsi de rappeler la promulgation de la loi n° 78 de mai 2000 pour la prévention, la découverte et la répression des actes de corruption ainsi que les efforts considérables réalisés en vue d'actualiser la réglementation dans tous les autres secteurs sensibles (évasion fiscale, blanchiment de capitaux, financement des partis politiques, marchés publics).

106. Toutefois, malgré cette volonté manifeste des autorités roumaines de vouloir essayer d'éradiquer la corruption dans le pays, le phénomène de la corruption en Roumanie est présent dans la réalité quotidienne du pays et confirmées par une série de sources officielles et de données et enquêtes assez détaillées. Ces informations révèlent en particulier une certaine perte de confiance d'une partie des citoyens roumains dans certaines institutions publiques ainsi qu'en leurs responsables politiques, autorités et fonctionnaires. Cette méfiance, même si elle n'était pas entièrement justifiée, représente certainement un obstacle au succès des mesures mises en œuvre pour prévenir et combattre la corruption. L'existence certaine de pratiques de corruption dans le pays est d'autant plus préoccupante qu'elle touche aussi des institutions les plus impliquées dans la lutte contre la corruption, à savoir la police et la justice.
107. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Roumanie :
- i) acquérir une connaissance plus précise de l'étendue de la corruption dans le pays, en réalisant les études pertinentes pour comprendre la manière selon laquelle ce phénomène affecte des institutions essentielles de l'Etat comme la police et la justice, et ses causes possibles dans la perspective de l'adoption de solutions spécifiques visant à l'éradiquer ou tout au moins à la ramener à un niveau tolérable ;
  - ii) mettre en œuvre en programme précis et détaillé destiné à :
    - sensibiliser la population aux dangers que représente la corruption pour la stabilité des institutions démocratiques et le progrès économique et social du pays ;
    - informer la population sur les mesures prises pour lutter contre la corruption, les sanctions qui peuvent être imposées en cas de corruption et les institutions participant à la lutte contre la corruption vers lesquelles le public peut se tourner ;
    - associer les médias ainsi que des organisations non gouvernementales à une campagne de sensibilisation coordonnée ;
    - faire connaître la loi sur la charte des fonctionnaires (n° 188/1999) à tous les agents publics dans le but de les sensibiliser à ses normes en matière de corruption ;
    - réduire la portée des pouvoirs administratifs et améliorer la transparence des procédures administratives.
  - iii) considérer la possibilité de prévenir les conflits d'intérêt en prévoyant des limitations à l'exercice de la fonction d'avocat lorsque l'on est élu à une fonction représentative (député ou sénateur) au niveau national ;
  - iv) considérer la possibilité d'augmenter, dans les limites des contraintes budgétaires, les traitements des fonctionnaires de police, notamment de ceux en charge des contrôles administratifs et des investigations judiciaires. Cette mesure nécessiterait, toutefois, d'être étendue aux corps de fonctionnaires les plus défavorisés, dans les limites des disponibilités budgétaires ;
  - v) créer des centres de formation pour les fonctionnaires des Douanes chargés d'assurer leur formation initiale et continue, et de leur inculquer par la même occasion, une éthique professionnelle ;
  - vi) conserver et de renforcer la structure spécialisée du parquet pour la lutte contre le crime organisé et la corruption en la dotant des ressources humaines et financières

supplémentaires nécessaires, notamment en ce qui concerne l'effectif de spécialistes détachés d'autres organismes publics, dont la période de détachement devra être étendue à des fins de stabilité. Ce renforcement de la structure spécialisée du parquet devrait débiter dans les parties du territoire national où, en raison du volume d'affaires en suspens et des prévisions, l'effectif des procureurs est, d'ores et déjà insuffisant ;

