



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 4 décembre 2015

Publication : 22 janvier 2016

Public

Greco Eval IV Rep (2015) 4F

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

ROUMANIE

Adopté par le GRECO lors de sa 70^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre - 4 décembre 2015)

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	5
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	10
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	12
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE DEONTOLOGIE	12
CONFLITS D'INTERETS	14
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	16
<i>Cadeaux</i>	16
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	18
<i>Contrats avec les pouvoirs publics</i>	20
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	20
<i>Contacts avec les tiers et lobbying</i>	21
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	21
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	22
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	22
CONTROLE	23
CONTROLE ET IMMUNITE	24
FORMATION ET SENSIBILISATION	27
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	28
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	28
<i>Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction</i>	28
<i>Indépendance de l'institution judiciaire et administration des tribunaux</i>	29
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	29
<i>Conditions de recrutement</i>	29
<i>Procédure de nomination et avancement</i>	30
<i>Évaluation du travail du juge</i>	31
<i>Mutation d'un juge</i>	31
<i>Cessation d'emploi et destitution</i>	31
<i>Salaires et avantages</i>	32
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE	32
<i>Répartition des affaires</i>	32
<i>Le principe de la durée raisonnable de la procédure</i>	33
<i>Publicité des audiences</i>	33
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE DEONTOLOGIE	34
CONFLITS D'INTERETS	36
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	36
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	36
<i>Récusation et retrait</i>	37
<i>Cadeaux</i>	37
<i>Restrictions applicables après la cessation de fonctions</i>	38
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	38
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	39
CONTROLE	39
MESURES DE MISE EN ŒUVRE ET IMMUNITE	41
FORMATION ET SENSIBILISATION	42

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	43
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC	43
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI	43
<i>Procédure de nomination et avancement</i>	44
<i>Mutation d'un procureur</i>	45
<i>Cessation de fonction et destitution</i>	46
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE.....	46
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DE DÉONTOLOGIE	47
CONFLITS D'INTÉRÊTS	47
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	47
<i>Récusation et retrait</i>	48
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	48
CONTROLE	48
MISE EN ŒUVRE ET IMMUNITÉ.....	49
FORMATION AND SENSIBILISATION	49
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	50

RÉSUMÉ

1. Selon les sondages d'opinion, le niveau de perception de la corruption dans les institutions politiques et les services judiciaires reste à un niveau relativement élevé. Dans l'Union européenne, il est souvent un des plus élevés des 27 pays étudiés. A intervalles réguliers, les médias et la société civile, mais aussi les services répressifs, mettent à jour des cas d'abus de pouvoirs et fonctions à des fins personnelles parmi les députés, les juges et les procureurs. Dans le même temps, les organes de la justice pénale - en particulier la Direction nationale anti-corruption au sein du parquet - montrent une détermination sans précédent dans la lutte contre la corruption affectant les institutions publiques. La Roumanie a besoin à présent de mettre en place avec détermination un système préventif plus robuste et plus efficace qui encadrerait les situations problématiques avant même qu'elles ne se transforment en conduite criminelle. La Roumanie a tendance à adopter et « empiler » des lois et règles sur l'intégrité et la prévention de la corruption qui manquent souvent de cohésion ou sont redondantes, sans forcément tirer les conséquences souhaitables d'une telle politique.

2. Concernant les parlementaires, la Roumanie en est à un stade précoce de la mise en œuvre de politiques préventives. Cela commence avec le processus législatif, qui doit devenir plus transparent et moins recourir aux procédures accélérées. Surtout à présent que le processus d'adhésion à l'UE, qui impliquait nombre d'ajustements rapides inévitablement nécessaires, appartient au passé. Il n'existe pas encore de code de conduite et les règles en place sur les cadeaux et les conflits d'intérêts ne tirent pas toutes les conséquences souhaitables des limitations existantes (par exemple, les députés peuvent accepter tous cadeaux et autres avantages qui ne sont pas strictement liés aux événements protocolaires). Pour des raisons similaires, les règles existantes en matière d'incompatibilités ne sont pas efficaces en pratique, et il est rapporté que même lorsque des décisions de justice sont rendues, celles-ci ne sont parfois pas respectées. Il existe aussi des domaines non soumis à des règles et limitations: par exemple s'agissant des relations avec des tierces parties, y compris les lobbyistes qui peuvent chercher à influencer sur le travail législatif, ou encore les possibilités d'emploi post-mandat offertes par exemple par des entreprises. Au bilan positif, il convient de souligner que la Roumanie dispose d'un système pour la déclaration des revenus, des actifs et des intérêts qui peut être cité en exemple à plusieurs égards et qui est sous la supervision de l'Agence nationale pour l'intégrité. Cette dernière peut encore être renforcée par le biais d'une approche plus proactive et de meilleures capacités de traitement des données. S'agissant de la mise en œuvre, il est clair que les changements souhaitables ci-dessus devront être accompagnés d'actions de sensibilisation et de formation supplémentaires pour les parlementaires. Enfin, la Roumanie doit rapidement revoir le système d'immunité contre les poursuites, qui reste un sujet problématique depuis le premier cycle d'évaluation du GRECO.

3. Par contraste, juges et procureurs - qui forment un corps unique de magistrats - sont soumis à un système de carrière et des règles procédurales qui limitent d'emblée un certain nombre de risques pour leur intégrité dès lors qu'il est question d'incompatibilités, de contacts avec les tiers etc. Ceci dit, les conditions de nomination et de révocation de certains procureurs de rang élevé les exposent trop à une influence possible de l'exécutif. La valeur ajoutée du code de déontologie adopté en 2005 reste visiblement limitée, celui-ci ne donnant pas de lignes concrètes, ni d'exemples comment faire face à certaines situations pouvant être problématiques. De même, un développement de la prévention appelle des efforts accrus en matière de formation et de sensibilisation. Les conditions de service sont globalement satisfaisantes, les juges et procureurs sont soumis à des évaluations périodiques et la supervision est assurée par le Conseil Supérieur de la Magistrature et l'Inspection judiciaire. Ces organismes devraient cependant être plus réactifs en temps réel à des problèmes et risques lorsqu'ils sont mis en lumière. Pour des raisons similaires, le rôle et l'efficacité des magistrats assumant des fonctions de management à la tête des tribunaux et parquets doit être renforcée.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

4. La Roumanie a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation au titre des Premier Cycle (en octobre 2001), Deuxième Cycle (en février 2005) et Troisième Cycle (en novembre 2010) d'évaluations du GRECO. Les Rapports d'évaluation, ainsi que les Rapports de Conformité correspondants, peuvent être consultés sur la page d'accueil du site internet du GRECO (www.coe.int/greco).

5. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, actuellement en cours a été lancé le 1^{er} janvier 2012 ; il est axé sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème a un lien évident avec ses travaux antérieurs, notamment le Premier Cycle d'évaluation, qui mettait l'accent sur l'indépendance de la justice, le Deuxième Cycle d'évaluation, qui examinait, en particulier, l'administration publique, et le Troisième Cycle d'évaluation, qui portait principalement sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

6. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, les mêmes questions prioritaires sont traitées pour toutes les personnes/fonctions examinées :

- principes éthiques, règles de déontologie et conflits d'intérêts ;
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- mise en œuvre des règles en vigueur ;
- sensibilisation.

7. En ce qui concerne les assemblées parlementaires, l'évaluation vise les membres des Parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient désignés ou élus. En ce qui concerne la justice et des autres personnes intervenant dans la procédure préliminaire et la procédure judiciaire à proprement parler, l'évaluation porte essentiellement sur les procureurs et les juges, (qu'il s'agisse de juges professionnels ou non professionnels), indépendamment du type de cours/tribunaux où ils siègent, qui sont soumis aux lois et règlements nationaux.

8. Pour préparer le présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de la Roumanie au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2015) 4E), ainsi que d'autres données, dont les informations provenant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), s'est rendue en Roumanie du 18 au 22 mai 2015. L'EEG se composait de Mme Natalia BARATASHVILI, Conseillère juridique principale, département d'analyse, Secrétariat du Conseil anti-corruption, ministère de la Justice (Géorgie), Mme Nina BETETTO, Juge à la cour suprême, Vice-Présidente de la cour suprême, membre du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) (Slovénie), M. Aurelijus GUTAUSKAS, Professeur à la Faculté de droit de l'Université Mykolas Romeris et juge de la cour suprême (Lituanie) et M. Alvilis STRIKERIS, Chef de la Division de planification des politiques, Bureau de la prévention et de la lutte contre la corruption (KNAB) (Lettonie). L'EEG était assisté de Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a interrogé les représentants de la Direction nationale anti-corruption (le parquet spécial chargé de poursuivre ces infractions lorsqu'elles impliquent par exemple les membres de l'institution judiciaire et des agents publics élus), l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité, le médiateur, la Chambre des députés (Commission des affaires juridiques chargée de la discipline et des immunités), le Sénat (Commission juridique chargée des nominations, de la discipline, des immunités et des vérifications), le ministère de la Justice (département des lois et règlements, Secrétariat de la stratégie nationale anti-corruption), le Conseil supérieur de la magistrature, l'Institut national de la

magistrature, l'Inspection des services judiciaires, le Parquet général. L'EEG a aussi rencontré des membres du Parlement, de l'institution judiciaire (tribunaux de première et deuxième instance, la Cour constitutionnelle) et le ministère public. Pour finir, l'EEG s'est entretenue avec les représentants de l'Union nationale des Barreaux roumains, le Forum d'experts, l'Association pour la mise en œuvre de la démocratie, le Centre de ressources juridiques, Funky Citizens, la section roumaine de Transparency International, l'Union nationale des juges de Roumanie, l'Association des procureurs roumains. Elle a aussi rencontré un représentant du Mécanisme de coopération et de vérification (MCV) de la Commission européenne.

10. L'objectif principal de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités roumaines pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport présente une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les parties prenantes et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à ses pratiques, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités roumaines, à qui il revient de déterminer quelles sont les institutions/organes compétents pour prendre les mesures nécessaires. La Roumanie devra communiquer les mesures prises en conséquence dans un délai de 18 mois suivant l'adoption de ce rapport.

II. CONTEXTE

11. Les différents sondages d'opinion réalisés ces dernières années font apparaître un degré élevé de perception de la corruption en Roumanie. Selon l'Indice 2014 de perception de la corruption publié par Transparency International¹, la Roumanie occupe avec une note de 43 points (dans laquelle 0 correspond au niveau le plus élevé et 100 au niveau le plus bas de corruption), la 69^{ème} place parmi 175 pays du monde. Cette situation s'est stabilisée au cours des six dernières années. D'après la dernière enquête Eurobaromètre sur la corruption publiée en février 2014 concernant les 27 pays membres² de l'Union européenne, 93% des Roumains interrogés pensent que la corruption est un phénomène (encore) largement répandu dans leur pays et plus de la moitié d'entre eux se considèrent personnellement touchés dans leur vie quotidienne, proportion réputée avoir diminué depuis les précédentes enquêtes d'opinion réalisées en 2011. L'étude révèle aussi que la Roumanie est l'un des deux pays dans lesquels les personnes interrogées (28% d'entre elles) sont probablement de loin celles à qui l'on a le plus demandé ou dont on attend un pot-de-vin. Le pays se distingue aussi par une proportion de personnes - parmi les deux plus fortes de l'Union européenne (8% contre 1% dans les 27 pays de l'UE) - incapables de se prononcer sur le fait de savoir s'il est acceptable d'offrir un cadeau (en contrepartie d'une quelconque prestation de l'administration ou des services publics). Pour 76% d'entre elles, l'argent et la politique sont trop étroitement liés, ce qui est inférieur à la moyenne européenne (81%). La Roumanie est aussi citée comme le pays dans lequel la proportion des personnes interrogées qui croient à l'amélioration de l'action publique en matière de poursuites a le plus progressé (+11%), bien que 70% d'entre elles (proche de la moyenne de l'UE) pensent encore que les affaires de corruption à haut niveau restent souvent sans suites judiciaires. Les enquêtes Eurobaromètre publiées en 2012³, portant sur d'autres variables, indiquaient aussi que la Roumanie est de loin le pays dans lequel les interviewés attendent du Parlement et du gouvernement une action plus déterminée contre la corruption. Par ailleurs, le degré de perception de la corruption dans les institutions politiques et les services judiciaires est parmi le plus élevé des 27 pays considérés. Le fonctionnement des institutions principales du pays et la mise en œuvre des mesures et dispositifs contre la corruption restent sous la surveillance de la Commission européenne au titre du Mécanisme dit de coopération et de vérification - MCV⁴. Les rapports successifs préconisent en particulier d'améliorer l'efficacité de l'appareil judiciaire et des poursuites contre la corruption concernant y compris les responsables publics élus.

