

Strasbourg, 7 décembre 2007

Public
Greco RC-II (2007) 9F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Roumanie

Adopté par le GRECO
lors de sa 35^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur la Roumanie lors de sa 25^e Réunion Plénière (14 octobre 2005). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 1F) a été rendu public par le GRECO le 19 octobre 2005, suite à l'autorisation des autorités roumaines.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la Roumanie ont soumis, le 3 juin 2007, leur rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé l'Autriche et l'Azerbaïdjan de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian MANQUET au titre de l'Autriche et M. Inam KARIMOV au titre de l'Azerbaïdjan. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du rapport de conformité (rapport RC).
4. Le présent rapport a fait l'objet d'un premier examen lors de la 34^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 15-19 octobre). Au vu de diverses objections et explications complémentaires de la part de la délégation roumaine, le GRECO a convenu d'ajourner l'adoption du rapport et de procéder à un nouvel examen de celui-ci lors de sa 35^{ème} Réunion Plénière. Les autorités de Roumanie ont été invitées à transmettre au Secrétariat les informations additionnelles pour le 9 novembre 2007. Ces dernières ont été reçues le 13 novembre et prises en comptes pour la rédaction de la version révisée du présent rapport RC.
5. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités roumaines en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé quinze recommandations à la Roumanie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé d'harmoniser les dispositions pertinentes en matière de confiscation et de mesures provisoires, y compris par équivalent, en finalisant, dans les meilleurs délais, les amendements envisagés dans le code pénal et le code de procédure pénale.*
8. Les autorités roumaines ont signalé que le Code de procédure pénale (CPP) a été modifié par la Loi n° 356/2006. L'un des amendements a trait aux mesures provisoires ; désormais, une saisie peut être ordonnée pour permettre l'exécution d'une future confiscation, le cas échéant. Ainsi, conformément à l'article 163, paragraphe (2) du CPP, des mesures provisoires peuvent être adoptées au cours du procès pénal (et pas seulement avant celui-ci) par le ministère public ou par le tribunal ; ces mesures consistent à « geler, par une mesure de saisie, les biens meubles et immeubles afin de mettre en œuvre la confiscation spéciale, de couvrir les dommages nés de l'infraction et de garantir l'exécution de la peine d'amende ».
9. Les autorités roumaines ont aussi indiqué que la Loi n° 278/2006 a modifié le Code pénal (CP) afin de l'harmoniser avec la Convention pénale sur la corruption et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141).

Ainsi, l'article 118 du CP, qui constitue le cadre juridique général de la confiscation, a été complété par des dispositions qui ne figuraient antérieurement que dans des lois spécifiques visant certaines catégories d'infractions (corruption, blanchiment de capitaux et crime organisé). Actuellement, l'article 118 couvrirait la confiscation des instruments du délit (objets ayant servi à commettre une infraction), la confiscation des produits de l'infraction, la confiscation des produits indirects et la confiscation de la contre-valeur (si les objets passibles de confiscation ne sont pas localisés, des sommes et autres avoirs d'une valeur équivalente seront confisqués) et la confiscation du profit – ou des produits indirects – (biens et sommes tirés de l'exploitation ou de l'utilisation des biens passibles de confiscation). Selon les autorités roumaines, les divergences de vocabulaire (par ex. « biens mobiliers et immobiliers » au titre de l'art. 163 CPP, « fonds, avoirs et autres biens de quelque nature que ce soit » au titre de l'art. 19 de la Loi n°78/2000 relative à la prévention, au dépistage et à la répression des faits de corruption, « objets » au titre de l'art. 118 du CP) sont plus apparentes que réelles et n'auraient pas d'importance en pratique (les diverses expressions seraient synonymes, elles s'appliqueraient toutes aux avoirs mobiliers et immobiliers / corporels et incorporels, la notion d' « objet » au titre de la Section 118 CP renverrait à celle plus abstraite de l'objet de l'infraction en droit pénal ce qui inclurait de ce fait tout type d'avoirs etc.).

10. En outre, l'article 20 de la Loi n° 78/2000 relative à la prévention, au dépistage et à la répression des faits de corruption dispose que la saisie est obligatoire dans le cadre des poursuites liées à une affaire de corruption. La confiscation de valeurs en cas d'infraction de corruption n'est pas prévue en tant que telle, mais en vertu de l'article 19 de ladite loi, la personne condamnée peut être contrainte à payer une somme d'argent équivalente aux produits de l'infraction.
11. Le GRECO prend note des récents changements apportés au cadre juridique roumain concernant les mesures temporaires et définitives visant les produits du crime. Le fait que des mesures temporaires puissent désormais être mises en œuvre pour permettre une confiscation future constitue un progrès notable. Dans le rapport d'évaluation du Deuxième cycle, l'EEG avait exprimé des doutes quant à l'homogénéité du cadre juridique¹. Il semblerait que les changements récents ont grandement amélioré la situation et les autorités roumaines ont renouvelé leur assurance qu'il n'existe pas de véritable divergence dans la terminologie. Le GRECO salue les amendements juridiques introduits ainsi que les clarifications et les assurances données par les autorités roumaines concernant la cohérence des diverses dispositions.
12. Le GRECO conclut que la recommandation (i) a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé d'introduire la possibilité de confisquer les produits de la corruption toutes les fois que la corruption est sanctionnée au niveau administratif.*
14. Les autorités de la Roumanie ont rappelé que, jusqu'à récemment, la confiscation ne pouvait s'appliquer que dans les cas d'infraction pénale. Elles ont également fait savoir que la Loi

¹ Ainsi que le mentionne la note de bas de page n° 9 du rapport d'évaluation : « En effet, les articles 118 (sur la confiscation), 254 à 257 CP (sur la confiscation de l'argent, des valeurs, et de tout autre bien constituant l'objet de l'infraction et, lorsque ils ne peuvent être retrouvés, leur équivalent) et l'article 163 CPP (mesures provisoires), ainsi que les dispositions correspondantes des lois anti-corruption (l'article 19 de la Loi n° 78/2000 ou l'article 22 de l'OUG n° 43/2002 et l'article 13 de la Loi n° 39/2003 qui font référence à l'article 118 CP mais dont leur libellé s'en écarte), ne font pas explicitement référence aux notions d'« instruments », de « produits » et « de biens dont la valeur équivaut à ces produits » telles que définies dans les Conventions du Conseil de l'Europe sur le blanchiment (STE n° 141) et sur la corruption (STE n° 173), ni ne couvrent les mêmes choses. ».

n° 278/4.07.2006 visant à amender et à compléter le Code pénal a modifié le cadre juridique général relatif à la confiscation de telle sorte que l'article 118, paragraphe 1, alinéas c) et d) ne parle plus de confiscation seulement en cas de perpétration d'une infraction pénale, comme cela était le cas auparavant. Les autorités roumaines ont expliqué qu'en évitant l'emploi de la notion d'« infraction » (et en utilisant à sa place le terme « action »), par exemple, les nouvelles dispositions pertinentes de l'article 118, paragraphe 1, alinéas d) et e) autorisent désormais la confiscation :