- vii) renforcer la structure du département des marchés publics du Ministère des Finances ou, de préférence, de créer un bureau des marchés publics indépendant ;
  - viii) mieux garantir l'indépendance des organes judiciaires chargés de juger les délits de corruption, et pour ce faire, de procéder aux réformes législatives pour limiter les possibilités d'intervention du Ministre de la Justice en matière de contrôle des juges et, pour assurer l'inamovibilité des magistrats de la Cour suprême de justice, sans préjudice de la possibilité de limiter la durée des fonctions de président et vice-président de ladite Cour ;
  - ix) entreprendre les réformes législatives nécessaires pour réduire les possibilités d'interventions inappropriés du ministre de la Justice à l'égard des procureurs, dans le but de garantir le degré d'indépendance nécessaire des autorités chargées des enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption ;
  - x) accélérer la procédure d'adoption du projet de loi régissant la protection des témoins, en y incluant les experts, dans les procès pénaux et rendant possible l'infiltration d'agents lors des enquêtes sur les délits de corruption ;
  - xi) entreprendre des réformes législatives et administratives en vue d'assurer une conservation et un archivage suffisant des dossiers administratifs et de prévenir leur destruction ;
  - xii) amender la législation nationale afin de restreindre les catégories de personnes jouissant de l'immunité des poursuites pénales (la véritable inviolabilité assurée notamment aux anciens ministres apparaît incompatible avec les normes énoncées par le Principe directeur 6) ;
  - xiii) amender la législation nationale pour garantir que la décision de (non) déclenchement de la procédure de levée de l'immunité parlementaire ou de poursuites pénales se fonde sur les conclusions du Ministère public.
108. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Roumanie à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
109. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Roumanie à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2003.

## ANNEXE I

### Code pénal roumain

**Art. 254.** Le fait pour un employé de réclamer ou de recevoir, directement ou indirectement, de l'argent ou d'autres avantages qui ne lui sont pas dus ou le fait de ne pas les refuser, pour exécuter et ne pas exécuter ou différer l'exécution d'un acte relevant de ses fonctions et obligations professionnelles ou pour agir à l'encontre de celles-ci, est passible de 3 à 12 ans d'emprisonnement et de la privation de certains droits.

S'il a été commis par un employé exerçant des fonctions d'encadrement, le délit mentionné au paragraphe 1, est passible de 3 à 15 ans d'emprisonnement et de la privation de certains droits.

L'argent, les valeurs ou autres biens ayant constitué l'objet de la corruption sont confisqués ; s'ils sont introuvables, la personne reconnue coupable est contrainte de verser une somme d'un montant équivalent.

**Art. 255.** Le fait de promettre, de proposer ou de donner de l'argent ou d'autres avantages selon les modalités et aux fins indiquées dans l'article 254, est passible de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement.

Le délit mentionné au paragraphe précédant n'est pas considéré comme tel, lorsque le corrupteur a agi sous la contrainte, quelle qu'elle soit, de la personne qui s'est laissée corrompre.

Le corrupteur n'est pas sanctionné s'il informe les autorités de ce qu'il a fait avant que l'organe d'instruction n'ait connaissance du délit.

Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 254 sont applicables, même si l'offre n'a pas été acceptée. L'argent, les valeurs ou autres biens sont restitués à la personne qui les a donnés dans les cas exposés aux paragraphes 2 et 3.

**Art. 256.** Le fait pour un employé, d'accepter directement ou indirectement de l'argent ou d'autres avantages après avoir exécuté un acte découlant de ses fonctions et qu'il a été tenu d'exécuter du fait même de ses fonctions est passible de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement.

L'argent, les valeurs ou autres biens reçus sont confisqués ; s'ils sont introuvables, la personne reconnue coupable est contrainte de verser une somme d'un montant équivalent.

**Art. 257.** Pour une personne ayant - ou laissant entendre à une autre qu'elle a - suffisamment d'influence sur un employé pour l'amener à exécuter ou à ne pas exécuter un acte relevant des fonctions de celui-ci, le fait de recevoir ou de réclamer des biens ou d'autres avantages ou d'accepter des promesses ou des cadeaux, directement ou indirectement pour soi ou pour autrui, est passible de 2 à 10 ans d'emprisonnement.

Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 256 sont en l'occurrence applicables.

**Art. 258.** Les dispositions des articles 246 à 250 concernant les employés du secteur public s'appliquent également aux autres employés, la peine maximale étant réduite d'un tiers dans ce cas.

## ANNEXE II

### Loi sur la prévention, la découverte et la sanction des faits de corruption\*

Le Parlement de la Roumanie adopte la loi ci-présente.