12. La visite sur place a été l'occasion d'examiner plusieurs affaires mettant en cause l'intégrité et les infractions de corruption commises par des parlementaires et autres hauts fonctionnaires, comme les juges et les procureurs, qui ont été traduits en justice et fait l'objet de condamnations définitives. La Roumanie a produit des chiffres faisant apparaître une indéniable amélioration de l'efficacité de sa politique de répression, qui doit à présent être complétée par des actions semblables sur le plan préventif.

13. Les dispositions en vigueur pour prévenir la corruption des agents publics en général et préserver l'intégrité des parlementaires se sont souvent empilées au fil des années de telle façon qu'elles ont fini par former un cadre juridique manquant de cohérence et en équilibre instable. Ces dernières années, le Parlement s'est efforcé à plusieurs reprises de modifier le dispositif législatif pénal, et aussi d'affaiblir l'autorité et les pouvoirs d'instances telles que l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité et la Direction nationale anti-corruption. Ces tentatives ont souvent échoué du fait de l'opposition et des réactions opportunes venant de l'intérieur du pays comme de l'étranger. Par exemple, en décembre 2013, peu de temps avant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, le Parlement a adopté un dernier amendement qui aurait exclu les députés et les sénateurs de la définition légale de *funcionariul public* (fonctionnaire ou agent public, selon les traductions), et donc du champ des dispositions pénales relatives à la corruption, au trafic d'influence, aux conflits d'intérêts etc. Finalement

¹ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_fr.pdf

³ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_fr.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_fr.htm

ces amendements ont été déclarés inconstitutionnels en janvier 2014 car ils allaient à l'encontre des engagements internationaux du pays. Cette affaire est restée dans les mémoires sous le nom de « mardi noir ». Ces tentatives ont parfois été couronnées de succès et le Premier Cycle d'évaluation du GRECO a relaté certaines d'entre elles, par exemple l'abolition de certaines infractions bancaires en raison de l'implication d'élus dans toute une série d'affaires en cours de fraude financière, la réintroduction de l'immunité contre les poursuites pour les anciens membres du gouvernement après la clôture de la procédure de conformité du GRECO dans le cadre du Premier Cycle⁵. Plus récemment, en mai 2015 à l'occasion de l'adoption finale de la loi portant révision de la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, un amendement a été intégré de manière inattendue, créant un régime dérogatoire critique pour certains dons d'argent et autres formes de soutiens aux partis politiques pour l'acquisition de biens immobiliers (voir les rapports adoptés par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant la Roumanie). Globalement, selon certaines estimations d'organisations de la société civile, au moment de la présente visite sur place en mai 2015, environ 180 amendements à la législation pénale étaient en cours d'examen au Parlement, dont un grand nombre porterait directement atteinte au dispositif anti-corruption s'ils devaient être adoptés.

14. L'EEG note que des organes gouvernementaux et autres, jouant un rôle majeur dans les politiques anti-corruption, apparaissent extrêmement réticents, du fait de la défiance évoquée plus haut, à lancer des réformes législatives dans divers domaines compte tenu des risques élevés qu'elles ne soient détournées pour créer des lacunes supplémentaires, réduire les pouvoirs de certains services et organes traitant des questions liées à la corruption ou pour légaliser/décriminaliser a posteriori certains actes ou situations. Ils estiment que la priorité absolue devrait être la mise en œuvre effective des dispositions existantes. L'EEG comprend ces craintes mais observe que, dans la pratique quotidienne, un certain nombre de dispositifs sont défectueux même au regard des principes de base : les incompatibilités ne sont pas respectées et souvent confondues avec la gestion des conflits d'intérêts, les agents publics connaissent mal les règles relatives aux cadeaux, il existe de fréquents désaccords sur les conséquences pouvant découler des règles en vigueur (en partie du fait de la complexité de la réglementation) etc. On a fait remarquer, au cours des discussions sur place, que les parlementaires refusent, dans la pratique, de démissionner lorsqu'ils sont officiellement déclarés en situation d'incompatibilité, parfois avec la complaisance de leur chambre au Parlement lorsque celle-ci refuse d'appliquer le verdict d'un tribunal. Suite à une procédure d'incompatibilité engagée contre des parlementaires qui exercent aussi un mandat de maire, la loi a été simplement modifiée peu de temps avant la visite sur place de manière à les maintenir en poste en qualité de député-maire ou de membre d'un conseil local.

15. S'agissant des services judiciaires et du ministère public, il semblerait que la situation soit très différente en raison de la nature même des activités des juges et des procureurs – qui forment un corps de magistrats unique soumis à un contrôle général approfondi (de leurs pairs) – et les éventuelles lacunes du cadre législatif entraînent des conséquences moins importantes. Par ailleurs, également en ce qui les concerne, la visite fait apparaître une perception relativement négative de l'institution judiciaire en partie confirmée par les affaires concrètes mises à jour ces dernières années concernant des juges et des procureurs, parfois orchestrées par des élus et mettant en cause des personnalités de haut rang de l'appareil judiciaire⁶. Les pratiques de travail n'ont pas encore éliminé le risque d'usages occasionnels de corruption tolérés par les collègues. Les autorités anti-corruption compétentes ont commencé à se pencher sur la question en analysant les affaires, le contexte dans lequel elles ont prospéré et les éléments ayant facilité leur survenue, y compris les défaillances de contrôle des juges et des procureurs exerçant des responsabilités d'encadrement/supérieures.

⁵ La Cour constitutionnelle a considéré que les amendements contredisaient les dispositions de la Constitution sur l'immunité des membres du gouvernement, considérant que ces dernières couvraient tous les actes commis par un membre du gouvernement, qu'il exerce ou n'exerce plus un tel mandat.

⁶ Voir par exemple

http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/05/21/feature-03

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

16. Le Parlement roumain repose sur un système bicaméral comprenant la chambre des députés et le Sénat, avec un nombre indéterminé de membres élus pour un mandat de quatre ans. On compte actuellement 400 députés et 168 sénateurs. Les deux chambres sont élues dans les circonscriptions au suffrage universel, égal, direct, secret, et librement exprimé. Des règles spéciales s'appliquent à un petit nombre de parlementaires représentant les minorités nationales. Le 24 février 2015, il a été décidé de revenir, à compter de 2016, au scrutin de liste à la place du scrutin uninominal actuellement en vigueur. Le système électoral identique aux deux assemblées leur assure la même légitimité. Aux termes de la Constitution, chaque citoyen ayant le droit de voter peut se présenter à une élection s'il/elle satisfait aux conditions d'âge (qui sont d'avoir au minimum 23 ans pour l'élection à la Chambre des députés ou 33 ans pour l'élection au Sénat), possède la citoyenneté roumaine et réside dans le pays. Les candidats peuvent être désignés par les partis politiques, coalitions et alliances politiques et électorales, organisations représentant les minorités nationales, ou se présenter en candidat indépendant. Le mandat prend fin dans les circonstances suivantes : nouvelle élection ; démission ; décès ; perte d'éligibilité sur décision de justice ; incompatibilité.

17. L'article 69 de la Constitution dispose que, dans l'exercice de leur mandat, les parlementaires sont au service du peuple et tout mandat impératif est nul. Les autorités expliquent que l'interprétation du principe ci-dessus veut que les parlementaires représentent avant tout les intérêts des électeurs de leur circonscription.

Transparence du processus législatif

18. Conformément à l'article 74 de la Constitution, l'initiative des lois appartient au gouvernement, aux députés, aux sénateurs et à tout groupe de citoyens ayant recueilli 100.000 signatures de personnes habilitées à voter. Cette proposition est soumise à la Chambre des députés ou au Sénat aux fins d'enregistrement et de traitement ultérieur (certaines initiatives, par exemple les propositions liées aux engagements internationaux de la Roumanie, doivent passer d'abord par la Chambre des députés). Après l'enregistrement et l'attribution d'un numéro/d'une référence, les propositions sont scannées et affichées sur le site internet de la Chambre concernée accompagnées d'une fiche de renseignement. Les institutions et les citoyens peuvent envoyer des commentaires, qui sont également publiés en ligne et que chacun peut donc consulter. Des consultations publiques, sous forme de symposium ou de débats, peuvent être organisées par l'assemblée plénière ou les commissions chargées de formuler des avis. La participation des ministères qui sont en principe compétents dans un domaine particulier est obligatoire. En ce qui concerne les travaux des commissions, leur composition, ordre du jour et documents de travail, ainsi que leurs décisions, sont publiés sur la page internet y afférente. Les séances plénières sont en principe publiques sauf décision contraire de la Chambre concernée (article 68 de la Constitution). Cela vaut aussi pour les travaux des commissions. Les séances plénières et, parfois, les débats des commissions sont diffusés sur l'internet.

19. Il apparaît que la transparence du processus législatif pose problème. Les entretiens sur place ont évoqué un certain nombre de points problématiques en pratique, parmi lesquelles le fait que le public est confronté à des restrictions excessives pour accéder aux bâtiments parlementaires (il est rapporté que les personnes doivent être prises en charge et accompagnées après avoir pris rendez-vous, même pour les ONG et autres organisations accréditées), l'absence d'un système de radiodiffusion adapté hors du canal interne au Parlement (les autorités soulignent que la diffusion par streaming sur le net est toutefois en place), la latitude excessive laissée au parlement de tenir les réunions à huis clos même en plénière, etc. Il a aussi été souligné que, dans les faits,

l'enregistrement d'un projet par la première Chambre qui en est la destinataire ou l'auteur ne signifie pas qu'il soit immédiatement accessible au public ; celui-ci pourra le consulter seulement après sa transmission à la seconde Chambre, car c'est à ce moment là que le contrôle à « quatre yeux » commence. D'un autre côté, les autorités indiquent que les projets sont disponibles sous trois à sept jours et que ceci s'applique dès le début du processus et que l'une des chambres est saisie. Les autorités sont aussi d'avis que les comptes-rendus sont habituellement disponibles en ligne sous trois jours à peine. Quelles que soient les raisons qui expliquent ces divergences de vue quant à la transparence du parlement, l'EEG estime qu'il existe un risque (parfois confirmé dans la pratique) d'exclure des personnes capables d'intervenir à titre de conseillers sur la qualité et les incidences de la législation, ou de lancer des alertes lorsque certaines modifications législatives satisfont des intérêts autres le bien commun. L'EEG a aussi appris que, concrètement, les avis techniques et les contrôles de qualité réalisés par le Conseil législatif (organe consultatif du Parlement) sont relativement insuffisants ou une simple formalité, en particulier eu égard aux nombreux incidents qui se produisent dans la pratique. Ce dispositif ne semble donc pas offrir des garanties sérieuses qui compenseraient suffisamment la situation décrite ci-dessus.