- des « objets qui ont été donnés afin de provoquer la perpétration d'une **action** ou de récompenser l'auteur de cette dernière» (article 118, alinéa d) ;
 - des « objets acquis en perpétrant l'**action** visée par la législation pénale, s'ils ne sont pas restitués à la personne lésée et dans la mesure où ils ne servent pas à indemniser la personne lésée » (article 118, alinéa e).
15. Selon les autorités roumaines, il serait désormais possible d'appliquer ces mesures également dans le cas des affaires de corruption mineure, qui sont généralement passibles de sanctions administratives (blâme, avertissement, amende) étant donné qu'elles ne remplissent pas le critère de danger social associé à la notion d'infraction pénale. Par ailleurs, la confiscation est obligatoire et les sanctions administratives doivent également figurer au casier judiciaire.
16. Le GRECO prend note de cet amendement à la législation. Il comprend que désormais, même pour les cas de corruption mineure, c'est l'article 118 (et son régime de confiscation obligatoire) qui s'appliquerait en principe, au lieu des sanctions administratives prévues par l'article 91 (réprimande, avertissement écrit, amende d'un montant compris entre la contre-valeur en monnaie nationale de € 2,69 € et € 269) applicables aux infractions qui ne représentent pas une menace pour la société. Cela permettrait vraiment de sanctionner systématiquement la corruption par la confiscation des produits de l'infraction. Cependant, la Roumanie pourrait devoir prendre des mesures complémentaires afin de faire comprendre clairement que même la corruption mineure représente pour la société une menace qu'il convient de prendre au sérieux (autrement dit, afin de s'assurer que l'article 118 s'applique même aux cas de corruption mineure, contrairement à l'article 91).
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO a recommandé de renforcer les capacités des parquets et des tribunaux de traiter efficacement et dans un délai raisonnable les dossiers de corruption, en particulier au moyen de spécialisations et de formations.*
19. Les autorités roumaines font savoir qu'entre octobre 2005 et mai 2007, l'Institut national de la magistrature (INM) a organisé plusieurs sessions de formation pour aborder la question du traitement efficace des affaires de corruption dans un délai raisonnable : a) dans le cadre du projet PHARE relatif au renforcement des capacités institutionnelles du Service national de lutte contre la corruption (aujourd'hui la Direction nationale de lutte contre la corruption - DNLC), 10 séminaires sur la lutte contre la corruption ont été organisés et suivis par 128 juges entre octobre 2005 et début 2007 ; b) deux magistrats débutants roumains ont participé en juillet 2006 à un cours d'été ouvert à 23 participants sur le thème de la coopération régionale et internationale en matière de lutte contre la corruption et le crime organisé ; ce cours était organisé sous les auspices de l'Initiative anti-corruption du Pacte de stabilité et de l'Initiative

- contre le crime organisé du Pacte de stabilité ; c) l'Institut national de la magistrature (INM) et le ministère de la Justice ont élaboré un programme de formation continue étalé sur le 2^e semestre de 2006 et l'année 2007 et axé sur la criminalité économique et financière² ainsi que la coopération judiciaire en matière civile et pénale³. L'INM a aussi conçu en 2006 un programme de formation sur la gestion des tribunaux et des services du Parquet⁴. Dans le cadre de celui-ci, 4 séminaires ont été organisés au cours de la période janvier - juillet 2007 (impliquant 39 juges et 34 procureurs investis de tâches de direction).
20. Par ailleurs, les autorités roumaines ont fourni dans une annexe une liste assez longue d'activités de formation organisées entre novembre 2003 et décembre 2005 sur les questions de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (essentiellement destinées au personnel des services répressifs et de l'administration des Douanes, ainsi que des procureurs relevant de la Haute cour de cassation et de justice), ainsi qu'en 2006 (au profit du personnel des services répressifs).
21. Enfin, les autorités roumaines ont fait savoir que le Parquet est en train de prendre des mesures pour résoudre les problèmes de dotation en personnel, en redéployant les postes de Procureurs de manière à assurer une répartition plus équitable de la charge de travail et en pourvoyant les postes vacants, tant dans l'encadrement que dans le personnel d'appui des structures du Parquet. Elles ont également indiqué qu'en principe, les juges ayant bénéficié de formations spécialisées sur les questions de corruption sont ensuite ceux désignés pour siéger dans les procès sur de telles affaires. Les statistiques fournies par les autorités roumaines montrent que le nombre d'affaires examinées par les tribunaux est assez bas, comparé à celui des affaires ayant fait l'objet d'une enquête⁵.
22. Le GRECO prend note des informations fournies. D'une part, certaines mesures de formation ciblées ont été mises en œuvre au profit du personnel affecté à la lutte contre la corruption. D'autre part, les diverses initiatives de formation signalées couvrent un champ beaucoup plus large que celui visé par la recommandation iii et certaines d'entre elles existaient déjà au moment de la visite sur place. En outre, il est souvent fait référence à des catégories de bénéficiaires

² Le programme de formation dans le domaine de la criminalité économique et financière inclut 22 séminaires pour 550 juges et procureurs issus de tous les niveaux de juridiction. Il s'adresse principalement aux juges (sur les 25 participants par séminaire, 20 à 22 sont des juges et 3 à 5, des procureurs) et se concentre sur les infractions liées à la corruption ; infractions liées aux intérêts financiers des Communautés européennes ; infractions liées aux sociétés commerciales ; infractions liées au patrimoine ; faux ; infractions de blanchiment de capitaux ; infractions à la réglementation douanière ; émission illégale d'ordres de paiement ; protection de témoins ; fraude à la TVA ; etc. En 2006, 3 séminaires ont été organisés au profit de 48 juges et 11 procureurs et, en 2007, 6 séminaires au profit de 20 juges, 72 procureurs et 2 experts issus de l'Autorité nationale pénitentiaire.

³ Le programme de formation dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale : au titre de ce programme, 5 séminaires furent organisés en 2006 (impliquant 78 juges, 32 procureurs et 16 experts du Ministère de la Justice), et 2 en 2007 (impliquant 47 juges). Le programme de formation se concentre sur la reconnaissance judiciaire des jugements étrangers ; l'extradition ; les commissions rogatoires ; le mandat d'arrêt européen ; le transfert de procédures ; le transfèrement de condamnés ; l'arrestation préventive dans les affaires d'extradition ; la coopération judiciaire au sein de l'UE en matière civile et commerciale etc. En tout, durant la période de référence, 3 séminaires ont été organisés au profit de 62 juges et 25 procureurs dans le cadre de ce programme.

⁴ La formation porte sur la gestion du temps ; la communication ; la gestion financière ; les instruments budgétaires ; les principes de leadership ; la gestion des conflits ; les négociations en cas de conflit ; etc.

⁵ Entre juillet et septembre 2007 :

- les parquets ordinaires ont enquêté dans 902 cas de corruption alléguée impliquant 649 personnes ; au cours de la même période, les tribunaux ont prononcé 6 condamnations définitives et 11 condamnations non définitives ;
- la DNLC et ses services régionaux ont enquêté dans 267 affaires ; au cours de la même période, les tribunaux ont prononcé 6 condamnations non définitives à l'encontre de 7 délinquants ; une condamnation définitive a été prononcée à l'encontre d'un délinquant.

autres que celles identifiées comme une source de préoccupation particulière dans le rapport d'évaluation (procureurs et juges de première instance).