#### CHAPITRE I

##### Dispositions générales

**Article 1** - (1) La présente loi institue des mesures de prévention, découverte et sanction des faits de corruption et s'applique aux personnes qui :

a) exercent une fonction publique, indépendamment du mode dans lequel y ont été investies, dans le cadre des autorités publiques ou institutions publiques ;

b) remplissent, de façon permanente ou temporaire, aux termes de la loi, une fonction ou une charge, dans la mesure où elles participent à la prise des décisions ou peuvent les influencer dans le cadre des services publics, des régies autonomes, sociétés commerciales, compagnies nationales, sociétés nationales, coopératives et dans le cadre des autres agents économiques ;

c) exercent des attributions de contrôle, aux termes de la loi ;

d) donnent assistance spécialisée aux entités prévues aux lettres a) et b), dans la mesure où elles participent à la prise des décisions ou peuvent les influencer ;

e) réalisent, contrôlent ou prêtent, quelle que soit leur qualité, assistance spécialisée, dans la mesure où elles participent à la prise des décisions ou peuvent en exercer une influence, au sujet de : opérations entraînant la circulation du capital, opérations bancaires, de change ou de crédit, opérations de placement aux bourses, en assurances, placement mutuel ou relatif aux comptes bancaires et aux comptes assimilés à ceux-ci, transactions commerciales internes et internationales ;

f) détiennent une fonction de direction dans un parti ou dans un groupement politique, dans un syndicat professionnel ou une organisation patronale ou bien dans une association à but non lucratif ou une fondation ;

g) d'autres personnes physiques que celles prévues aux lettres a) à f), aux termes prévus par la loi.

#### CHAPITRE II

##### Règles spéciales de conduite pour certaines catégories de personnes, destinées à la prévention des faits de corruption

**Article 2** - Les personnes prévues à l'article 1 sont tenues à accomplir les devoirs leurs revenant dans l'exercice de leurs fonctions, attributions ou charges assignées, avec stricte observation des lois et des normes de conduite professionnelle, à assurer la sauvegarde et l'exercice des droits et intérêts légitimes des ressortissants, sans qu'elles tirent profit des fonctions, des attributions ou des charges assignées afin d'obtenir, pour elles-mêmes ou pour quelqu'un d'autre, de l'argent ou d'autres avantages indus.

**Article 3** - (1) Les personnes prévues à l'article 1 lettre a), ainsi que celles occupant une fonction de direction, en partant des directeurs y compris et allant vers le haut dans la hiérarchie, à l'intérieur des

---

\* Loi n° 78/2000 (M. Of. n° 219 du jeudi, 18 mai 2000) traduction faite par Direction de l'Agent du Gouvernement, de l'Intégration Européenne et des Droits de l'Homme.

régies autonomes, compagnies nationales, sociétés nationales, sociétés commerciales auxquelles l'État ou une autorité de l'administration publique locale est actionnaire, des entités publiques impliquées dans la réalisation du processus de privatisation, de la Banque Nationale de Roumanie, des banques auxquelles l'État est actionnaire majoritaire, ont l'obligation de déclarer leur fortune aux termes prévus par la Loi n°115/1996 sur la déclaration et le contrôle des fortunes dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certains dirigeants.

(2) Le manquement au dépôt de la déclaration sur la fortune par les personnes prévues à l'alinéa (1) attire le déclenchement d'office de la procédure de contrôle de la fortune aux termes de la Loi n°115/1996.

**Article 4** - (1) Les personnes prévues à l'article 1, lettres *a)* et *c)* sont tenues à déclarer, dans un délai de trente jours à compter de la réception, toute donation directe ou indirecte ou les dans manuels reçus en relation avec l'exercice de leurs fonctions ou attributions, à part ceux ayant une valeur symbolique.

(2) Les dispositions de la Loi n°115/1996 se référant à la modalité de dépôt de la déclaration sur la fortune s'appliquent aussi, de manière à correspondre, dans le cas prévu à l'alinéa (1).