20. Des craintes ont aussi été exprimées en rapport avec les conséquences du recours excessif aux procédures d'urgence pour les textes émanant du Parlement, y compris lorsque ceux-ci ont été décrits comme des exemples de manipulations législatives qui répondent à d'autres objectifs que l'intérêt général. Les interlocuteurs de l'EEG confirment par ailleurs que la moitié environ des projets émanant de l'exécutif prend la forme d'ordonnances urgentes du gouvernement – OUG (voire même la majorité des projets gouvernementaux, selon d'autres sources). Même si leur nombre aurait diminué depuis la fin du processus d'adhésion à l'UE et les nombreux changements rapides que cela a entraînés, elles continueraient de refléter une pratique régulière. Il semblerait que seul le Médiateur puisse saisir la cour constitutionnelle⁷ de l'examen d'une ordonnance ayant été adoptée, mais des interlocuteurs ont indiqué que cela ne se ferait pas en pratique. Le Règlement intérieur de la Chambre permettrait aussi, selon certains interlocuteurs, d'appliquer à tout moment la procédure « urgente » voire même « très urgente » à de nombreux textes. L'EEG considère que le recours à la procédure d'urgence au Parlement devrait être soumis à des critères précis puisque ces procédures accélérées réduisent inévitablement les temps de consultation et de discussion, menacent la qualité des lois et nuisent à la transparence générale du processus législatif. Des exemples ont été aussi donnés d'amendements problématiques introduits à un stade tardif du processus législatif et parfois adoptés le jour même grâce à la procédure d'urgence. Dans ce cas, le Président peut, une fois seulement, refuser de promulguer la loi et demander son réexamen ; la Cour constitutionnelle peut intervenir mais cela n'a pas d'effet suspensif (contrairement à la situation juridique par le passé). Les autorités soulignent après la visite qu'au niveau du Sénat, le bureau permanent décide des délais appliqués à tous les stades d'une procédure de discussion / adoption : ceux-ci ne peuvent être inférieurs à cinq jours pour la procédure régulière et à trois jours pour la procédure accélérée. Au niveau de la Chambre, le délai pour la soumission d'amendements ne peut être plus court que la moitié du délai alloué à la commission en charge du rapport, calculé à compter de la date où le projet est annoncé à la plénière de la Chambre (article 65 du règlement). Il apparaîtrait donc que ces règles ne sont pas suffisamment adéquates pour garantir un processus de consultation satisfaisant et en temps utiles dans tous les cas, et que les règles de la Chambre souffrent d'un manque de délais précis en particulier.

21. Au vu des considérations ci-dessus et des préoccupations exprimées au cours de la visite d'évaluation, le renforcement de la transparence du processus législatif est incontestablement une priorité pour la Roumanie. Un processus de consultation adéquat

⁷ Un recours constitutionnel contre une ordonnance peut aussi être formulé par la suite, lorsqu'un tribunal a à connaître d'un litige.

et l'implication du public constituent des éléments de contrôle qui peuvent être cruciaux pour encadrer la conduite des parlementaires. En conséquence, **le GRECO recommande d'accroître la transparence du processus législatif i) en élaborant de nouvelles règles relatives aux débats, consultations et audiences publics, ainsi que des critères limitant le recours aux réunions à huis clos, et en assurant leur mise en œuvre dans la pratique ; ii) en évaluant la pratique suivie et révisant en conséquence les règles de procédure afin d'assurer que les projets de loi et leurs amendements, les ordres du jour et décisions des réunions de commissions soient rendus publics en temps utile, et en introduisant des délais adéquats pour soumettre les amendements ; iii) en prenant des mesures appropriées pour que la procédure d'urgence soit utilisée à titre d'exception dans un nombre limité de circonstances.**

Rémunération et avantages matériels

22. Le revenu annuel moyen de la population roumaine s'élève à environ 6 120 euros (montant net, approximativement 4 040 euros). Les éléments de base de la rémunération et des autres avantages des parlementaires sont définis dans les articles 38 et 41 à 48 de la loi n° 96 du 21 avril 2006 relatifs au statut des députés et des sénateurs, telle qu'amendée la dernière fois en juillet 2013 et republiée : il s'agit de l'indemnité parlementaire de base qui s'élève actuellement à 1 100 euros net auxquelles s'ajoutent des indemnités de fonction (par exemple le Président du Sénat reçoit 1 380 euros) ; des indemnités de résidence pour les parlementaires n'habitant pas Bucarest qui représentent actuellement une somme forfaitaire d'environ 900 euros ; des indemnités journalières de déplacement (2% des revenus bruts mensuels). Les parlementaires voyagent gratuitement sur le réseau ferré au cours de leur mandat et leurs frais sont remboursés lorsqu'ils utilisent leur propre véhicule ; le Parlement a abandonné la pratique des véhicules de service en raison de la charge induite sur le plan des moyens et administratif. La rémunération susmentionnée est soumise à l'impôt et les parlementaires bénéficient des prestations générales de la sécurité sociale et d'un régime de retraite (à cet effet, l'exercice de fonctions parlementaires est assimilé à un emploi de cadre). A la fin de leur mandat, ils profitent aussi pendant 30 jours du programme d'aide aux déplacements pour régler les dernières questions logistiques. Au cours des entretiens sur place, il a été indiqué que les droits supplémentaires de présence avaient été supprimés.

23. Les avantages comprennent aussi un passeport diplomatique qui couvre également tous les membres de la famille conformément au Règlement intérieur des Chambres (par exemple, l'article 187 du Règlement intérieur du Sénat). Le Parlement prend aussi en charge les frais de bureau y compris de communication, la location de locaux et autres frais généraux à hauteur de 1 000 euros par mois ainsi que les dépenses pour le recrutement d'assistants à hauteur de 1 000 euros par mois (dont les contributions sociales). Les assistants sont employés par le Parlement sur la base d'un contrat ou par un contrat de droit privé qui les lie au parlementaire pour lequel ils travaillent. Jusqu'aux amendements de 2013, il n'était pas expressément interdit de recruter des membres de sa famille ; l'article 38, alinéa 11 de la loi 96/2006 interdit à présent aux parlementaires de faire travailler leurs parents jusqu'au 3^{ème} degré. Au cours des trois dernières années, 21 députés et 1 sénateur ont été reconnus avoir violé les règles administratives et pénales décrites aux paragraphes 26 et suivants, pour avoir embauché des proches. Ces faits mis à part, l'EEG n'a pas constaté dernièrement de problèmes graves au regard des avantages susmentionnés.

Principes éthiques et règles de déontologie

24. Sur ce sujet, les autorités se réfèrent au contenu de diverses lois et fournissent une longue liste d'extraits des textes suivants : a) Constitution ; b) loi 96/2006 du 21 avril 2006 *relative au statut des députés et des sénateurs*, telle qu'amendée la dernière

fois en juillet 2013 et republiée ; c) loi 161/2003 du 19 avril 2003 *relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption* ; d) Règlement intérieur des deux assemblées.

Constitution	Principes généraux de représentation (art.69) ; prestation de serment (art.70) ; incompatibilités (art.71) ; immunités (art. 72)
Loi 96/2006	Chapitre III relatif aux principes et règles de déontologie parlementaire (principes de l'intérêt national, de légalité et de bonne foi, transparence, fidélité, respect du Règlement intérieur permanent); chapitre IV concernant les incompatibilités, interdiction de divulguer des informations, conflits d'intérêts ; chapitre V sur les immunités; chapitre VI sur les devoirs, dont celui de participer aux séances, les absences et les sanctions en vigueur ; chapitre VII sur les droits découlant de l'exercice du mandat parlementaire (droit d'être élu et d'élire des organes, droits politiques spécifiques, modes d'exercice); chapitre VIII relatif à la participation aux actions de l'UE; chapitre IX relatif à l'exercice de mandats dans la circonscription (installations professionnelles, leurs équipements et utilisation, les ressources disponibles; audiences et autres relations avec les citoyens); chapitre XI sur le dispositif disciplinaire parlementaire; chapitre XII relatif aux dispositions finales et transitoires.
Loi 161/2003	Chapitre III relatif au régime d'incompatibilités; chapitre VI et article 111 sur le remplissage des déclarations de patrimoine et d'intérêts ; l'article 114 interdit l'utilisation de symboles à des fins privées et commerciales, et autres publicités, et l'utilisation abusive d'informations non-publiques à des fins personnelles ou pour des tiers.
Règlement du Sénat	Section 1 relatif aux immunités; section 2 aux incompatibilités, conflits d'intérêts et certaines interdictions (utilisation d'images, de symboles et de noms à des fins privées; utilisation abusive d'informations non-publiques à des fins personnelles ou pour des tiers); section 3 concernant la prestation de serment, le badge d'identité officiel et le passeport diplomatique ; section IV relatif aux vacances, absences et démission ; section V sur l'éthique parlementaire, les infractions et pénalités: les dispositions mentionnent les manquements aux devoirs tels qu'énoncés dans la Constitution et la loi relative au statut des sénateurs, violations du serment, violation du Règlement intérieur, exercice abusif du mandat, conduite injurieuse ou agressive, absences injustifiées)
Règlement de la Chambre des députés	Immunités (art. 191 à 195) ; incompatibilités (art. 196 à 204); exercice du mandat (laissez passer, badges, démission etc. – art. 205 à 2011); absences et congés (art.212); sanctions (art. 213-222).

25. Lors de la visite sur place, un code de déontologie à l'intention des parlementaires était alors au stade de projet et l'EEG note que l'adoption d'un tel code est une obligation en vertu de la loi 96/2006 (article 14) depuis qu'elle a été amendée en juillet 2013. Le projet remis à l'EEG consiste en un amendement à la loi susmentionnée, dont le code ferait partie intégrante en tant qu'annexe. Le Parlement se propose, comme l'a appris l'EEG, d'adopter le projet de code d'ici la fin de l'année. Les intentions véritables de ses auteurs ne sont cependant pas tout à fait claires car il était aussi déclaré que le futur code prendrait la forme d'un ensemble de recommandations facultatives, ce qui est contraire à la logique du projet de code qui prévoit un dispositif de contrôle et de mise en œuvre ainsi que l'applicabilité des sanctions générales stipulées dans la loi 96/2006. Dans l'ensemble, les règles mentionnées par les autorités roumaines, qui sont résumées dans le tableau ci-dessus, concernent un certain nombre de questions dont un très petit nombre seulement se rapporte à l'éthique et au maintien de l'intégrité. Un code de déontologie qui comblerait un certain nombre de lacunes et ne ferait pas double emploi avec les dispositions législatives existantes serait une plus-value. L'EEG a aussi été informée sur place que les agents publics roumains ne sont pas habitués aux codes d'éthique ou de conduite, et ne voient pas les bénéfices qu'ils pourraient apporter. L'EEG rappelle que ce risque existe quand les codes sont formulés en termes excessivement généraux et ne s'accompagnent pas d'indications concrètes, d'exemples et d'autres mesures de sensibilisation à la façon de gérer des situations réelles. Ou bien s'il n'est pas expressément stipulé que son contenu doit être respecté. Le projet de code qu'il est actuellement prévu d'adopter renvoie à toute une série de principes tels que la responsabilité, la légalité, la bonne foi, l'indépendance, l'honnêteté, la transparence, le service de l'intérêt national mais n'indique pas clairement les conséquences qui peuvent en découler. Par exemple, du point de vue de la transparence et de l'objectivité du processus législatif examiné dans le présent rapport, ou en ce qui concerne d'autres

situations à risque⁸, le futur code aurait de nombreuses occasions d'améliorer le système. **Le GRECO recommande i) d'élaborer un code de conduite pour les membres du Parlement et ii) de faire en sorte d'instaurer un dispositif pour faire respecter ces règles quand c'est nécessaire.** Il est également clair que des mesures complémentaires sont nécessaires pour promouvoir un tel code et rendre les parlementaires plus au fait de la conduite attendue de leur part ; de telles mesures feraient partie intégrante des actions de formation et autres recommandées au paragraphe 62 ci-après.