23. Cela étant dit, le GRECO accueille favorablement les efforts accomplis pour offrir au moins quelques possibilités de formation sur les questions ayant trait à la lutte contre la corruption et ce, dans plusieurs disciplines qui sont cruciales pour un traitement adéquat des affaires de corruption (notamment celles de blanchiment de capitaux). Cependant, on aurait pu faire davantage dans ce domaine. Par ailleurs, le GRECO prend note avec intérêt des efforts actuels visant à répartir de manière plus équitable la charge de travail entre les procureurs, ainsi qu'à pourvoir les postes de procureurs vacants et à offrir des possibilités de formation dans le domaine de la gestion des tribunaux et des services du Parquet. Cependant, la teneur et les effets précis de ces mesures doivent être évalués de manière plus approfondie. Le GRECO aurait également aimé pouvoir saluer de nouvelles initiatives visant à renforcer les moyens et la spécialisation (ce dernier élément est – avec la formation – un des deux éléments spécifiques de la recommandation) des juges et procureurs. Ceci est d'autant plus important que pour l'heure et au vu des statistiques disponibles, il semblerait que les autorités judiciaires ont du mal à faire face au volume de travail généré par les affaires de corruption qui leur sont soumises.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO a recommandé d'établir une collaboration opérationnelle entre le Parquet National Anticorruption, le Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice et les services de police compétents dans les dossiers mêlant corruption, blanchiment et/ou criminalité organisée.*
26. Les autorités roumaines font état d'une série de changements depuis l'évaluation. En fait, le Parquet national anticorruption (PNA), initialement établi en tant que parquet indépendant, a été converti - en vertu de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 134/2005⁶ (approuvée par la Loi n° 54/2006⁷) – pour devenir la (nouvelle) Direction nationale de lutte contre la corruption (DNLC), entité dotée d'une personnalité juridique au sein du Parquet près la Haute cour de cassation et de justice (PHCCJ). En même temps, la Direction d'enquête sur les infractions de crime organisé et de terrorisme – DEICOT – qui avait été mise en place au sein du PHCCJ en 2004, a été réorganisée en 2006, sur le modèle de la DNLC.
27. L'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 131/2006 a modifié la compétence du DEICOT, afin de la distinguer clairement de celle de la DNLC. Après la réorganisation des deux Directions et la désignation du Procureur principal de la DNLC en octobre 2005 et du Procureur général en octobre 2006, des mesures additionnelles ayant trait à la coopération pratique entre ces deux instances ont été prises (les procureurs concernés sont tenus de vérifier qu'une affaire relève bien de leur compétence avant d'amorcer toute procédure d'enquête pénale, faute de quoi ils doivent renvoyer sans délai l'affaire au procureur compétent ; une observation stricte des dispositions procédurales est nécessaire, notamment en cas de lien entre une infraction relevant de la compétence de la DNLC et une infraction relevant de la compétence du DEICOT).
28. La Direction générale de lutte contre la corruption (DGLC) au sein du ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative (MIRA) a été établie en vertu de la Loi n° 161/30.05.2005 (pour traiter les affaires de corruption au sein du ministère) ; en juin 2005, la DGLC et la DNLC ont conclu un

⁶ Publié au Journal officiel n° 899 du 7 octobre 2005.

⁷ Publié au Journal officiel n° 226 du 13 mars 2006.

protocole de coopération en vertu duquel les fonctionnaires de police de la DGLC doivent notifier immédiatement à la DNLC la survenance de toute infraction relevant de la compétence de cette dernière ; de même, le procureur auquel l'affaire a été confiée peut déléguer à un fonctionnaire de police issu de la DGLC l'exécution des actes d'enquête qu'il a ordonnés. En 2006, la DNLC a reçu 228 notifications en provenance d'organes policiers concernant des infractions relevant de sa compétence (soit 108 de plus qu'en 2005), dont 150 en provenance de la DGLC.

29. L'Office pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent (OPLBA) a organisé des réunions périodiques⁸ avec les représentants des principales institutions impliquées dans la prévention et la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme : le PHCCJ – Service d'investigation des infractions de crime organisé et de terrorisme (SIICOT), la DNLC, la Banque nationale de Roumanie (BNR), la Brigade financière, l'Agence nationale de l'administration fiscale (ANAF), le ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative – Service général de lutte contre le crime organisé. L'objet de ces réunions était d'analyser les activités de ces institutions au cours du 1^{er} semestre de 2006 et d'adopter les mesures nécessaires pour rendre la coopération plus efficiente. D'autres réunions ont eu lieu en 2007, qui ont conclu au besoin de développer des actions de formation conjointes pour les analystes financiers, les procureurs, la police, employés de banque, et d'améliorer le retour d'informations du parquet vers l'OPLBA.
30. En outre, il est prévu que le PHCCJ et la DGLC concluent un protocole pour renforcer la coopération entre les deux institutions et améliorer l'efficacité dans les affaires où une coopération institutionnelle est nécessaire, en particulier les affaires de corruption de petite et moyenne importance.
31. Le GRECO prend note des changements institutionnels intervenus au niveau du Bureau du Procureur général et du ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative (MIRA). Le Parquet national anticorruption (PNA) a fait l'objet d'une mutation en dépit des conclusions du rapport d'évaluation qui avait souligné que *le PNA est une jeune institution dont les efforts devraient être encouragés*. En revanche, il est encourageant de voir que des mesures ont déjà été prises pour clarifier les domaines de compétence respectifs des nouvelles structures du Parquet. Le GRECO prend aussi note du projet visant à élaborer un protocole de coopération entre le Parquet et le nouvel organe chargé d'instruire les affaires de corruption au sein du MIRA lui-même. L'Office pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent (OPLBA) a également initié des mesures pour renforcer la coopération avec les autres services.
32. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

33. *Le GRECO a recommandé de procéder aux révisions nécessaires de la législation restreignant indûment le droit d'accès des individus aux documents officiels et fournir aux agents publics une formation appropriée sur la mise en œuvre des règles en matière de liberté de l'information.*
34. Les autorités roumaines ont indiqué que la Loi n° 544/2001 relative au libre accès aux informations d'intérêt public a été modifiée par la Loi n° 371/2006 et la Loi n° 380/2006. La Loi

⁸ Au cours de la période du 10 au 12 janvier 2006, l'OPLBA a organisé des réunions avec les principales institutions impliquées sur le terrain (PHCCJ, DNLC, BNR, Brigade financière, ANAF) afin de coordonner les activités en 2006, d'améliorer la qualité et l'impact des dossiers émanant des services du parquet, et de développer la coopération interservices.

n° 371/2006 a introduit une définition nouvelle et plus large ⁹ de la notion d' « institution publique », en prévoyant désormais que : « Autorité ou institution publique signifie toute institution publique qui utilise ou gère des ressources financières publiques, toute régie autonome [c'est-à-dire entité gérant une activité d'intérêt public], société nationale, société contrôlée par une autorité publique centrale ou locale et dont l'Etat ou une collectivité territoriale constitue l'actionnaire principal ». La Loi n° 380/2006 a été conçue pour renforcer la transparence dans le domaine des marchés publics en introduisant le nouvel article 11¹ qui prévoit que « toute autorité partie à un accord, au sens de la loi, a l'obligation de mettre à la disposition toute personne physique ou morale intéressée, en vertu de l'article 7, les contrats relatifs aux marchés publics ». Les autorités roumaines affirment qu'en principe, l'accès aux informations est largement garanti ; les seules restrictions seraient pour l'essentiel celles requises par la protection du secret de l'enquête pénale, de la propriété intellectuelle et de la libre concurrence. De ce fait, les éventuels problèmes rencontrés seraient surtout d'ordre pratique.