## CHAPITRE III

### Infractions

#### SECTION I

##### *Catégories d'infractions*

**Article 5** - (1) Au sens de la présente loi, sont *infractions de corruption* les infractions prévues aux articles 254 à 257 Code pénal, ainsi que les infractions prévues par lois spéciales, comme modalités spécifiques des infractions prévues aux articles 254 à 257 Code pénal, suivant la qualité des personnes qui commettent ou à l'égard desquelles sont commis les faits ou par rapport aux domaines d'activité dans lesquels ceux-ci sont commis.

(2) Au sens de la présente loi, sont *infractions assimilées aux infractions de corruption* les infractions prévues aux articles 10 à 13.

(3) Les dispositions de la présente loi sont applicables aussi aux infractions mentionnées à l'article 17, qui se trouvent en relation directe avec les infractions de corruption ou avec les infractions assimilées à celles-ci.

#### SECTION II

##### *Infractions de corruption*

**Article 6** - Les infractions de corruption passive<sup>9</sup> - prévue à l'article 254 Code pénal, corruption active<sup>10</sup> - prévue à l'article 255 Code pénal, de réception d'avantages indus<sup>11</sup> - prévue à l'article 256 Code pénal et de trafic d'influence<sup>12</sup> - prévu à l'article 257 Code pénal sont punies conformément à ces textes de loi.

---

<sup>9</sup> Il y a corruption passive, telle qu'elle est prévue à l'article 254 Code pénal roumain, dans "le fait, par un fonctionnaire, de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, de l'argent ou d'autres avantages indus ou d'en accepter la promesse ou de ne pas la repousser, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir ou retarde l'accomplissement d'un acte ayant trait à ses devoirs de service ou qu'il accomplisse un acte en violation de ces devoirs ...".

**Article 7** - (1) Le fait de corruption passive, prévu à l'article 254 Code pénal, s'il a été commis par une personne ayant, aux termes de la loi, attributions de constatation ou de sanction des contreventions ou encore de constatation, poursuite ou jugement des infractions, est puni de la peine prévue à l'article 254, alin.2 Code pénal concernant la commission d'une infraction par un agent public ayant attributions de contrôle.

(2) Le fait de corruption active commis à l'égard de l'une des personnes prévues à l'alinéa 1 ou envers un agent public ayant attributions de contrôle est puni de la peine prévue à l'article 255 Code pénal, dont le maximum est majoré de deux ans.

(3) Les infractions de réception d'avantages indus et trafic d'influence, si ont été commises par l'une des personnes mentionnées aux alinéas (1) et (2), sont punies de la peine prévue respectivement à l'article 256 Code pénal et à l'article 257 Code pénal, dont le maximum est majoré de deux ans.

**Article 8** - Les dispositions des articles 254 à 257 Code pénal s'appliquent aussi aux managers, directeurs, gérants et aux commissaires aux comptes des sociétés commerciales, compagnies et sociétés nationales, des régies publiques autonomes et de tout autre agent économique.

**Article 9** - Dans le cas des infractions prévues dans la présente section, si elles sont commises dans l'intérêt d'une organisation, association, ou groupement criminel ou dans l'intérêt d'un des membres de celui-ci ou encore dans le but d'influencer les négociations des transactions commerciales internationales ou les échanges ou investissements internationaux, le maximum de la peine prévue par la loi pour ces infractions est majoré de 5 ans.

### SECTION III

#### ***Infractions assimilées aux infractions de corruption***

**Article 10** - Sont punies avec emprisonnement de 5 à 15 ans et l'interdiction de certains droits les fait suivants, s'ils ont été commis dans le but d'obtenir pour soi-même ou pour quelqu'un d'autre de l'argent ou d'autre avantage indu ;

a) l'établissement intentionnel d'une valeur diminuée, par rapport à la valeur commerciale réelle, pour les biens appartenant aux agents économiques auprès desquels l'État ou une autorité de l'administration publique locale est actionnaire, commis lors de l'action de privatisation ou lors d'une transaction commerciale ou pour les biens appartenant aux autorités publiques ou aux entités publiques, dans le cadre d'une action de vente de celles-ci, commis par ceux ayant attributions de direction, administration ou de gestion ;

---

<sup>10</sup> Il y a corruption active, telle qu'elle est prévue à l'article 255 Code pénal roumain, dans "le fait de promettre, d'offrir ou de donner de l'argent ou d'autres avantages indus, dans les modalités et aux fins montrées à l'article 254...".