Conflits d'intérêts

26. Comme cela a déjà été signalé plus haut, la notion de conflits d'intérêts est présente dans l'arsenal roumain de mesures pour prévenir la corruption des parlementaires et d'autres agents publics. Les autorités expliquent que la législation nationale définit en substance deux types de conflits d'intérêts: les conflits d'intérêts administratifs, définis à l'article 70 de la loi 161/2003 du 19 avril 2003 *relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption et les conflits d'intérêts* à l'article 301 du nouveau code pénal, entré en vigueur début 2014.

Article 70 de la loi 161/2003

Un conflit d'intérêts existe lorsqu'une personne occupant une charge ou un poste public élevé a un intérêt financier personnel qui pourrait influencer son objectivité dans l'exercice de ses fonctions, tel que prévu par les Constitution et autres textes de loi.

Article 301 du nouveau code pénal

Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un agent public, dans l'exercice de ses fonctions, commet un acte ou participe à la prise d'une décision afin d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage matériel pour lui-même ou son conjoint, pour un parent ou un allié jusqu'au 2ème degré inclus, ou pour un tiers avec lequel il entretient ou a entretenu une relation d'affaire ou de travail au cours des 5 années écoulées, ou dont il reçoit ou a reçu des avantages d'une quelconque nature ; cette infraction est passible d'une peine de prison allant de 1 à 5 ans et de l'interdiction du droit d'occuper un poste public.

27. Les autorités expliquent aussi que la loi ne fait pas de distinction expresse entre le conflit d'intérêts potentiel (l'agent public a des intérêts personnels qui seraient susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts à l'occasion d'une prise de décision publique) ou avéré (l'agent public doit prendre/ou prend une décision afin d'obtenir un avantage, pour lui-même ou un parent), les différents types de situations étant traités dans les lois susmentionnées. Selon celles-ci, il n'existe pas de dispositions législatives relatives à la prévention du conflit d'intérêts administratif applicables aux parlementaires, sauf dans des situations où ils exercent la fonction de membre du gouvernement. Dans ce cas, ils ont le devoir de s'interdire d'émettre un document administratif, de signer un document juridique, ou de participer à la prise de décision afin d'obtenir un avantage matériel pour eux-mêmes/leur conjoint ou parent au 1^{er} degré. Ces obligations ne s'appliquent pas à la délivrance, l'approbation et l'adoption de documents normatifs.

28. L'EEG regrette l'absence d'explications claires sur les conséquences effectives des dispositions ci-dessus pour les parlementaires tout particulièrement. Au cours des discussions sur place, l'EEG a aussi noté que ses interlocuteurs confondent souvent la

⁸ Par exemple, ne pas utiliser sa fonction de parlementaire pour obtenir des avantages personnels et un traitement privilégié, en particulier parce que les parlementaires sont autorisés à conserver leurs laissez passer et leurs badges à la fin de leur mandat, et que les sénateurs au moins et leur famille ont droit à un passeport diplomatique. Par ailleurs, il y a eu des cas où des déclarations excessives et des critiques ont été faites en public à l'encontre de magistrats traitant de dossiers spécifiques, au point que le Conseil supérieur de la magistrature a dû intervenir pour protéger la réputation des personnes concernées et rappeler notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire.

question des incompatibilités et celle des conflits d'intérêts. En fait, la loi 96/2006 du 21 avril 2006 *relative au statut des députés et des sénateurs* contient une disposition administrative sur les conflits d'intérêts qui sanctionne ces situations (article 19)⁹. En réalité, elle figure dans un chapitre consacré pour l'essentiel aux incompatibilités et les dispositions qui sont supposées y être contenues ne sont pas indiquées. Cela étant dit, l'EEG note par ailleurs l'existence de l'article 25 de la loi 176/2010 *relatif à l'intégrité dans l'exercice de charges et fonctions publiques* (...). Cet article interdit aux parlementaires et aux autres agents publics de délivrer un acte administratif ou juridique, ou de participer à/prendre une décision contraire aux prescriptions légales relatives aux conflits d'intérêts ou incompatibilités ; enfreindre cette règle constitue une infraction disciplinaire. Au vu de ce qui précède, il semblerait qu'une définition du conflit d'intérêts existe, au moins dans l'article 70 de la loi 161/2003, bien qu'il se limite pour l'heure aux intérêts financiers personnels. Apparemment, on peut aussi attendre une certaine conduite de la part des parlementaires, tout du moins selon l'article 25 de la loi 176/2010, et des sanctions administratives – ainsi que pénales – sont prévues à l'article 19 de la loi 96/2006 et à l'article 301 du nouveau code pénal.

29. Il est vrai que la législation n'oblige pas expressément à révéler de manière ponctuelle les conflits occasionnels afin de permettre à l'intéressé de s'abstenir éventuellement de prendre une décision ou de commettre un acte. Cependant, le fait que les autorités roumaines considèrent qu'il n'existe pas de dispositif (administratif) de gestion des conflits d'intérêts des parlementaires soulève par là-même des interrogations sur le système en vigueur, les conséquences qui en découlent et la connaissance générale de ces dispositions. Qui plus est, les parlementaires interrogés font observer qu'il leur est impossible de susciter des conflits d'intérêts étant donné que les incompatibilités sont conçues de manière à exclure toute autre activité professionnelle et, partant, tout conflit d'intérêts. Cela n'est pas tout à fait exact même si la liste des activités annexes prohibées est longue ; voir le chapitre qui suit relatif aux incompatibilités et autres restrictions professionnelles. L'EEG rappelle aussi que de tels conflits peuvent naître des diverses activités qu'impliquent le mandat, dans le cadre de la gestion des ressources parlementaires, du travail politique dans la circonscription ou encore du travail législatif. Ils peuvent mettre en jeu des intérêts qui ne sont pas d'emblée financiers et ne se limitent pas obligatoirement au seul parlementaire. Par ailleurs, des parlementaires ont été poursuivis et condamnés dans plusieurs affaires en application de l'article 301 du nouveau code pénal, parce qu'ils avaient recruté des parents ou alliés en tant qu'assistants. En fait, ce sont là les seules affaires de conflits d'intérêts connues qui auraient été traitées à l'époque de la visite, et qui ont été révélés par les renseignements fournis dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts concernant l'activité des proches parents des parlementaires. A l'issue de la visite, les autorités ont souligné que des cas supplémentaires ont été traités sur la base du droit administratif. Le fait que les parlementaires sont censés être informés de leurs obligations – un guide sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts leur est distribué en début de mandat – montre que la Roumanie doit améliorer les règles et leur effectivité. Le GRECO a déjà souligné à diverses reprises que les autorités devaient prévoir, également en ce

⁹ Article 19 de la loi 96/2006 : Conflit d'intérêts

1) Tout député ou sénateur qui viole la législation relative aux conflits d'intérêts, commet une infraction disciplinaire passible d'une réduction de 10% de son indemnité pendant une durée ne dépassant pas trois mois. La sanction est prononcée par le Bureau permanent de la chambre à laquelle appartient l'intéressé.

2) Aucun député ou sénateur ne se trouve en situation de conflit d'intérêts après la date stipulée dans la loi n°176/2010, telle qu'amendée, à compter du moment où il a pris connaissance du rapport d'évaluation de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité, si au cours de ce laps de temps le député ou sénateur conteste le rapport devant un tribunal administratif. Le député ou sénateur en question prend acte de la communication en accusant réception du rapport de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité ou, en cas de rejet, par une annonce du Président de la chambre à laquelle il/elle appartient.

3) Si l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité a mené à bonne fin un rapport d'évaluation sur le conflit d'intérêts d'un député ou d'un sénateur, ledit rapport sera notifié à l'intéressé et à la Chambre à laquelle il/elle appartient, dans un délai de 5 jours suivant sa conclusion, conformément à l'article 21, alinéa 4 de la loi n°176/2010, telle qu'amendée. Le Bureau permanent de la Chambre dont l'intéressé est membre formulera un avis sur l'affaire en appliquant la procédure d'urgence, et fournira à celui-ci une copie du rapport.

qui concerne les parlementaires, des dispositions claires sur la façon de prévenir les conflits d'intérêts et de les gérer lorsqu'ils surviennent. A l'évidence, la Roumanie doit régler cette question en élaborant une réglementation cohérente et bien conçue. **Le GRECO recommande de prendre des mesures i) pour préciser les conséquences qui découlent pour les parlementaires des dispositions en vigueur sur les conflits d'intérêts indépendamment du fait que de tels conflits peuvent aussi être révélés par les déclarations de patrimoine et d'intérêts, ii) élargir la définition au-delà des intérêts financiers personnels, et iii) instaurer l'obligation de divulgation ad hoc en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels en relation avec une question examinée dans le cadre d'une séance du Parlement – en plénière ou en commission – ou en lien avec d'autres activités liées au mandat.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

30. Le dispositif de déclaration de patrimoine et d'intérêts ayant été instauré par la loi 161/2003 mentionnée précédemment, et la loi 176/2010 *relative à l'intégrité dans l'exercice de charges et de fonctions publiques, modifiant et complétant la loi n°144/2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'agence nationale pour le respect de l'intégrité, et modifiant et complétant également d'autres actes normatifs*, les parlementaires (et candidats à la fonction de parlementaire) comptent au nombre des catégories de personnes tenues de déposer chaque année à l'agence nationale pour le respect de l'intégrité, une déclaration de patrimoine et d'intérêts (voir le paragraphe ci-dessous consacré aux déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts). Les renseignements communiqués concernent le signataire, son conjoint et enfants à charge. Le formulaire de la déclaration de patrimoine en particulier, qui figure en annexe à la loi n°176/2010, comprend un titre VI réservé à la déclaration des cadeaux, services et autres avantages, dont la valeur individuelle dépasse 500 EUR :

*VI. Cadeaux, services ou avantages accordés gratuitement ou à un prix inférieur à leur valeur marchande, par des personnes, organisations, entités commerciales, entreprises publiques, sociétés/institutions publiques/compagnies nationales, roumaines et étrangères, y compris bourses, prêts, cautions, remboursement de dépenses par tout autre que l'employeur, lorsque la valeur individuelle est d'un montant supérieur à 500 EUR**