35. Le rapport 2006 de l'Agence des stratégies gouvernementales (ASG), chargée de contrôler la mise en œuvre de la Loi n° 544/2001 et d'autres dispositions légales, montre que le nombre total de demandes de citoyens est en baisse, mais reste élevé – 384 640 en 2006, contre 710 000 en 2005 et 815 000 en 2004. Il pourrait augmenter, sachant que les citoyens sont davantage conscients de leurs droits. On note, d'année en année, une distinction de plus en plus nette entre les demandes d'accès à des informations d'intérêt public et celles motivées par un intérêt privé, les demandes étant par ailleurs plus pertinentes, c'est-à-dire qu'elles touchent des domaines d'intérêt général, ce qui répond à l'objectif premier de la loi. Dans l'ensemble, en ce qui concerne la mise en œuvre en 2006 de la Loi n° 544/2001 relative au libre accès aux informations d'intérêt public et de la Loi n° 52/2003 relative à la transparence des décisions de l'administration publique, les progrès sont notables, même si divers « points faibles » subsistent.
36. Par ailleurs, les autorités roumaines font état d'activités de formation professionnelle relative à la transparence dispensées à plus de 250 personnes (4 séminaires pour le personnel d'institutions publiques centrales et locales sur la mise en œuvre de la Loi n° 544/2001 et de la Loi n° 52/2003, 2 séminaires pour le personnel de l'administration centrale et des préfectures concernant l'élaboration de rapports annuels sur l'accès à l'information et sur la transparence en matière de décisions administratives).
37. Le GRECO prend note des amendements apportés à la Loi n° 371/2006 (élargissant la définition d' « institution publique ») et à la Loi n° 380/2006 (déclassifiant les contrats relatifs aux marchés publics). Le GRECO comprend que l'accès aux informations détenues par un éventail élargi d'entités publiques ou assimilées (en raison de la nature de leurs activités ou des intérêts majoritaires dans leur capital) est désormais régi en principe par un cadre juridique plus cohérent. Il semblerait que la situation juridique ait été clarifiée et les autorités roumaines assurent que les exceptions existantes ne concernent qu'un très petit nombre de domaines. Les changements d'ordre législatif ont été complétés par des mesures de formation destinées à certains fonctionnaires, conformément à la recommandation. Le GRECO salue ces initiatives et estime qu'elles satisfont aux attentes de la recommandation. Gardant à l'esprit les informations mentionnées dans le rapport d'évaluation du Deuxième cycle sur la Roumanie¹⁰, le GRECO

⁹ La définition antérieure était : « Autorité publique ou institution publique signifie toute autorité publique ou institution publique, ainsi que toute régie autonome qui utilise des ressources financières publiques et exerçant son activité en Roumanie, en vertu de la Constitution ».

¹⁰ Comme le mentionne le rapport (paragraphe 46) : « Il subsiste (...) des divergences de vue au niveau de la mise en œuvre de ces lois, à propos du caractère communicable de certaines informations sensibles en vertu, par exemple, des lois sur la protection des secrets d'Etat, sur les archives et sur la protection des données à caractère personnel, ainsi qu'au

encourage la Roumanie à continuer à former les agents publics en matière d'accès aux informations afin que celui-ci ne fasse pas l'objet de restrictions indues en pratique, du fait d'interprétations erronées des dispositions juridiques.

38. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

39. *Le GRECO a recommandé d'assurer, qu'au sein du secteur public au sens large, tous les agents publics soient soumis à des règles adéquates, notamment, en matière de recrutement et d'avancement.*
40. Les autorités roumaines indiquent que la loi relative au statut des fonctionnaires (Loi n° 188/1999) a été amendée en 2006 par la Loi n° 251/2006. En particulier, ce nouveau texte fixe les conditions de recrutement des hauts fonctionnaires (à savoir secrétaire général et secrétaire général adjoint du gouvernement ; secrétaire général et secrétaire général adjoint respectifs des ministères et autres organes spécialisés de l'administration publique centrale ; préfet ; sous-préfet ; inspecteur d'Etat). Cette catégorie d'agents représente un total de seulement 177 personnes (situation en novembre 2007).
41. Le recrutement de ces hauts fonctionnaires doit dorénavant s'effectuer par voie de concours national. Le recrutement est effectué par une commission permanente indépendante¹¹ composée de 7 membres nommés sur décision du Premier ministre. Ils sont nommés pour un mandat de 10 ans et demi et remplacés sur le principe de la rotation. Les personnes ayant réussi ce concours national sont nommées aux postes de haut fonctionnaire pour lesquels le concours était organisé. La structure, les critères de désignation des membres, les prérogatives et le règlement organisationnel et fonctionnel de la commission ont été établis par une décision du gouvernement no 341/2007 publiée au journal officiel en avril 2007 (les membres de la commission n'ont pas été nommés à ce jour).
42. La performance individuelle des hauts fonctionnaires fait l'objet d'une appréciation annuelle et leur évaluation générale (compétences professionnelles, capacité à exercer la fonction, etc.), tous les 2 ans¹². Ils sont tenus de suivre une formation professionnelle chaque année.
43. Le GRECO prend note des changements introduits pour soumettre la catégorie des hauts fonctionnaires au statut général des fonctionnaires et ainsi, rendre leur système de recrutement et de carrière plus transparent et fondé sur des critères objectifs. Il convient de s'en féliciter. Cela étant dit, le nombre de postes concernés par la réforme semble très limité et ne change pas fondamentalement la proportion actuelle d'agents soumis au système général de recrutement et

niveau des collectivités locales, en ce qui concerne les informations sur la reconstitution du droit de propriété, la délivrance d'attestations, etc. »

¹¹ Les autorités roumaines ont indiqué que des mesures ont été prises pour assurer l'indépendance politique, l'impartialité et le professionnalisme des membres de la commission des concours. Par ailleurs, le régime les concernant en matière d'incompatibilités et de conflits d'intérêt a été clarifié et détaillé. La commission comprend 7 membres, nommés sur décision du Premier ministre pour un mandat de 10 ans et demi et renouvelés selon le principe de la rotation. Les lauréats du concours national pour un poste de haut fonctionnaire ouvert à candidature seront nommés au poste correspondant au concours. La structure, les critères de nomination des membres, les prérogatives et la réglementation organisationnelle et fonctionnelle de la commission seront établis par décision du gouvernement, sur proposition de l'Agence nationale de la fonction publique (ANFP).

¹² L'appréciation annuelle (de la performance) et l'évaluation tous les deux ans (générale) sont réalisées par un comité d'évaluation dont les membres sont nommés par le Premier ministre, sur proposition du ministre de l'Intérieur et de la Réforme administrative.

de carrière de la fonction publique (ainsi que l'indique le rapport d'évaluation du Deuxième cycle, seuls quelque 10% de l'ensemble des agents publics relèvent de la loi de 1999 telle que modifiée en 2003). Dans l'ensemble, les changements introduits sont insuffisants et d'autres mesures sont nécessaires pour faire en sorte que tous les agents publics soient assujettis à des règles similaires à celles de la loi no. 188/1999.

44. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

45. *Le GRECO a recommandé de compléter les codes de conduite existants, lorsque nécessaire (par exemple en matière de réactions aux cadeaux et de signalement de cas de corruption) et assurer que tous les agents publics reçoivent une formation adéquate.*
46. Les autorités roumaines rappellent que la Loi n° 7/2004 relative au code de conduite des fonctionnaires interdit déjà l'acceptation de cadeaux, services et avantages : les fonctionnaires ne solliciteront et n'accepteront pas de cadeaux, services, faveurs, invitations ou autres avantages qui sont destinés à eux-mêmes, leur famille, leurs parents, leurs amis ou à des individus avec lesquels ils entretiennent des relations d'affaires ou politiques et qui pourraient influencer sur leur impartialité dans l'exercice de leur charge publique ou être considérés comme une récompense liée à leur position. Cependant, comme le rapport d'évaluation (paragraphe 49) l'a déjà souligné, le code de conduite « *n'a pas pour but de régler le régime juridique d'une question spécifique mais sert de guide de conduite et à ce titre est écrit généralement dans un langage moins juridique* ».
47. Les autorités roumaines font aussi mention d'une série d'activités de formation concernant le code susmentionné, notamment dans le cadre du projet PHARE 2003 « Transparence et éthique au sein de l'administration publique » dont la mise en œuvre s'est déroulée entre octobre 2005 et octobre 2006 (par ex. 36 fonctionnaires ont été formés pour devenir des conseillers en matière d'éthique ; une campagne de sensibilisation et une session de formation ont été organisées, impliquant 360 fonctionnaires d'autorités locales ainsi que 2400 citoyens ; 2 conférences de presse, 16 émissions de télévision, 16 articles de presse et 3 émissions de radio ont été produits ; 5000 brochures et 2000 posters ont été publiés et un manuel intitulé « Mise en pratique du code de conduite » a été distribuée à un millier de fonctionnaires).
48. En vertu de la Décision du gouvernement n° 991/2005, le Code de conduite et de déontologie du policier a été approuvé (après avoir été élaboré en tenant compte de la Recommandation n° R(2001)10 du Conseil de l'Europe sur le code européen d'éthique de la police) et diverses initiatives ont été prises en termes de promotion et de publication : publication sur le site Internet du ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative, affichage dans l'ensemble des postes de police et distribution de brochures à l'ensemble des agents du ministère ; publication d'un guide pratique pour l'application des dispositions du Code (le guide contient des règles sur la façon dont les policiers doivent se comporter et ce qu'ils doivent faire lorsqu'ils sont confrontés à la corruption).