<sup>11</sup> Il y a réception d'avantages indus, telle qu'elle est prévue à l'article 256 Code pénal roumain, dans "le fait, par un fonctionnaire, de recevoir, directement ou indirectement, de l'argent ou d'autres avantages, après avoir accompli un acte en vertu de ses fonctions et auquel il était obligé en raison de celles-ci ...".

<sup>12</sup> Il y a trafic d'influence, tel qu'il est prévu à l'article 257 Code pénal roumain, dans "le fait de recevoir ou de solliciter de l'argent ou d'autres avantages indus ou d'accepter des promesses à titre de rémunération, directement ou indirectement, pour soi-même ou pour quelqu'un d'autre, accompli par une personne étant capable d'exercer une influence ou laissant l'impression d'en être capable d'exercer une influence sur un agent public afin de le déterminer d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte entrant dans ses attributions de service...".

b) l'octroi de crédits ou de subventions en violation de la loi ou des normes d'octroi de crédits, la non poursuite, conformément aux dites loi et normes des destination contractées des crédits ou subventions ou la non poursuite des crédits restants ;

c) l'utilisation des crédits ou des subventions pour d'autres fins que ceux pour lesquels ont été accordés.

**Article 11** - (1) Le fait, par la personne qui, en vertu de sa fonction, attribution ou délégation assignée, est chargée de surveiller, de contrôler ou de liquider un agent économique privé, d'accomplir quelque charge pour le compte de celui-ci, d'arbitrer ou de faciliter la réalisation de certaines opérations commerciales ou financières par l'agent économique privé ou de participer avec de capital à un tel agent économique, si ce fait est de nature à lui apporter, directement ou indirectement, des avantages indus, est puni de deux à sept ans d'emprisonnement.

(2) Si le fait prévu à l'alinéa (1) a été commis pendant un intervalle de cinq ans à compter de la cessation des fonctions, de l'attribution ou de la délégation, il est puni de un à cinq ans d'emprisonnement.

**Article 12** - Les faits suivants sont punis de un à cinq ans d'emprisonnement, s'ils sont commis dans le but d'obtenir, pour soi-même ou pour quelqu'un d'autre, de l'argent ou tout avantage indu :

a) la réalisation d'opérations financières, comme actes de commerce, incompatibles avec la fonction, l'attribution ou la délégation que remplit une personne ou encore la conclusion de transactions financières en utilisant les informations obtenues en vertu de sa fonction, attribution ou délégation ;

b) l'utilisation, par toute modalité, directement ou indirectement, d'informations n'étant pas destinées à la publicité ou le permission d'accès des personnes non autorisées aux dites informations.

**Article 13** - Le fait, par la personne remplissant une fonction de direction dans un parti ou groupement politique, dans un syndicat ou association à but non lucratif ou fondation, d'utiliser son influence ou autorité afin d'obtenir, pour soi-même ou pour quelqu'un d'autre, de l'argent ou tout autre avantage indu, est puni de un à cinq ans d'emprisonnement.

**Article 14** - Si les faits prévus aux articles 12 et 13 sont commis aux termes de l'article 9, le maximum de la peine prévue par la loi est majoré de trois ans.

**Article 15** - La tentative des infractions prévues dans la présente section est punie.

**Article 16** - Si les faits prévus dans la présente section constituent, aux termes du Code pénal ou des lois spécifiques, des infractions encore plus graves, ils seront punis aux termes et par les sanctions prévus dans lesdites loi.

#### *SECTION IV*

##### ***Infractions en relation directe avec les infractions de corruption***

**Article 17** - Au sens de la présente loi, les suivantes infractions sont en relation directe avec les infractions de corruption ou avec les infractions assimilées à ces dernières, prévues aux articles 10 à 13 ;

a) le recel des produits provenant de la commission d'une infraction prévue dans les sections II ou III, ainsi que l'aide des personnes ayant commis une telle infraction ;

b) l'association en vue de commettre une infraction prévue dans les sections II et III ou à la lettre a) du présent article ;

c) le faux et l'usage du faux commis à l'effet de dissimuler la commission d'une des infractions prévues dans les sections II et III ou commises afin de réaliser le but poursuivi par une telle infraction ;