** Les biens et faveurs accordés par des parents jusqu'aux 1^{er} et 2^{ème} degrés sont dispensés de déclaration.*

31. Un dispositif spécial pour les cadeaux s'ajoute en outre à ce qui précède, conformément à la loi n°251/2004 *portant diverses mesures relatives aux biens reçus gratuitement à l'occasion de réceptions protocolaires, dans l'exercice d'une charge ou d'une fonction publique*. Elle s'applique également aux parlementaires et concerne les cadeaux reçus lors de réceptions à l'exception de badges, décorations, insignes et autres objets de même ordre ; ces cadeaux doivent être notifiés à l'employeur (le Parlement en l'occurrence) et l'information publiée chaque année sur le site internet de l'institution qui les emploie¹⁰. Le dispositif prévoit l'évaluation des situations individuelles par une commission et stipule que les cadeaux protocolaires peuvent être conservés, mais lorsque leur valeur est supérieure à 200 EUR, la personne qui en est destinataire peut être autorisée à le garder si elle rembourse la différence :

¹⁰ L'EEG note que les listes des cadeaux reçus par les membres de la chambre des députés au cours des années 2004 à 2013 et les membres du Sénat au cours des années 2006 à 2013 (situation en octobre 2015) peuvent être consultées aux adresses <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=decl-bunuri> et <http://www.senat.ro/index.aspx?Sel=93859117-E2CD-4CB2-BA44-A9BBA42135A6>

Loi n°251/2004 portant certaines mesures relatives aux biens reçus gratuitement à l'occasion d'événements protocolaires, dans l'exercice d'une charge ou d'une fonction publique

Article 1

1) Les dignitaires publics, les personnes occupant des postes publics de haut rang, les magistrats et fonctions assimilées, les personnes exerçant des fonctions de gestion ou de surveillance, les fonctionnaires travaillant au sein d'autorités et d'institutions publiques, ainsi que toute autre personne assujettie à l'obligation de divulguer leur patrimoine, déclarent et remettent au chef de l'institution, dans un délai de 30 jours, les cadeaux reçus lors de réceptions, dans l'exercice de leur mandat ou fonctions.

2) Les biens suivants en sont dispensés :

a) badges, décorations, insignes et autres marques de distinction similaires, reçus dans l'exercice des devoirs de leurs fonctions ;

b) équipement de bureau d'une valeur inférieure à 50 EUR.

Article 2

1) Le chef de l'institution convoque une commission composée de 3 spécialistes de l'institution, afin d'évaluer et dresser l'inventaire des biens visés au premier alinéa.

2) La commission susmentionnée tient un registre des biens reçus par chaque agent jusqu'à la fin de l'année et transmet au chef de l'institution des propositions pour en régler la destination.

3) Si la valeur estimée du bien est supérieure à 200 EUR, la personne qui a reçu le cadeau peut demander à le garder en payant la différence. Si la valeur estimée est inférieure à 200 EUR, le cadeau est conservé par la personne qui l'a reçu.

4) Si la personne en question ne souhaite pas conserver le bien, la commission peut recommander à l'institution de le garder, le vendre aux enchères, ou le remettre gratuitement à une autre institution publique.

5) Les revenus tirés de la vente sont versés au budget de l'Etat, au budget local ou à celui de l'institution publique, conformément à la loi.

Article 3

A la fin de chaque année, les institutions publiques publient une liste des biens déclarés en vertu de cette loi, ainsi que leur destination finale, sur leur site internet ou au Journal officiel.

32. L'EEG comprend que les deux dispositifs en vigueur poursuivent en principe des objectifs spécifiques différents qui sont de réglementer les cadeaux reçus lors d'événements protocolaires (le système de déclaration de 2004) et d'évaluer les éventuelles variations de patrimoine d'un parlementaire pour s'assurer qu'elles sont légitimes (le système de déclaration de 2007 tel qu'amendé en 2010). L'EEG rappelle qu'il est important pour un pays de disposer d'un cadre cohérent et solide en ce qui concerne les cadeaux qui empêcherait certaines situations de se transformer en relation de corruption et préserverait l'impartialité objective de l'agent public concerné ainsi que la réputation et l'image de l'institution qui l'emploie. En l'état actuel des choses, aucune restriction ou interdiction n'empêche ceux-ci d'accepter des avantages de différentes sortes, invitations à diverses réceptions, traitement privilégié, aide financière supplémentaire, etc. exception faite des cas liés à des événements protocolaires. C'est un point faible. Il reste par ailleurs toute une série d'autres problèmes à résoudre. Par exemple, le dispositif de déclaration et d'estimation de 2004 ne prend pas en compte les avantages autres que de simples cadeaux matériels et semble difficilement applicable aux activités quotidiennes des parlementaires et à leurs contacts avec les membres de la société et des milieux économiques : en fait, les récentes listes publiés par les deux Chambres ne font état que des cadeaux offerts à une poignée de parlementaires de haut rang par d'autres dignitaires publics. Faute de restrictions encadrant expressément l'acceptation des cadeaux, cette situation pose problème. Le dispositif prévu en la matière par la loi de 2007 adopte une approche plus réaliste au regard des différentes catégories d'avantages à déclarer y compris les cadeaux indirects et en nature (mais sans autorisation d'une autorité). En définitive, la coexistence de ces deux régimes fondamentalement différents se traduit par une incohérence du cadre législatif relatif aux cadeaux. Les représentants du Parlement disent s'attendre normalement à ce que les parlementaires utilisent le dispositif de 2007 pour déclarer les cadeaux qu'ils reçoivent dans le cadre de leurs activités – autres que ceux en rapport avec les manifestations protocolaires – tout en reconnaissant que ce n'est pas l'usage. D'autres interlocuteurs pensent au contraire que l'acceptation d'un quelconque cadeau engage normalement la responsabilité pénale en vertu des dispositions relatives à la corruption. Par ailleurs, les

obligations déclaratives imposées par la loi de 2007 ne prennent pas en compte les biens reçus de parents aux premier et deuxième degrés : ce qui fait naître des risques du point de vue de l'évaluation correcte des évolutions de leur situation patrimoniale par l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité¹¹. L'EEG note que le projet de code de conduite existant au moment de la visite contenait un article 10 stipulant que les *députés et les sénateurs n'acceptent pas de cadeaux ou autres avantages dans l'exercice de leurs fonctions autres que ceux visés dans la loi 251/2004*. Cela pourrait constituer un bon point de départ pour simplifier le système en vigueur, pour autant qu'une telle disposition soit revêtue de l'autorité juridique nécessaire et que l'expression « autres avantages » soit entendue de manière adéquatement large. Enfin, les entretiens sur place montrent que la loi 251/2004 n'est pas suffisamment connue dans la pratique. Il convient, de ce fait, de veiller avec un soin accru à sensibiliser les parlementaires à leurs obligations concernant les cadeaux et autres avantages et assurer l'efficacité du dispositif. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'instaurer un ensemble de restrictions cohérentes en matière de cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages aux parlementaires et veiller à ce que le futur dispositif soit bien compris et rendu exécutoire.**

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

33. Comme l'EEG le fait observer, les incompatibilités et activités accessoires relèvent dans l'ensemble des mêmes règles qui visent depuis le départ à écarter les parlementaires d'un certain nombre de postes de direction dans les secteurs public et privé. La possession d'intérêts financiers n'est soumise à aucune limitation, à condition bien sûr qu'elle n'amène pas à exercer des responsabilités de haut niveau incompatibles dans certaines activités.

34. Les incompatibilités sont régies principalement par la Constitution (article 71) aux termes de laquelle la qualité de député ou de sénateur est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique d'autorité, exception faite de celle de membre du gouvernement. Les autres incompatibilités sont établies par une loi organique.

35. La loi 96/2006 relative au statut des députés et des sénateurs (articles 15 et 16) stipule que les catégories de postes suivants sont incompatibles : a) membre du Parlement européen et de toute autorité publique tels que définis¹² dans la loi 161/2003 (article 15); b) président, vice-président, directeur général, gestionnaire, administrateur, membre du conseil ou vérificateur des comptes dans des sociétés commerciales régies par la loi y afférente n°31/1990, y compris les banques ou autres institutions de crédit, compagnies d'assurance/réassurance et compagnies financières, ainsi que les institutions publiques ; c) président ou secrétaire des assemblées générales d'actionnaires ou d'entreprises associées régies par la loi n°31/1990 (...); d) représentant à l'assemblée générale d'entreprises régies par la loi n°31/1990 (...); e) dirigeant ou membre du conseil de direction d'administrations autonomes, de sociétés et sociétés nationales ; f) opérateur individuel sur les marchés ; g) membre d'un groupe d'intérêt économique ; h) de la représentation publique d'un Etat étranger, exception faite des bureaux désignés dans les accords et conventions auxquels la Roumanie est partie ; i) président, vice-président, secrétaire et trésorier de syndicats et confédérations syndicales ; j) postes et activités exercées par des personnes auxquelles leur statut interdit d'être membres de partis politiques. L'article 35, alinéa 3 autorise les députés et sénateurs à se livrer à des

¹¹ Les proches parents sont en fait ceux qui sont le plus susceptibles de faire des dons dans la vie privée d'un individu. De plus, il existe un risque que certains avantages indus provenant de tiers pourraient de ce fait être déguisés en dons émanant de tels proches

¹² L'article 81, alinéa 2 de la loi 161/2003 énumère de manière très détaillée toute une série de postes ; lesquels concernent essentiellement des emplois dans l'administration publique relevant des dirigeants de l'Etat au plus haut niveau et des autorités locales, ainsi que des conseillers locaux et régionaux, préfets, maires, maires adjoints, etc. La liste évoque aussi les « autres autorités et institutions publiques », et les postes dont les titulaires ne peuvent pas se présenter aux élections.

activités d'enseignement, de recherche scientifique et littéraire – et de création artistique.

36. Les réponses au questionnaire renvoient aussi aux dispositions de la loi 161/2003, qui rappellent certains principes fondamentaux contenus dans les lois ci-dessus et – comme mentionné plus haut – dresse la liste des « fonctions publiques d'autorité ». On trouve pour l'essentiel dans son article 82 la liste des incompatibilités et activités intellectuelles/artistiques autorisées par la loi 96/2006. Les dispositions finales de la loi 96/2006 abrogent expressément un dispositif de la loi de 2003 qui permet au bureau de chaque Chambre du Parlement d'autoriser certaines dérogations (concernant par exemple des postes au conseil d'administration d'entreprises publiques) – article 82, alinéa 2. Elles suppriment aussi des dispositions antérieures qui en réfutent le contenu. Il n'en demeure pas moins que les textes fournis à l'EEG et les versions originales en roumain publiées sur le site internet du Parlement, n'ont pas été modifiés sur ce point. La loi 161/2003 contient par ailleurs une autre disposition introduite en 2004 qui se trouve absente de la loi 96/2006 : elle permet à un parlementaire de poursuivre ou d'engager des activités d'avocat à condition de ne pas plaider dans un tribunal et de respecter les autres restrictions concernant, par exemple, le fait de ne pas fournir des conseils dans des affaires en rapport avec la corruption, etc. (article 82¹).

37. Les interdictions/limitations ci-dessus sont aussi énoncées à des degrés divers dans le règlement interne des deux Chambres. Par exemple, bien que le Sénat ait dressé avec soin la liste des différentes situations visées dans la loi, l'interdiction d'exercer de hautes responsabilités dans les syndicats et confédérations syndicales n'y figure pas. La Chambre des députés a établi une courte liste ne mentionnant que quelques incompatibilités. Les deux listes renvoient largement aux autres interdictions prévues dans la loi.