49. Par ordonnance n° 6582/2005, le Code de conduite des fonctionnaires des douanes a été approuvé ; il énonce des principes sur la question des cadeaux et le signalement des cas de corruption¹³.
50. Enfin, les autorités roumaines évoquent la Loi n° 571/2004 ¹⁴ relative à la protection des agents des autorités publiques qui signalent des infractions (loi sur les donneurs d'alerte — *whistleblowers*).
51. Le GRECO prend note des informations fournies. De nouveaux développements se sont produits depuis la visite sur place en février 2005. Le projet « Transparence et éthique au sein de l'administration publique » constitue une initiative majeure même s'il n'est pas tout à fait clair dans quelle mesure celui-ci a pris en compte la recommandation vii. Il visait un public élargi, parmi lequel un groupe d'environ un millier d'agents publics. Des (nouveaux) codes de conduite pour les agents de police et des douanes ont été adoptés et le GRECO relève que le second semble répondre à la préoccupation ayant motivé la recommandation vii. Ces diverses mesures vont dans le bon sens. Ceci dit, le GRECO note qu'il existe toujours divers codes de conduite (une vingtaine environ, selon le rapport d'évaluation) qui ne couvriraient pas de manière adéquate les conflits d'intérêt, la détection et le signalement des faits de corruption, les comportements à tenir quant aux cadeaux etc. Des mesures supplémentaires seront de ce fait nécessaires pour harmoniser et faire aller dans le même sens les corpus de normes éthiques et de réguler clairement les sujets ci-dessus. Le GRECO saluerait également le fait qu'un plus grand nombre d'agents publics se voient offerts des formations en la matière.
52. En conséquence, le GRECO conclut que la recommandation vii a partiellement été mise en œuvre.

Recommandations viii et ix.

53. *Le GRECO a recommandé d'élargir le champ d'application des normes existantes en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, et les rendre applicables à tout agent public qui exerce une activité impliquant des prérogatives de puissance publique, et mettre en place un système adéquat de contrôle de l'application de ces normes, y compris en matière de migration abusive d'agents publics vers le secteur privé. (viii)*
54. *Le GRECO a recommandé de mettre en place un système efficace de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts. (ix)*
55. Les autorités roumaines font savoir que la loi n° 144/2007 établissant l'Agence nationale de l'intégrité (ANI) a été adoptée le 9 mai 2007 et publiée au Journal officiel n° 359/25.05.2007. Etant donné que plusieurs amendements se sont avérés nécessaires pour rendre le nouvel organe opérationnel et efficace dans le laps de temps le plus court possible, la loi a été complétée et amendée par l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 49/2007.

¹³ Article 16 : « Le fonctionnaire est tenu de : alinéa b) ne pas se laisser influencer, dans le cadre d'une prise de décision, par des cadeaux offerts par une personne physique ou morale, alinéa c) refuser tout acte de corruption ou action illicite et en informer son supérieur hiérarchique ».

Article 17 : « Il est interdit au fonctionnaire des douanes de : alinéa b) solliciter, recevoir ou accepter des cadeaux, prêts ou autres avantages, qui sont destinés à lui-même, sa famille, ses parents, ses amis ou à des personnes avec lesquelles il entretient des relations d'affaires ou politiques et qui pourraient influencer sur son impartialité dans l'exercice de ses fonctions ou qui pourraient être considérés comme une récompense ».

¹⁴ Publié au Journal officiel n° 1214 de décembre 2004.

56. Premièrement, la nouvelle loi a étendu l'obligation de déclarer le patrimoine et les intérêts (conformément à la Loi n° 115/1996 sur la déclaration et le contrôle du patrimoine des dignitaires, magistrats, personnes occupant des fonctions de haut rang ou de contrôle et fonctionnaires, telle qu'amendée ultérieurement) : a) la liste des catégories de personnes a été élargie pour inclure désormais également les membres des organes de direction ou de surveillance des entreprises publiques ou d'intérêt public, l'ensemble du personnel des institutions impliquées dans les privatisations (jusqu'à-là, seuls les responsables de ces institutions étaient soumis à cette obligation) ; b) de même, les candidats à une charge électorale sont désormais soumis à l'obligation de déclarer leurs intérêts, en plus de leur patrimoine (cette obligation s'applique tant au patrimoine personnel qu'au patrimoine détenu en commun et au patrimoine détenu conjointement avec des membres de leur famille.
57. Deuxièmement, en vertu de la loi no 144/2007, l'Agence nationale de l'intégrité (ci-après l'ANI) a été établie, comme annoncé dans le rapport d'évaluation du Deuxième cycle, en tant qu'autorité administrative autonome dotée de la personnalité juridique et d'une compétence nationale et chargée de la vérification du patrimoine, des conflits d'intérêt et des incompatibilités. La vérification du patrimoine acquis durant l'exercice d'une fonction publique est imprescriptible, et les personnes qui ne sont plus en fonction demeurent néanmoins passibles de certaines sanctions (déchéance du droit d'occuper une charge publique). Il est prévu que l'ANI emploie 200 collaborateurs ; la procédure de vérification peut être entamée d'office par l'ANI ou à l'initiative d'une personne morale ou physique ; les inspecteurs ont le droit de solliciter des informations et des documents auprès de personnes ayant une charge publique ou de personnes privées et de commanditer des rapports d'expert – le fait de refuser de fournir les informations est passible d'une amende ; le régime de sanctions prévoit la confiscation d'avoirs (en cas d'écarts évidents et injustifiés entre le revenu officiel et le revenu réel), des sanctions disciplinaires, la déchéance du droit d'occuper une charge publique, des amendes ainsi que des sanctions pénales. Le recrutement pour le pourvoi des postes à l'ANI n'a pas encore commencé (il est prévu que l'institution fonctionnera dans un premier temps avec 25 agents mis à disposition par diverses institutions publiques), mais le budget de l'institution (RON 3,8 millions – soit environ € 1,26 million) a été adopté par l'Ordonnance d'urgence 78/2007.
58. Enfin, les autorités roumaines indiquent qu'un délit (pénal) spécifique de « conflit d'intérêts » a été introduit en juillet 2006 par un amendement au Code pénal. Le mécanisme incrimine le fait pour un employé public d'obtenir - dans le cadre de ses activités et du fait d'une décision ou de participer à une décision - un avantage matériel direct ou indirect, pour soi-même ou pour un tiers avec qui existent (ou ont existé au cours des 5 années précédentes) des relations professionnels ou commerciales. L'infraction est passible d'une peine de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement.
59. Le GRECO prend note des informations susmentionnées fournies au regard de la recommandation viii et de la recommandation ix. Il rappelle que la recommandation viii traite quatre types de problèmes (voir paragraphe 50 du rapport d'évaluation) : 1) le fait que l'article 70 de la Loi n° 161/2003 limite la notion de conflit d'intérêt aux intérêts financiers (et ne couvre pas les incompatibilités de fonction) ; 2) de nombreuses catégories d'agents publics, notamment les conseillers, employés particuliers de hautes personnalités, médecins, enseignants, employés d'entreprises publiques et employés de sociétés privées titulaires de concessions et/ou habilités à délivrer des licences au nom de l'Etat ne sont pas régis par des règles satisfaisantes en matière de conflits d'intérêt, incompatibilités et activités accessoires ; 3) le contrôle est insuffisant¹⁵ ou il n'existe pas d'autorité responsable de la supervision¹⁶ en ce qui concerne la législation