d) l'abus de pouvoir contre les intérêts publics, commis dans la réalisation du but poursuivi à travers une infraction prévue dans les sections II ou III ;

e) les infractions de blanchiment de l'argent, prévues dans la Loi n°21/1999 sur la prévention et la sanction du blanchiment de l'argent, lorsque l'argent, les produits ou d'autres valeurs proviennent de la commission d'une infraction prévue dans les sections II et III ;

f) la contrebande avec produits issus de la commission d'une infraction prévue dans les sections II et III ou commise afin de réaliser le but poursuivi par une telle infraction ;

g) les infractions prévues dans la Loi n°87/1994 sur la lutte contre l'évasion fiscale, commise en relation avec les infractions prévues dans les sections II et III ;

h) l'infraction de banqueroute frauduleuse et les autres infractions prévues dans la loi n°31/1990 sur les sociétés commerciales, republiée, avec les modifications et intégrations successives, commises en relation avec les infractions prévues dans les sections II et III ;

i) le trafic de stupéfiants, l'inobservation du régime des armes de feu et des munitions, le trafic de personnes afin de pratiquer la prostitution, commis en relation avec une infraction prévue dans les sections II et III.

**Article 18** - (1) Les infractions prévues à l'article 17 lettres a) à d) sont sanctionnées de la peine prévue dans le Code pénal pour ces infractions, dont le maximum est majoré de deux ans.

(2) les infractions prévues à l'article 17 lettre e) sont sanctionnées des peines prévues dans la Loi n°21/1999 sur la prévention et la sanction du blanchiment de l'argent, dont le maximum est majoré de trois ans.

(3) les infractions prévues à l'article 17 lettre f) sont sanctionnées des peines prévues dans la Loi n°141/1997 sur le Code douanier de Roumanie, dont le maximum est majoré de trois ans s'il s'agit de contrebande simple, tandis que pour la contrebande qualifiée il y a majoration de cinq ans.

(4) les infractions prévues à l'article 17 lettre g) sont sanctionnées des peines prévues dans la Loi n°87/1994 sur la lutte contre l'évasion fiscale, dont le maximum est majoré de deux ans.

(5) les infractions prévues à l'article 17 lettre h) sont sanctionnées des peines prévues dans la Loi n°31/1990, republiée, dont le maximum est majoré de deux ans.

(6) les infractions prévues à l'article 17 lettre i) sont sanctionnées, selon les cas, des peines prévues aux articles 312, 279 ou 329 du Code pénal.

## *SECTION V*

### ***Dispositions communes***

**Article 19** - Dans le cas de commission des infractions auxquelles se réfère le présent chapitre, l'argent, les valeurs ou tous autres biens qui ont été donnés pour déterminer la commission de l'infraction ou afin d'en rémunérer l'auteur ou les biens ayant été acquis par suite de l'infraction, s'ils ne sont pas restitués à la personne préjudiciée et dans la mesure où ils ne servent pas à la dédommager, ils sont confisqués, et si les biens ne subsistent plus, le condamné est obligé à payer leur équivalent en argent.

**Article 20** - Dans le cas où une infraction parmi celles prévues dans le présent chapitre soit commise, la prise des mesures conservatoires est obligatoire.

## CHAPITRE IV

### Dispositions procédurales

#### SECTION I

#### Dispositions générales

**Article 21** - (1) Les infractions prévues par la présente loi comme infractions de corruption ou infractions assimilées à celles-ci ou comme infractions en relation directe avec les infractions de corruption, si elles sont flagrantes, sont poursuivies et jugées conformément aux dispositions de l'article 465 et des articles 467 à 479 du Code de procédure pénale.

(2) Si les infractions prévues à l'alinéa (1) ne sont pas flagrantes, les poursuites pénales et le jugement sont effectués conformément à la procédure de droit commun.

**Article 22** - Pour les infractions prévues dans la section II du chapitre III, les poursuites pénales sont effectuées obligatoirement par le procureur.