38. En substance, une situation d'incompatibilité met fin au mandat ; le parlementaire en informe personnellement la Chambre concernée, laquelle prend acte de la situation par une décision (le cas peut être soumis à l'examen d'une instance consultative). L'incompatibilité peut aussi être réglée par une décision de justice définitive qui vient confirmer une déclaration d'incompatibilité émanant de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ou, en l'absence d'appel, dans un délai déterminé après la déclaration de l'ANI) (article 7 de la loi 96/2006). L'EEG note que la procédure mettant un terme à un problème d'incompatibilité est aussi réglementée diversement dans différents textes en cours d'examen. La loi 161/2003 ne traite que les situations nées de son entrée en vigueur et, pour le reste, renvoie aux règlements intérieurs de chaque Chambre. La loi 96/2006, qui contient les dispositions les plus détaillées dans son article 17 prévoit, par exemple, une procédure applicable au parlementaire qui refuserait de choisir entre des fonctions incompatibles, ce qui requiert un avis de l'ANI. Pour le reste, il renvoie à l'application des règlements intérieurs de chaque Chambre. Pour autant que l'EEG puisse en juger, les règles ne tirent pas de conséquences cohérentes des incompatibilités. Par exemple celles du Sénat prévoient deux systèmes différents en vertu des articles 179 à 181 et des articles 182 et 183, mais le dernier – qui porte sur les incompatibilités après la cessation de fonctions (lorsque les sénateurs se lancent dans une activité annexe) ne se prononce pas de manière définitive sur la démission des fonctions de sénateur.

39. L'EEG note que les situations d'incompatibilité représentent un enjeu majeur en Roumanie et les parlementaires refusent parfois de quitter les deux fonctions incompatibles. La Chambre concernée serait parfois prétendument peu encline à statuer sur le sujet et à appliquer la décision. Le fait que les règles pertinentes soient dispersées dans un grand nombre de textes différents qui ne font pas les renvois appropriés pour éviter les doubles emplois et les lacunes est aussi préoccupant, y compris s'agissant de la capacité du dispositif à résoudre les problèmes qui surviennent. Au cours des discussions sur place, les vues convergeaient, y compris au Parlement, sur la nécessité impérieuse de réexaminer et de consolider les diverses dispositions. Il y a aussi eu des cas dans

lesquels une décision constatant ou confirmant une situation d'incompatibilité – y compris quand elle émanait de la Haute Cour de cassation et de Justice – n'a pas été exécutée par le parlement. La Roumanie doit remettre de l'ordre dans ces domaines afin de rétablir progressivement une image plus positive de l'institution parlementaire, ce qui est essentiel dans une démocratie. Par ailleurs, la lenteur de la justice dans certaines affaires a été évoquée. Combiné à l'utilisation des appels et aux possibilités de pourvois en cassation, il est arrivé que les parlementaires aient déjà terminé leur mandat au moment où certaines décisions étaient prononcées. L'EEG considère qu'il est nécessaire d'y remédier afin de préserver la logique et la vocation du système d'incompatibilités. **Le GRECO recommande de i) procéder à une évaluation appropriée des règles relatives aux incompatibilités, en particulier au regard de leur cohérence et de leur application dans la pratique de manière à mettre en évidence les raisons de l'absence perçue d'efficacité, et de procéder aux changements nécessaires ; ii) trouver des moyens d'accélérer et d'exécuter les décisions de justice y afférentes.**

Contrats avec les pouvoirs publics

40. Aucune règle particulière ne limite ni n'interdit à un parlementaire de conclure des contrats, directement ou par le biais d'une entité économique, avec les pouvoirs publics. Le système en vigueur conformément à la loi 161/2003 *relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption* obéit à la logique du dispositif de déclaration et de la transparence. Le formulaire de la déclaration d'intérêts, annexée à la loi 176/2010 mentionnée précédemment, comprend un titre V qui oblige le déclarant à divulguer (cela vaut aussi pour son conjoint et ses parents au 1^{er} degré) tous les contrats ainsi que les contrats de conseiller juridique et d'assistance civile, qu'il a obtenus ou qui sont en cours d'exécution alors qu'il exerce ses fonctions, bénéficiant d'un financement du budget public au niveau de l'Etat ou des collectivités locales (ou de financements extérieurs), ainsi que les contrats conclus avec des sociétés commerciales à capitaux publics, que l'Etat y détienne une participation majoritaire ou minoritaire. Cela vaut pour toute entité économique ou organisation à but non lucratif auxquelles le déclarant ou des personnes qui lui sont liées, sont rattachés contractuellement en qualité d'actionnaire ou d'employé. L'EEG pense que le système actuellement en vigueur vise à assurer un degré de transparence élevé en matière de relations contractuelles avec les autorités de l'Etat. Il peut fournir un instrument puissant contre les abus de pouvoirs à des fins d'avantages personnels liés à une activité économique, en particulier, lorsque des règles adaptées auront été instaurées également dans la gestion des conflits d'intérêts occasionnels, tel que recommandé précédemment.

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

41. Selon les autorités roumaines, à l'issue de leur mandat les parlementaires ne sont soumis à aucune règle ni restriction particulière en matière d'emploi à certains postes ou dans certains secteurs, rémunérés ou non. L'EEG rappelle que de telles mesures peuvent s'avérer pertinentes pour prévenir certains risques menaçant l'intégrité des travaux parlementaires et, plus généralement, la démocratie. Ces mesures peuvent utilement compléter les règles en matière de conflit d'intérêts qui viseraient les situations où d'éventuelles perspectives de carrière l'emportent sur l'intérêt général ou, pour parler sans ambages, quand des promesses d'emploi dans les organes de direction d'une société constituent la contrepartie d'un soutien politique lié à certains amendements. Les autorités ont indiqué après la visite qu'à leur connaissance, il n'y avait pas de cas connu ni de controverses liées à ce sujet jusqu'à présent. Gardant cela à l'esprit, il pourrait être opportun pour la Roumanie d'entreprendre une étude afin de définir des restrictions applicables aux parlementaires après la cessation de leurs fonctions qui pourraient être nécessaires pour prévenir des conflits d'intérêts.

Contacts avec les tiers et lobbying

42. Cela vaut aussi pour les contacts avec les tiers et les autres personnes qui cherchent à influencer les parlementaires et le travail législatif. Cette question n'est pour le moment pas réglementée et, comme cela a été indiqué dans les informations générales au début du présent rapport, l'accès au Parlement se ferait dans la pratique dans un cadre largement discrétionnaire. Les organisations, même accréditées, sont traitées de la même manière. Les autorités font savoir que le projet de législation relatif aux contacts avec les tiers et le lobbying était en cours d'examen par le Parlement, au moment de la visite. Il ressort de certaines études que ce sont les entités poursuivant des objectifs particuliers (ONG, associations, syndicats etc.) qui exercent directement une influence sur le Parlement et les autres acteurs publics sans la participation d'intermédiaires/de professionnels, mais les activités de lobbying en tant que telles pourraient être plus importantes qu'on ne le pense communément¹³. L'EEG note que, les entreprises se livrant au lobbying, aux relations publiques et à d'autres activités de même ordre au sein de la société – y compris des avocats et entreprises de conseil juridique – se sont déjà organisées et une association les regroupant a été constituée il y a quelques années. Certains de ces intervenants ont aussi créé un registre des entités exerçant des activités de lobbying¹⁴. Ils préconisent d'accroître la transparence et d'adhérer à un code de conduite qui mette l'accent sur l'interdiction de verser des gratifications aux responsables publics visés, sur la nécessité de se conformer aux règles officielles relatives aux restrictions applicables après la cessation de fonctions, et celles destinées à éviter/ révéler/ résoudre les conflits d'intérêts, etc.¹⁵. En revanche, le Parlement ne semble guère préparé à répondre à ces aspirations à la transparence de la société roumaine dans ses propres pratiques en vigueur. Qui plus est, le système de représentation parlementaire adopté en Roumanie fait que les parlementaires sont invités à s'exprimer essentiellement au nom des électeurs de leur propre circonscription plutôt que de représenter la population ou la nation dans son ensemble. Il faut ne pas perdre de vue les liens étroits et la présence concrète sur le terrain que cela suppose. **Le GRECO recommande d'instaurer des règles concernant la façon dont les parlementaires gèrent leurs relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.**

Utilisation abusive d'informations confidentielles

43. Les dispositions du nouveau code pénal incriminent la divulgation illégale de secrets d'Etat (article 303), la communication d'informations classées secrets d'Etat ou non publiques (article 304) et la négligence dans l'archivage des informations (article 305). Les autorités roumaines évoquent aussi la législation générale de 2002 relative à la protection des données et à l'accès à l'information (loi n°182 du 12 avril 2002 sur les informations classifiées) et le décret d'application gouvernemental n°585/2002. Cela mis à part, des mesures préventives figurent dans le règlement interne du Sénat, à l'article 185 alinéa 4, aux termes duquel « Il est interdit à un sénateur d'utiliser ou d'exploiter, directement ou indirectement, des informations qui ne sont pas publiques afin d'obtenir des avantages pour lui-même ou pour d'autres. » L'EEG note l'absence apparente de dispositions semblables dans le Règlement intérieur de la Chambre des députés¹⁶. Et malgré que l'article 304 susmentionné du code pénal ne se limite pas à la divulgation des secrets d'Etat au sens strict (il couvre aussi les situations où les informations ne sont pas destinées à être publiques), il ne prend pas en compte les cas où un parlementaire utiliserait abusivement ce type d'informations dans son propre intérêt. Après la visite, les autorités ont aussi fait référence à l'article 12 de la loi n°78/2000 sur la prévention, la détection et la lutte contre la corruption, qui incrimine l'usage abusif d'informations non

¹³ Dr. Dana Oancea, Liviu Mihăileanu, Aurelian Horja: « Lobbying in Romania », juin 2012:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2062175

¹⁴ Voir <http://www.registruldetransparenta.ro/consulta-registrul.html>

¹⁵ <http://registruldelobby.ro/en/the-ethics-code.html>

¹⁶ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=241>

destinées au public aux fins d'un profit personnel ou d'un tiers. La Roumanie dispose donc des règles nécessaires, mais elle pourrait souhaiter revoir la question de la cohérence de la réglementation et s'assurer que les parlementaires sont bien conscients de la portée étendue de la loi n°78/2000 sur la question de l'usage abusif des informations. Ceci confirme une nouvelle fois l'importance des mesures sur la sensibilisation et la formation recommandées dans ce rapport.

Utilisation abusive des ressources publiques

44. Les avantages accordés aux parlementaires mentionnés dans un précédent chapitre du présent rapport consacré à la « rémunération et aux avantages matériels » font l'objet d'un plafonnement des dépenses déterminé par les Bureaux permanents des deux Chambres. Le dépassement des plafonds de dépenses est déduit de l'indemnité sénatoriale. Si l'utilisation abusive des ressources publiques a un caractère pénal, les dispositions spécifiques du code pénal peuvent alors s'appliquer au fait d'obtenir illégalement des fonds (article 306), d'en changer la destination (article 307), aux malversations (article 295), aux abus de fonctions (article 297), à la négligence (article 298). Laissant de côté les divers comptes rendus des médias sur les infractions pénales supposées et réelles mettant en cause des parlementaires et susceptibles, à terme, de peser sur les ressources de l'Etat, l'EEG n'a pas rencontré de problèmes particuliers concernant expressément les ressources mises par le Parlement à la disposition de ses membres.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

45. La Roumanie a mis en place un système ambitieux de déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts. Le cadre juridique est constitué de la loi n°176/2010 qui s'applique à un grand nombre de catégories d'agents publics, dont les députés et les sénateurs (ainsi que les candidats à la fonction parlementaire). Le dispositif est censé empêcher les agents publics concernés de s'enrichir de manière injustifiée, et conçu pour évaluer les éventuelles variations de la situation patrimoniale des déclarants. Il vise aussi à faire en sorte que ces derniers s'acquittent de certaines obligations, par exemple les parlementaires susceptibles d'être confrontés à une incompatibilité en exerçant d'autres responsabilités de haut niveau dans les secteurs public, économique, syndical etc. Il existe par conséquent deux séries de déclarations. Ces déclarations sont recueillies et centralisées par une agence spéciale créée expressément à cet effet, l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ci-après, l'ANI).