¹⁵ Alors qu'il est interdit aux hauts fonctionnaires de siéger dans les instances dirigeantes de partis politiques, les préfets, en tant que « dignitaires nommés », demeurent autorisés à siéger dans les instances dirigeantes de partis au niveau local,

relative aux conflits d'intérêt et incompatibilités ; 4) des dispositions législatives interdisent les mouvements indus des fonctionnaires (mais pas de tous les autres agents publics ¹⁷) vers le secteur privé (« pantouflage »), alors qu'elles ne déterminent aucun mécanisme ou système pour surveiller efficacement d'éventuels mouvements de ce type.

60. En ce qui concerne la définition et le champ d'application du conflit d'intérêt, il semblerait qu'ils n'aient pas été revus par la réforme et restent ainsi limités aux intérêts financiers. En fait, le rapport d'évaluation fait une distinction entre la prévention des conflits d'intérêt et des incompatibilités de fonctions (abordée par la recommandation viii et le raisonnement sous-jacent contenu au paragraphe 50), et la déclaration de patrimoine et d'intérêts financiers (abordée par la recommandation ix et le raisonnement sous-jacent contenu au paragraphe 52).
61. Ce qui précède vaut aussi pour le problème de défaut de contrôle des mouvements entre le secteur public et le secteur privé : les autorités roumaines ne font état d'aucune mesure nouvelle concernant la migration abusive d'agents publics vers le secteur privé.
62. Sur la question de la couverture insuffisante dans le domaine des conflits d'intérêt, incompatibilités et activités accessoires, de même que sur la question de l'insuffisance ou de l'inexistence des mécanismes de contrôle dans le domaine précité, le GRECO croit comprendre que la portée *ratione personae* des règles en question a été étendue dans une certaine mesure, de sorte à inclure un plus grand nombre d'agents de haut rang ou d'agents exposés à un risque de corruption. Une autre amélioration concerne le contrôle exercé dans le cas des candidats à une charge électorale. Il semblerait que certaines catégories mentionnées dans le rapport d'évaluation ne soient toujours pas visées (conseillers, employés au service de hautes personnalités, médecins, enseignants). En l'absence d'informations complémentaires, il reste difficile de déterminer si toutes les catégories pertinentes d'agents sont désormais soumises à des dispositions adéquates en matière de contrôle des intérêts et si la nouvelle catégorie de « personnel de sociétés privées titulaires de concessions et/ou habilitées à délivrer des licences au nom de l'Etat » est convenablement couverte. Absolument aucune information n'a été fournie sur d'éventuelles améliorations concernant la question des incompatibilités en tant que telle. En principe, le nouvel article 253 du Code Pénal qui incrimine dorénavant le conflit d'intérêts fait référence à la notion d'« employé public », ce qui semble couvrir toute catégorie d'agent, mais alors cela soulève la question de la cohérence avec les dispositions administratives.
63. Par rapport à une partie de la recommandation viii et à la recommandation ix, le GRECO prend note de la création de l'Agence nationale de l'intégrité (ANI), qui semble constituer une initiative ambitieuse pour mettre en œuvre le contrôle du patrimoine et des intérêts économiques des agents publics. L'ANI semble posséder tous les ingrédients requis et le GRECO espère vivement qu'elle sera en mesure de remplir sa fonction de manière résolue et crédible. De ce fait, et en vue d'évaluer pleinement l'effectivité de l'ANI en pratique, il sera nécessaire de se pencher sur les premiers résultats concrets de cette agence.
64. Le GRECO conclut que les recommandations viii et ix ont été partiellement mises en œuvre.

comme l'autorise l'article 85 de la Loi n° 161/2003, alors que, par ailleurs, ils sont chargés d'examiner la situation des élus locaux en matière d'incompatibilités.

¹⁶ A l'époque de la visite, un projet de décision du gouvernement prévoyait la mise en place d'une Agence nationale de l'intégrité dotée de prérogatives de contrôle en matière de conflits d'intérêt et de déclarations de patrimoine et d'intérêts.

¹⁷ Il existe aussi des incompatibilités pour les magistrats qui, par exemple, ne peuvent pas travailler en tant qu'avocats dans le secteur privé après avoir quitté leurs fonctions publiques.

Recommandation x.

65. *Le GRECO a recommandé de consolider et harmoniser les différentes règles en matière de cadeaux et fournir une formation appropriée aux agents publics, à partir d'exemples pratiques.*
66. Les autorités roumaines n'ont pas fourni d'informations sur des faits nouveaux qui seraient intervenus suite à cette recommandation. Elles ont en revanche de nouveau fait mention du régime d'interdiction des cadeaux en place en vertu de la Loi n° 7/2004 relative au Code de conduite des fonctionnaires, de la Loi n° 477/2004 relative au statut des agents contractuels travaillant pour les autorités et institutions publiques et de la Loi n° 188/1999. Ces textes existaient déjà à l'époque de l'évaluation et ont été mentionnés dans le rapport. Les autorités roumaines ont aussi fait référence au Code d'éthique des inspecteurs du Fisc (approuvé par le ministre de l'Economie et des Finances par un arrêté n° 1753/9.12.2003), qui interdit au personnel de solliciter, recevoir ou accepter des cadeaux, prêts ou autres services, en relation avec leur travail.
67. Sur la question de la formation, les autorités roumaines font état de listes d'activités générales de formation et d'autres informations annexées à leur rapport de situation, sans détails ou explications complémentaires. Une liste contient des programmes (non datés) de formation professionnelle qui auraient porté sur le code de conduite des fonctionnaires, l'intégrité et certains aspects de la lutte contre la corruption. Un autre document fournit un aperçu des activités de formation organisées au cours de la période 2005 à 2006 pour le personnel de la Direction générale de lutte contre la corruption (certaines de ces activités ont trait à la formation générale de la police, d'autres à des sujets plus spécifiques relevant du domaine de travail de la Direction tels que l'éthique de la police, l'instruction des affaires de corruption, la criminalité internationale, etc.). La pertinence du dernier document n'a pas pu être évaluée.
68. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que le raisonnement sous-jacent à la recommandation x, tel qu'il ressort du rapport d'évaluation du Deuxième cycle (paragraphe 53), avait trait au grand nombre de règlements incohérents sur les cadeaux ainsi qu'au défaut de formation et d'orientations sur la manière de réagir à la pratique (courante) des cadeaux. A la lumière des informations fournies, le GRECO ne peut pas conclure qu'une réponse effective a été apportée à ces problèmes. De même, les autorités roumaines n'ont pas vraiment fourni au GRECO d'éléments tangibles qui lui permettrait de conclure que des mesures de formation appropriées ont été mises en place.
69. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