#### SECTION II

#### *Dispositions spéciales sur la découverte et la poursuite des infractions*

**Article 23** - (1) Les personnes ayant attributions de contrôle sont tenues à aviser l'organe chargé des poursuites pénales ou, s'il y a lieu, l'organe devant constater la commission des infractions, habilité par la loi, relativement à toutes informations d'où résultent des indices sur l'accomplissement d'une opération ou d'un acte illicite qui puisse entraîner la responsabilité pénale, suivant la présente loi.

(2) Les personnes aux attributions de contrôle sont tenues, pendant le déroulement de l'acte de contrôle, à procéder à l'assurance et conservation des traces de l'infraction, des corps du délit et de tous moyens de preuve pouvant servir aux organes chargés des poursuites pénales.

**Article 24** - Les personnes prévues à l'alinéa 1, lettre e), connaissant d'opérations qui entraînent la circulation des capitaux ou d'autres activités, prévues à l'article 1, relatives aux sommes d'argent, aux biens ou à d'autres valeurs qu'on suppose provenir des infractions de corruption ou assimilées à celles-ci ou des infractions ayant relation avec celles-ci, sont tenues à en saisir les organes chargés des poursuites pénales où, s'il y a lieu, les organes devant constater la commission de l'infraction ou encore les organes de contrôle habilités par la loi.

**Article 25** - (1) L'accomplissement de bonne foi des obligations prévues aux articles 23 et 24 ne constitue pas une violation du secret professionnel ou bancaire et n'entraîne pas la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire.

(2) Les dispositions prévues à l'alinéa (1) s'appliquent même si les investigations ou le jugement des faits signalés ont conduit à une ordonnance de non-lieu, à la cessation des poursuites pénales ou à l'acquittement.

(3) Les dénonciations anonymes ne peuvent pas être prises en considération.

(4) Le manquement délibéré aux obligations prévues aux articles 23 et 24 constitue infraction étant punie suivant l'article 262 Code pénal.

**Article 26** - Le secret bancaire et celui professionnel ne sont pas opposables aux organes chargés des poursuites pénales, aux instances de jugement ou à la Cour des Comptes.

**Article 27** - (1) Quand il y a indices fondés sur la commission d'une des infractions prévues par la présente loi, aux fins de la collecte de preuves ou de l'identification de l'auteur, le procureur peut décider pour une durée de trente jours au maximum :

- a) le placement sous contrôle des comptes bancaires et des comptes assimilés à ceux-ci ;
- b) le placement sous contrôle ou l'interception des lignes téléphoniques ;
- c) l'accès aux systèmes informationnels ;
- d) la communication des actes authentiques ou sous seing privé bancaires, financiers ou comptables.

(2) Pour raisons fondées les mesures peuvent être prorogées par le procureur à travers ordonnance motivée, chaque prorogation ne pouvant pas dépasser trente jours.

(3) Au cours du jugement le tribunal peut ordonner la prorogation de ces mesures par jugement motivé.

**Article 28** - (1) Il est institué, par la présente loi, la Section de lutte contre la corruption et le crime organisé, fonctionnant dans le cadre du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, en tant que structure spécialisée dans ce domaine au niveau national.

(2) Il est institué aussi par la présente loi des services de lutte contre la corruption et le crime organisé dans le cadre des parquets auprès des cours d'appel et bureaux de lutte contre la corruption et le crime organisé dans le cadre des parquets auprès des tribunaux, en tant que structures territoriales spécialisées dans ce domaine. L'activité de ces services et bureaux est coordonnée et contrôlée par la Section de lutte contre la corruption et le crime organisé du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice.

(3) La section de lutte contre la corruption et le crime organisé du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, ainsi que les services et bureaux prévus à l'alinéa (2) réalisent, suivant le Code de procédure pénale et les autres lois spécifiques, les poursuites pénales au regard des infractions de corruption prévues dans la présente loi, ainsi que les infractions commises dans les conditions du crime organisé. De même, la section dirige et contrôle les activités se rapportant au procès et à la procédure effectuée par les organes de police et par les autres organes impliqués dans la découverte et les poursuites pénales de ces infractions, en surveillant pour que les actes accomplis par ces organes soient effectués dans le respect des dispositions légales.