46. Le formulaire de déclaration de patrimoine élaboré par l'ANI contient des renseignements sur 1) les biens immobiliers et ; 2) mobiliers ; 3) les avoirs et intérêts financiers ; 4) les dettes et le passif ; 5) les cadeaux ; 6) les revenus et les sources dont ils sont tirés.

47. Le formulaire de déclaration des intérêts financiers contient des informations sur 1) les postes, les fonctions ou les activités accessoires exercées ; 2) les contrats d'affaires signés avec les pouvoirs publics; 3) tout autre intérêt ou relation créant des conflits d'intérêts potentiels ou réels ; 4) la possession d'actions dans des sociétés commerciales/ nationales, institutions de crédit, groupements d'intérêts économiques, ainsi que membres d'associations, fondations ou autres institutions non gouvernementales ; 5) la participation à des activités professionnelles et/ou à des syndicats ; 6) la participation à la gestion, l'administration et la surveillance d'entreprises commerciales, d'administrations autonomes, de sociétés nationales/commerciales, ainsi que membres d'associations, fondations ou autres institutions non gouvernementales ; 7) certaines catégories de contrats signés directement ou par le biais d'une entité dans laquelle le déclarant exerce des responsabilités. La déclaration des biens et des revenus s'impose aussi comme un devoir aux membres de la famille, au conjoint et aux enfants à charge de l'agent public. Les formulaires sont disponibles en formats papier et

électronique et l'ANI a élaboré des instructions à l'intention des agents publics sur la façon de les remplir. Conformément à la loi 176/2010 chaque agence doit désigner, en son sein, une personne chargée de mettre en œuvre les dispositions juridiques relatives aux déclarations de patrimoine et d'intérêts. En l'occurrence, la personne désignée a la responsabilité notamment de recueillir et d'enregistrer les déclarations remises par les agents qui sont assujettis à l'obligation déclarative, et procède à une vérification préliminaire en bonne et due forme pour s'assurer qu'ils ont respecté la présentation requise. L'agent déclarant peut ensuite rectifier et soumettre à nouveau le(s) formulaire(s) concernés.

48. Les déclarations sont présentées chaque année par les intéressés, au plus tard le 15 juin pour l'exercice fiscal précédent et dans un délai de 15 jours suivant le début et/ou la fin du mandat. Les différentes déclarations peuvent être consultées de manière continue par le public sur le site internet de l'ANI qui comprend une banque de données se prêtant à des recherches, ainsi que sur le site internet de l'institution publique à laquelle l'agent concerné appartient.

49. L'EEG constate avec satisfaction que la Roumanie a mis en place un système ambitieux de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour les agents publics, qui s'applique aussi aux parlementaires (ainsi qu'aux juges et aux procureurs). Le système a évolué positivement, passant de la soumission d'un formulaire unique confidentiel il y a quelques années, à un dispositif de déclaration complet. Des mesures ont été prises pour veiller à ce que les déclarants respectent les dates limites de soumission et une mine d'informations est à présent disponible en ligne, ce qui répond en grande partie aux attentes du GRECO. Le dispositif renseigne les revenus présentés avec exactitude ainsi que les dettes/prêts, et est applicable aux conjoints et parents au premier degré (enfants). La prochaine étape verra probablement la soumission des données par voie électronique remplacer les formulaires en papier qui sont ensuite scannés, mais l'EEG est globalement satisfaite du système susmentionné. D'autres pays pourraient s'en inspirer.

Contrôle

50. La responsabilité du contrôle quotidien de la conduite des parlementaires est au premier chef du ressort de chaque assemblée, notamment de leurs organes centraux (Bureau permanent, Présidence de l'assemblée), avec la coopération des commissions spécialisées chargées des questions de discipline et des immunités. Il n'a pas été signalé le moindre élément concret relatif à d'éventuelles affaires mettant en cause l'intégrité ni de cas liés à la corruption.

51. L'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ANI) est chargée de la mise en œuvre du dispositif de déclaration de patrimoine et d'intérêts, et du contrôle de conformité des parlementaires dans ce domaine. Cet organe administratif indépendant qui emploie une centaine de personnes, est placé sous la tutelle d'une commission composée des représentants de diverses instances politiques et publiques. En 2010, une décision, abondamment commentée, de la Cour constitutionnelle lui a retiré le pouvoir d'enquêter sur le patrimoine des parlementaires et de publier les déclarations des responsables publics autres que celles des parlementaires. A l'issue de réformes et d'ajustements ultérieurs, il semblerait que le dispositif ait, en substance, conservé sa fonction première, ainsi que l'EEG en a obtenu l'assurance sur place. En particulier, les commissions dites d'enquête sur le patrimoine, rattachées aux juridictions d'appel, ont été réintroduites en tant qu'étape intermédiaire du processus de contrôle entre l'ANI et les tribunaux, afin de procéder formellement aux enquêtes visant les variations de patrimoine injustifiées / suspectes. L'ANI elle-même a toutefois accès, en sa qualité, à toute source d'information, publique et privée, ainsi qu'aux renseignements financiers, afin de procéder aux vérifications et aux contrôles.

52. L'ANI procure aussi une aide permanente pour mener à bien le remplissage et la présentation des déclarations de patrimoine et d'intérêts ainsi que sur la situation juridique des incompatibilités et des conflits d'intérêts (par exemple en 2013, elle a publié 1593 précisions officielles). Le site internet de l'ANI contient en outre une rubrique FAQ (foire aux questions) qui peut être consultée.

53. Au cours de la visite sur place, l'EEG a noté que la qualité et l'efficacité de l'ANI sont diversement perçues dans le pays. Si certains interlocuteurs se félicitaient globalement de l'existence du dispositif en vigueur, d'autres considéraient que l'ANI se devait d'être davantage proactive dans sa fonction afin de détecter de sa propre initiative tout cas de conflit d'intérêts, d'incompatibilités, d'actes injustifiés et de variations significatives du patrimoine des parlementaires. Les autorités sont d'avis que l'ANI est en mesure d'agir d'office, alors selon des interlocuteurs de l'EEG les 20 affaires de conflits d'intérêts portées devant les tribunaux à l'époque de la visite ont été signalées à l'origine à l'ANI par des sources extérieures, l'obligeant alors à agir. Au-delà de l'obligation légale qui lui incombe de détecter toute anomalie dans les données – par exemple les écarts supérieurs à 10 000 euros (trois cas non-définitifs au moment de la visite) – l'ANI n'a pas fourni au cours des entretiens avec l'EEG, d'informations convaincantes qui illustreraient une approche proactive dans la pratique. Les autorités roumaines ont fourni après la visite des informations additionnelles et actualisées pour illustrer l'efficacité de l'ANI (cf. paragraphe 58 pour la vue d'ensemble). L'EEG observe que, dernièrement, des allégations ont été formulées selon lesquelles l'ANI aurait subi des pressions indues de la part de membres de la classe politique. D'ailleurs, encore au cours de la semaine qui a précédé la visite sur place, un amendement qui aurait prétendument eu des conséquences négatives sur l'ANI a été adopté au Parlement mais rejeté par le Président. Les représentants de l'agence ont évoqué des effectifs réduits, argumentant que l'EEG ne peut accepter puisque les effectifs de l'ANI comptent une centaine de personnes au total (dont 40 sont des contrôleurs). Ce qui est toutefois clair, c'est que la présentation des déclarations dans un format papier, puis leur saisie par scanner aux fins de publication, empêche à l'évidence l'ANI d'exploiter les données directement au moyen d'un système de traitement de l'information. Compte tenu de la quantité de données traitées (plus de 5,2 millions de déclarations au moment de l'adoption de ce rapport, 350 000 déclarations reçues annuellement), la présentation des informations sous une forme électronique ne manquerait pas de constituer une amélioration notable, permettant à l'ANI d'élaborer de nouveaux outils de travail et de traitement des données. Lors de la discussion du présent rapport en plénière, les autorités font état de nouveaux développements qui paraissent aller dans la bonne direction¹⁷. Aux fins de soutenir la qualité du contrôle applicable aux déclarations, qui concerne un grand nombre de catégories d'agents publics y compris les parlementaires ainsi que les juges et procureurs dont la situation est traitée dans les chapitres qui suivent, **le GRECO recommande d'envisager i) d'augmenter les moyens de traitement de données de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité et ii) de renforcer son approche pro-active dans le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.**

Contrôle et immunité

54. La communication d'informations incomplètes ou inexactes dans les déclarations de patrimoine ou d'intérêts est passible d'une contravention, qui consiste en une amende administrative allant de 50 lei à 2 000 lei (environ 12 à 500 euros) ou bien, si l'inspecteur chargé de contrôler l'intégrité constate la présence d'éléments d'infraction pénale ou fiscale, il/elle a l'obligation de le notifier aux autorités compétentes. Par

¹⁷ L'ANI est en train de développer un système électronique (PREVENT) destiné à signaler et prévenir les conflits d'intérêts potentiels en lien avec les procédures de marchés publics. Diverses bases de données, y compris celles en matière de patrimoine et de mandats, seront interconnectées dans un environnement intégré procédant à des rapprochements et permettant dès lors aux inspecteurs de développer des indicateurs d'alerte liés à de possibles conflits d'intérêts. Un projet de loi prévoyant l'extension du mandat de l'ANI dans ces domaines est actuellement devant le parlement.

exemple, en cas de fausses déclarations, de délits liés à la corruption, d'abus d'autorité, etc. l'inspecteur saisit le ministère public et en cas d'infraction éventuelle de blanchiment de capitaux, le Bureau national de prévention et de contrôle du blanchiment de capitaux. L'EEG considère que les montants des amendes susmentionnées ne sont pas suffisamment proportionnés et dissuasifs si un déclarant omet des sommes importantes dans une déclaration « incomplète » ou « inexacte ». En cas de déclaration délibérément fautive, des sanctions pénales plus lourdes sont bien sûr applicables mais l'EEG n'a pas pu obtenir les critères précis avec lesquels s'opère la distinction dans la loi ou dans la pratique entre l'amende administrative et le traitement pénal de l'affaire. Il est conseillé aux autorités roumaines de garder cette question à l'esprit.