70. *Le GRECO a recommandé d'ajouter l'infraction de blanchiment à la liste des infractions pénales constitutives d'une interdiction professionnelle à l'attention des personnes condamnées.*
71. Les autorités roumaines indiquent que la Loi sur les sociétés commerciales a été adoptée par Ordonnance d'urgence du gouvernement no 82/2007 (publiée le 29 juin 2007) afin d'ajouter l'infraction de blanchiment de capitaux à la liste¹⁸ des infractions pénales justifiant que les

¹⁸ Selon l'article 6, paragraphe 1 de la Loi sur les sociétés commerciales, « toute personne qui, au sens de la loi, est frappée d'incapacité ou a été condamnée pour gestion frauduleuse, abus de confiance, faux, usage de faux, fraude commerciale, détournement de fonds, parjure, corruption ou autre infraction pénale visée par les articles 143 à 145 de la Loi sur la faillite et par la présente loi, ne peut prétendre à la qualité de créateur d'entreprise. »

personnes condamnées soient déchués de certains droits. Le projet de loi est en phase d'approbation par le gouvernement. La modification introduite se limite aux membres fondateurs des sociétés. En conséquence, il n'est pas nécessairement interdit à une personne ayant des antécédents judiciaires d'occuper un poste de direction dans une société dans la mesure où il peut exister des situations dans lesquelles fondateurs et gestionnaires sont des personnes différentes. Les autorités roumaines insistent également sur le fait qu'au titre de la loi n° 241/2005 sur la prévention et la lutte contre l'évasion fiscale (art.13), toute condamnation pour une infraction prévue à cette loi doit être communiquée par le tribunal au Bureau national du registre du commerce qui est ensuite tenu de porter les mentions appropriées au registre. Ceci aurait un effet préventif également du point de vue anti-blanchiment dans la mesure où l'évasion fiscale est une infraction principale aux fins du blanchiment de capitaux.

72. Le GRECO prend note de l'important amendement apporté à la Loi sur les sociétés commerciales. Il regrette que les personnes ayant des antécédents judiciaires ne soient toujours pas empêchés dans tous les cas de figure d'occuper un poste de direction; sans dispositions cohérentes, le régime visant à empêcher les malfaiteurs d'infiltrer le milieu des affaires (à des fins de blanchiment de capitaux en particulier) a peu de chances d'être aussi efficace qu'il devrait ou pourrait l'être. Le GRECO salue l'amendement introduit mais invite les autorités roumaines à affiner la mesure déjà prise. En ce qui concerne l'impact de l'art. 13 de la loi n° 241/2005, le GRECO trouve que le lien avec les objectifs poursuivis par la recommandation xi est trop ténu pour être d'une utilité significative dans ce contexte.

73. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

74. *Le GRECO a recommandé de renforcer les vérifications des informations requises par la loi et de l'objet réel des sociétés, pendant et après leur enregistrement.*

75. Les autorités roumaines indiquent que le Président de l'Agence nationale de l'administration fiscale – ANAF - a émis un nouvel arrêté (n° 575/2006) qui a débouché sur la création d'une liste des sociétés « inactives » et « réactivées »¹⁹ ; celle-ci a été publiée au Journal officiel roumain n° 850/17.10.2006. La liste est actualisée régulièrement.

76. En outre, la Direction nationale de lutte contre la corruption (DNLC), l'Office pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent (OPLBA) et la Direction d'enquête sur les infractions de crime organisé et de terrorisme (DEICOT) ont conclu un protocole de coopération avec l'Office national du Registre du commerce (ONRC) ; sur la base de ces protocoles, la DNLC, l'OPLBA et la DEICOT ont désormais accès à la base de données du Registre du commerce. L'information est utilisée pour leurs propres investigations, et non à des fins de vérification de l'information ou de l'objet véritable des sociétés.

77. Par ailleurs, les autorités roumaines fournissent des statistiques sur a) le nombre de sanctions (interdictions d'exercer) notifiées en vertu de la Loi n° 359/2004 (relative à la simplification des formalités pour l'enregistrement des personnes physiques, associations familiales et personnes morales au Registre du commerce, pour leur enregistrement auprès du Fisc, ainsi que pour

¹⁹ les contribuables ayant agi de façon à échapper aux contrôles fiscaux, à l'identification de leur activité et de leur domicile fiscal exacts sont déclarés « inactifs » par les autorités (une décision du Président de l'ANAF) ; en conséquence, l'entité n'est plus autorisée à poursuivre ses activités (les agréments, licences, autorisations etc. sont suspendus) jusqu'à ce qu'elle ait pris les mesures pour clarifier et remédier à la situation, auquel cas l'ANAF peut prononcer la « réactivation ».

l'autorisation de l'activité des personnes morales, telle qu'amendée et complétée ultérieurement): entre Septembre 2004 et janvier 2007, 4 062 notifications ont été délivrées dans l'ensemble du pays (dont 2 082 pour la seule ville de Bucarest) ; b) le nombre de contrôles et de sanctions infligées à des sociétés par la Brigade financière : 36 661 sociétés ont fait l'objet d'un contrôle au cours du quatrième trimestre 2005 (ce qui a donné lieu à 34 725 procès-verbaux) ; pour l'ensemble de l'année 2006, 148 584 sociétés ont fait l'objet d'un contrôle (143 437 procès-verbaux) ; 240 sociétés ont été suspendues au cours du 4^e trimestre 2005 et 3 056 en 2006. Les données pour 2007 sont similaires et pour la période de janvier à septembre 2007, 526 cas ont été relevés dans lesquels les agents économiques n'ont pu être localisés/identifiés à l'adresse officielle du siège, ce qui a rendu les vérifications impossibles. Ces cas ont été notifiés aux organes d'enquête pénale.

78. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les statistiques fournies dénotent un certain niveau de contrôle par les autorités, en particulier par la Brigade financière. Malgré le fait que ce contrôle est essentiellement destiné à s'assurer que les agents économiques opèrent avec les autorisations requises et respectent la législation, le GRECO relève qu'un nombre significatif d'affaires conduisent à des procédures pénales et il semblerait qu'au final le véritable objet des sociétés concernées soit vérifié par les instances judiciaires. Il n'est toutefois pas clairement établi que ces mesures ont un impact sur le nombre de sociétés fictives ni qu'elles conduisent à des actions correctives au niveau du registre des sociétés (renforcement des vérifications des informations requises par la loi et de l'objet réel des sociétés). Le GRECO invite les autorités roumaines à poursuivre également au niveau du registre du commerce leurs efforts en matière de contrôle, d'actualisation et autres).
79. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

80. *Le GRECO a recommandé de poursuivre activement les développements législatifs en cours en vue d'introduire un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des infractions pénales commises pour leur compte et d'assortir de sanctions ou de mesures adéquates les infractions relatives, et ce, conformément à la Convention pénale sur la corruption.*
81. Les autorités roumaines ont déclaré qu'avec l'adoption de la Loi n° 278/2006 portant amendement du Code pénal²⁰, la responsabilité pénale des personnes morales a été introduite pour la première fois en Roumanie. Elle est applicable à l'ensemble des personnes morales, exception faite des autorités de l'Etat et organismes publics réalisant une activité ne relevant pas de l'intérêt privé. La principale sanction prévue consiste en une amende, qui s'échelonne d'environ 714 EUR à 571 428 EUR (des sanctions peuvent venir s'y ajouter, par exemple : dissolution ; suspension de l'activité pendant une durée comprise entre 3 et 12 mois ou suspension d'une des activités liées à l'infraction commise pendant une durée comprise entre 3 et 36 mois ; impossibilité de soumissionner à des marchés publics pendant une durée de 1 à 3 ans, etc.). La Loi n° 356/2006 portant amendement du Code de procédure pénale²¹ a introduit des règles relatives aux procédures d'application (juridiction territoriale compétente, mesures de prévention/protection jusqu'à l'énoncé de la sentence finale, etc.).
82. Le GRECO prend note de ce point nouveau de la législation. D'autre part, il observe que la responsabilité pénale des personnes morales peut être retenue pour l'ensemble des infractions

²⁰ Publié au Journal officiel n° 601 du 12 juillet 2006.