(4) Afin d'effectuer promptement et sérieusement les activités de découverte et des poursuites des infractions de corruption et des infractions assimilées à celles-ci, prévues dans la présente loi, à la requête du procureur général du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, les organes ayant

compétences légales dans la découverte et les poursuites de ces infractions délégueront, pour une année, le nombre nécessaire de personnes spécialisées dans ce domaine, afin d'accomplir, sous la direction, surveillance et contrôle immédiats des procureurs de la Section de lutte contre la corruption et le crime organisé du Parquet auprès la Cour Suprême de Justice, les actes ayant trait au procès et à la procédure conférés par la loi.

(5) Pour éclaircir certaines questions techniques de spécialité peuvent fonctionner, aux termes de l'alinéa 4, auprès de ladite Section de lutte contre la corruption et le crime organisé, des spécialistes du domaine financier, bancaire, douanier ou des autres domaines similaires.

(6) Les prévisions des alinéas (4) et (5) s'appliquent de façon convenable aussi dans le cas des structures spécialisées du domaine de la corruption et du crime organisé, qui fonctionnent au niveau territorial.

(7) La section de lutte contre la corruption et le crime organisé du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, ainsi que les structures territoriales correspondantes accompliront aussi d'opérations de centralisation, examen et mise en valeur des données et informations qu'elles détiennent ou reçoivent des autres organismes impliqués dans la lutte contre la corruption et le crime organisé, en formant de cette manière une banque de données des faits de corruption et du crime organisé.

(8) La structure, ainsi que les états du personnel et des fonctions de la Section de lutte contre la corruption et le crime organisé du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, des services et bureaux territoriaux spécialisés, seront établis aux termes de la Loi n°92/1992 pour l'organisation judiciaire, republiée, avec les modifications ultérieures.

**Article 29** - (1) Pour juger les infractions de corruption et les infractions assimilées à celles-ci, prévues dans la présente loi, on peut constituer des collectifs de juges spécialisés, suivant l'article 15 de la Loi n°92/1992 pour l'organisation judiciaire, republiée, avec les modifications ultérieures.

(2) Les juges composant ces collectifs spécialisés, les procureurs fonctionnant dans le cadre de la Section de lutte contre la corruption et le crime organisé du Parquet auprès de la Cour Suprême de Justice, des services et bureaux territoriaux spécialisés ainsi que les personnes prévues à l'articles 28, alinéas (4), (5) et (6) recevront, en dehors des autres droits de rémunération, une prime égale au 30 % du salaire de base.

### *SECTION III*

#### ***Dispositions communes***

**Article 30** - Le jugement définitif de condamnation ou d'acquittement peut être publié dans les journaux centrales ou, s'il y a lieu, locaux, mentionnés dans le jugement.

**Article 31** - Aux dispositions de la présente loi s'ajoutent, en ce qui concerne les poursuites et le jugement, les dispositions du Code de procédure pénale.

### CHAPITRE V

#### ***Dispositions finales***

**Article 32** - Dans le cas des actes juridiques accomplis en violation des dispositions de la présente loi s'appliquent les prévisions des articles 14 à 22 du Code de procédure pénale.

**Article 33** - Toute disposition contraire à la présente loi est abrogée.

*Cette loi a été adoptée par la Chambre des Députés et par le Sénat dans la séance commune du 12 avril 2000, avec observation des dispositions de l'article 74, alin.(1) et de l'article 76, alin.(2) de la Constitution de Roumanie.*

LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE  
DES DÉPUTÉS  
Ion DIACONESCU  
Bucarest. le 8 mai 2000  
N°78

P/LE PRÉSIDENT DU SÉNAT  
Ulm Nicolae SPINEANU

Filename: Greco Eval I Rep (2001) 13F FINAL Roumanie  
PUBLIC.doc  
Directory: E:\greco\evaluations\rapports  
Template: D:\WINNT\Profiles\ghita\Application  
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot  
Title: I  
Subject:  
Author: Chiaromonte  
Keywords:  
Comments:  
Creation Date: 28/03/02 15:45  
Change Number: 3  
Last Saved On: 26/06/02 10:36  
Last Saved By: Council of Europe  
Total Editing Time: 0 Minutes  
Last Printed On: 26/06/02 11:30  
As of Last Complete Printing  
Number of Pages: 38  
Number of Words: 18 530 (approx.)  
Number of Characters: 105 623 (approx.)