²¹ Publié au Journal officiel n° 677 du 7 août 2006.

pénales, y compris la corruption. L'éventail des sanctions, en particulier en ce qui concerne les amendes, semble adapté dans le contexte actuel (mais, du fait de la croissance économique et de la mondialisation croissante, il sera peut-être nécessaire en temps opportun de revoir la limite supérieure de l'amende).

83. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiv.

84. *Le GRECO a recommandé que les institutions impliquées dans la prévention et la détection des infractions de corruption commises pour le compte de personnes morales (ex : registre du commerce, administration fiscale, police, douanes, organes d'audit) renforcent leur coopération afin d'échanger en permanence des informations pertinentes sur les personnes morales ainsi que la coordination avec les autorités judiciaires.*

85. Les autorités roumaines soulignent qu'après la visite sur place en février 2005, le niveau de coopération entre, d'une part, les institutions impliquées dans la prévention et le dépistage des infractions de corruption, y compris celles commises au nom de personnes morales et, d'autre part, les autorités judiciaires, se serait sensiblement renforcé grâce à diverses initiatives : a) 2 protocoles de coopération ont été conclus entre février 2005 et avril 2007, le premier entre la DNLC et la Direction générale de lutte contre la corruption (responsable du dossier de la corruption au sein du MIRA) et le deuxième entre la DNLC et le Service de lutte contre la fraude – SLF (structure relevant de la Chancellerie du Premier ministre, chargée de combattre les irrégularités et fraudes commises au détriment des intérêts financiers des Communautés européennes) ; b) en 2003 a été établi un protocole de coopération impliquant l'Office national du Registre du commerce (ONRC) qui offre depuis juillet 2006 un accès en ligne à la base de données du Registre de commerce à une cinquantaine d'utilisateurs (procureurs et fonctionnaires de police) issus des trois sections opérationnelles de la DNLC ; l'unité de renseignement financier (URF) roumaine et la (nouvelle) Direction d'enquête sur les infractions de crime organisé et de terrorisme (DEICOT) au sein du Parquet, ont aussi conclu l'une et l'autre avec l'ONRC des protocoles de coopération qui leur assurent un accès au Registre ; c) la Loi n° 1538/2003 relative à la Brigade financière (BF) a été amendée en 2006 pour permettre aux commissaires de la BF, sur requête des procureurs, de mener des enquêtes dans le domaine économique, financier et douanier et de rédiger des rapports officiels susceptibles de servir d'éléments de preuve dans les procédures judiciaires ; d) l'Autorité nationale des douanes a conclu un protocole de coopération avec un certain nombre d'organismes, à savoir l'URF, l'Inspection générale de la police roumaine, l'Inspection générale de la police des frontières et la Chambre de commerce et d'industrie de Roumanie.

86. Le GRECO prend note de ces changements et est confiant que les différents accords conclus contribueront à une intensification de la coopération entre les autorités roumaines concernées.

87. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xv.

88. *Le GRECO a recommandé d'introduire des formations à l'attention des inspecteurs des impôts en matière de détection des infractions de corruption.*

89. Les autorités roumaines ont fait savoir que, dans le cadre du programme Phare 2002, un projet d'assistance technique RO02-IB/JH-08.02 a été mis en œuvre avec succès au cours de la période 2003-2005 ; les bénéficiaires de ce projet étaient les principales autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, y compris l'Agence nationale de l'administration fiscale, la Brigade financière et l'Autorité nationale des douanes. Durant ce projet, 20 sessions de formation ont été organisées sur des thèmes tels que le renforcement des capacités didactiques ; les législations européenne et internationale en matière de prévention et de répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ; les responsabilités des entités déclarantes ; les procédures de travail pour les magistrats ; le financement du terrorisme.
90. D'autre part, les autorités roumaines ont décrit les compétences et obligations de la Brigade financière, suite à l'adoption de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 91/2003 relative à l'organisation de la Brigade financière, approuvée par la Loi n° 132/2004 (contrôles sur place et opérationnels pour la prévention, détection et répression de tout acte ou fait susceptible d'aboutir à une fraude fiscale, etc.). Du 20 au 24 février 2007, des membres de la BR ont pris part à un séminaire sur l'éthique et la législation, organisé par l'Ambassade des Etats-Unis en Roumanie. De même, du 8 au 15 juillet 2007, l'Ecole des finances publiques et des douanes a organisé un séminaire sur le thème de la lutte contre la corruption dans les institutions publiques, auquel ont participé des agents de la Brigade financière.
91. Le GRECO prend note des informations fournies. La plupart des initiatives mentionnées sont peu pertinentes (et/ou existaient déjà au moment de la visite sur place) dans la perspective de la recommandation xv. D'autre part, on ne voit pas clairement dans quelle mesure la seule initiative susceptible d'être considérée comme une conséquence directe de la recommandation – le séminaire d'une durée d'une semaine organisé en juillet 2007 – répond aux préoccupations exprimées par le rapport : d'une part, cette manifestation impliquait certes des agents de la Brigade financière mais pas les contrôleurs des impôts de l'Agence nationale de l'administration fiscale, et, d'autre part, elle était centrée sur des questions assez éloignées du dépistage de possibles infractions de corruption dans le cadre du contrôle fiscal. Dans l'ensemble, les efforts accomplis ici sont insuffisants pour permettre au GRECO de conclure que la recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

93. Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que la Roumanie a mis en œuvre de manière satisfaisante, ou a traité de manière satisfaisante, 40% des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du Deuxième cycle. Les recommandations i, ii, xiii et xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations iv et v ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iii, vii, viii, ix, xi et xii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi, x et xv n'ont pas été mises en œuvre.
94. Le GRECO prend note du travail accompli par les autorités roumaines pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le d'évaluation du Deuxième cycle. Le pays a fait des efforts notables pour renforcer ses mécanismes et institutions anti-corruption. Toutefois, le résultat d'ensemble est décevant. Le GRECO invite fortement la Roumanie à poursuivre avec vigueur le processus de réforme afin de garantir des résultats plus significatifs en termes de recommandations mises en œuvre. Le pays a accompli des efforts notables en matière de

confiscation des produits de la corruption dans un plus grand nombre de situations, l'introduction du régime de la responsabilité pénale des personnes morales, l'amélioration de l'accès du public aux documents officiels et le renforcement de l'échange inter-services d'informations sur les personnes morales. Seuls des progrès modestes ont été enregistrés pour la majorité des recommandations ; il n'y a pas eu de progrès en ce qui concerne celles traitant de la nécessité d'introduire des règles appropriées pour le recrutement et la carrière des agents publics en général, d'harmoniser les règles et principes quant aux refus des cadeaux, de former les inspecteurs du fisc en matière de détection des infractions de corruption. Le GRECO invite instamment la Roumanie à poursuivre vigoureusement les politiques anti-corruption de manière à mettre clairement et pleinement en œuvre les recommandations.

95. Le GRECO invite le chef de la délégation roumaine à soumettre un complément d'informations concernant la mise en œuvre des recommandations iii, vi à xii et xv d'ici le 30 juin 2009.
96. Enfin, le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser, aussitôt que possible, la publication du rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.