55. Comme cela a été signalé, la conduite des parlementaires est régie par différents textes et il existe par conséquent différents dispositifs pour contrôler leur application. En vertu de la loi 96/2006 portant statut des députés et des sénateurs, toute une série de sanctions est prévue telles que l'avertissement verbal, le rappel à l'ordre, le retrait du droit de parole, le renvoi de la salle de séance, le blâme écrit. Sont passibles de ces sanctions tous manquements aux devoirs définis par ladite loi ou la Constitution, violations des règles internes (Règlement intérieur) de l'assemblée concernée, exercice abusif du mandat, comportement injurieux ou diffamatoire, violations des dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts. Le règlement de la Chambre des députés ajoute également à la liste ci-dessus l'exclusion temporaire des séances de la Chambre pour une durée ne dépassant pas 15 jours, ainsi que l'expulsion temporaire. Ces sanctions disciplinaires peuvent être infligées en cas de violation des règles internes. Le règlement du Sénat mentionne aussi la possibilité de sanctionner par une mesure disciplinaire toutes absences répétées non justifiées ; les sanctions sont les mêmes que celles prévues par la loi 96/2006. En général, les sanctions les plus légères sont infligées par le président de l'assemblée, et les plus lourdes nécessitent une décision du Bureau ou de l'assemblée.

56. À ce qui précède s'ajoutent plusieurs dispositifs de contrôle spécifiques prévus au titre des différentes lois qui régissent les conflits d'intérêts et les incompatibilités, que l'on confond souvent. Ces dispositions ont toutes été évoquées par les autorités roumaines comme s'appliquant aux parlementaires – voir aussi les paragraphes 26 et suivants, et 33 et suivants. Un conflit d'intérêts qui naît de la participation à une décision « contraire aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités » est sanctionné par la révocation en vertu de l'article 25 de la loi 176/2010, mais cette disposition ne s'applique apparemment pas aux titulaires d'un mandat électif. Par ailleurs, le fait d'enfreindre les règles relatives aux conflits d'intérêts est passible, en vertu de l'article 19 de la loi 96/2006 portant statut des députés et des sénateurs, d'une réduction de 10% de l'indemnité parlementaire pendant une durée de trois mois.

57. L'EEG considère que les divergences ci-dessus rendent le dispositif de contrôle du Parlement inutilement complexe et source d'éventuels conflits de droit. Des recommandations ont été formulées précédemment dans ce rapport en ce qui concerne, par exemple, l'amélioration de la réglementation sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités. La Roumanie doit garder présentes à l'esprit les autres contradictions signalées plus haut, afin de faire en sorte qu'existe un dispositif approprié pour faire respecter les règles de conduite encore à adopter. Dans cette perspective, les deux Chambres devront probablement adapter leurs propres règles internes aux dispositions légales en vigueur et aux nouvelles prescriptions à venir.

58. L'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ANI) a établi que jusqu'à présent, 22 parlementaires (21 députés et un sénateur) ont violé les lois pénales et administratives relatives aux conflits d'intérêts en ayant fait travailler des proches dans leurs bureaux. L'ensemble des avantages obtenus par ces personnes employées en infraction aux dispositions légales sur les conflits d'intérêts, se chiffrent à environ 180.000 EUR. Entre 2011 et 2014, l'ANI a mis en évidence l'équivalent de 563.537 EUR

de patrimoine acquis illégalement dans trois affaires concernant deux députés et un sénateur. Les décisions de justice prononcées à ce jour ne sont pas définitives. Depuis 2009, l'ANI a établi également que 67 parlementaires, anciens et en fonction, ont enfreint les dispositions législatives concernant la situation juridique des incompatibilités. Après la visite, les autorités ont fourni des données supplémentaires / actualisées concernant un total de 190 cas traités par l'ANI depuis 2008 : 70 dossiers d'incompatibilités (dans lesquels les constats sont restés définitifs, la plupart des parlementaires concernés ayant été démis de leurs fonctions) ; 57 dossiers de conflits d'intérêts de nature administrative ; 33 dossiers de conflits d'intérêts de nature pénale (ayant conduit à 18 peines de prison prononcées par les tribunaux après que les dossiers aient été transmis au parquet) ; 6 dossiers d'enrichissement injustifié ; 25 dossiers dans lesquels l'ANI a découvert divers actes délictuels potentiels (fausse déclaration, abus de pouvoir, infractions assimilées à la corruption).

59. En ce qui concerne les compétences de la DNA (Direction nationale anti-corruption) au regard des membres du Parlement, les statistiques suivantes sont disponibles pour les années 2012 à 2014 : a) des parlementaires ont fait l'objet de 24 enquêtes pénales ; b) 15 autorisations ont été demandées aux deux Chambres du Parlement (pour ouvrir une enquête pénale à l'encontre de ces parlementaires qui étaient en même temps ministres, pour une arrestation, mise en détention ou perquisition); c) le Parlement a donné une réponse positive à neuf de ces demandes. De ce fait, 15 parlementaires ont été inculpés par la DNA pour avoir commis des infractions telles que la prise de pots-de-vin ; trafic d'influence ; octroi de faveurs à l'auteur de l'infraction ; abus d'autorité impliquant l'obtention par l'agent public ou pour un tiers d'un avantage indu ; réalisation d'opérations financières incompatibles avec la fonction ; utilisation d'informations non destinées au public. 16 parlementaires ont été condamnés à des peines de prison de 1 an à 10 ans, pour la plupart sans sursis.

60. Les immunités sont un sujet controversé en Roumanie depuis le Premier Cycle d'évaluation du GRECO. Comme indiqué dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle, une régression s'est même produite quand le pays a réintroduit l'immunité pour les anciens membres du gouvernement (voir note 5 de bas de page). Actuellement, l'article 72 de la Constitution prévoit une immunité partielle dans le sens que les députés et les sénateurs ne peuvent pas être perquisitionnés, détenus ou arrêtés sans l'autorisation de la Chambre dont ils font partie, mais ils peuvent faire l'objet d'une enquête pénale et de poursuites. Conformément à la loi 96/2006 portant statut des députés et des sénateurs, les demandes de mises en examen pour une durée de 24 heures ou de détention préventive de 29 jours, de perquisition des locaux d'un député ou d'un sénateur sont transmises par le ministre de la Justice à la Chambre à laquelle il ou elle appartient. Conformément à l'article 109 de la Constitution, seuls la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la Roumanie ont le droit de demander l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de députés ou de sénateurs membres du gouvernement (ou anciens membres du gouvernement), pour des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Si des poursuites pénales ont été demandées à leur encontre, le Président de la Roumanie peut décider de les suspendre de leurs fonctions. La traduction en justice d'un membre du gouvernement entraîne la suspension de ses fonctions. La Haute Cour de cassation et de Justice est compétente pour juger ces affaires et, conformément à la loi n°115/1999 relative à la responsabilité ministérielle (et la jurisprudence constitutionnelle pertinente), les demandes initiales doivent être soumises par le Procureur Général auprès de la Haute Cour de cassation et de Justice.

61. Les discussions sur place font apparaître des améliorations récentes dans le domaine ci-dessus, en ceci que le Parlement a modifié ses règles pour accélérer la décision de levée de l'immunité. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de lacunes importantes subsistent, parmi lesquelles le fait que le Parlement ne soit pas tenu de motiver sa décision et l'absence de critères qui garantiraient un traitement équitable à tous les parlementaires concernés et – surtout – limiterait le pouvoir excessivement

discrétionnaire du Parlement lorsqu'il se prononce sur une affaire précise (les discussions confirment que les décisions, purement politiques, sont prises au cas par cas). L'autre sujet de préoccupation est l'obligation de communiquer au Parlement toutes les informations sur l'affaire ; ce qui signifie qu'en pratique le ministère public (en général la DNA) soumet l'intégralité du dossier qui peut contenir des éléments éminemment sensibles se rapportant par exemple à d'autres suspects éventuels. Des cas ont été signalés où le dossier a été renvoyé avec ses scellés originaux intacts, ce qui témoigne une fois de plus du caractère arbitraire des décisions. Par ailleurs, dans les dossiers impliquant des parlementaires qui sont aussi membres ou ex-membres du gouvernement, les deux séries de dispositions sur l'immunité et leur levée se cumulent, et le parquet doit alors obtenir le consentement à la fois du président et de la chambre concernée. Les normes du Conseil de l'Europe prescrivent (inviolabilité) que les immunités ne doivent pas servir d'écran pour dissimuler la commission d'éventuelles infractions de corruption et le GRECO n'a cessé de demander aux Etats membres d'améliorer leur cadre et pratiques juridiques en la matière. Comme l'indiquent les chiffres cités plus haut, et ainsi qu'il ressort souvent des entretiens sur place, l'immunité des parlementaires – y compris lorsqu'ils sont membres du gouvernement – reste un sujet problématique en Roumanie. **Le GRECO recommande de revoir et améliorer le dispositif d'immunité des parlementaires en exercice, y compris ceux qui occupent ou ont occupé une fonction de membre du gouvernement, notamment en prévoyant des critères clairs et objectifs pour décider de la levée des immunités et en supprimant la nécessité pour les organes de poursuites de soumettre l'intégralité du dossier à l'appui de leur demande.**

Formation et sensibilisation

62. À ce jour, il semblerait que les principales initiatives examinées dans le présent rapport en matière de formation et de sensibilisation aux obligations des parlementaires, doivent être portées au crédit de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité. Comme souligné précédemment, l'ANI a produit dans ce contexte divers documents dont certains concernent spécifiquement les parlementaires. Au-delà, les parlementaires n'ont jamais bénéficié d'initiatives plus larges. Aucune chambre du Parlement n'a mentionné d'actions de formation ou de sensibilisation dans les domaines touchant à l'intégrité. Abstraction faite des personnes de contact de l'ANI au sein du Parlement qui peuvent conseiller les parlementaires sur leurs déclarations de patrimoine et d'intérêt, aucune personne n'a été désignée pour donner des conseils sur les questions liées à l'intégrité – comme par exemple des « conseillers confidentiels » qui peuvent être consultés à tout moment par des parlementaires individuellement. L'EEG estime qu'il s'agit là d'une lacune si l'on songe à l'incompréhension apparente des conséquences qui découlent des règles en vigueur. Par ailleurs, étant donné que toute une série de changements va probablement intervenir du fait du présent rapport, le Parlement devra faire en sorte que ses membres en aient connaissance et les comprennent, comme également souligné au paragraphe 25 s'agissant d'un futur code de conduite. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités parlementaires mettent en place pour leurs membres i) un dispositif de conseil par lequel les parlementaires peuvent obtenir conseil sur les questions liées à l'intégrité et ii) dispenser une formation régulière et spécifique sur les conséquences des règles en vigueur et restant à adopter pour préserver leur intégrité, y compris le futur code de conduite.**

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

63. En Roumanie, les juges et les procureurs appartiennent au corps unique dit des « magistrats » et, en conséquence, ils relèvent souvent des mêmes dispositions s'agissant du déroulement de la carrière, de leurs droits et obligations, des contrôles etc. Le présent chapitre concerne donc ces deux catégories de praticiens. Les éléments propres au ministère public, en particulier son organisation hiérarchique et ses répercussions, sont examinés de manière plus approfondie aux chapitres suivants.

Aperçu du système judiciaire

64. Les principes, la structure et l'organisation de l'institution judiciaire roumaine sont établis par la Constitution et la loi n°304/2004 relative à l'organisation de l'appareil judiciaire, telle que republiée¹⁸. La justice est rendue au nom de la loi et administrée dans les tribunaux suivants : Haute Cour de Cassation et de Justice, cours d'appel, tribunaux de grande instance, tribunaux spécialisés, juridictions militaires et tribunaux de première instance. parquets rattachés à chaque tribunal et niveau de juridiction. Les juges et les procureurs forment un corps unique de praticiens appelés « magistrats ». Au total, le pays emploie environ 7 800 magistrats actuellement: près de 4 000 juges (dont environ 57 % de femmes), et près de 3 800 procureurs (environ 53% de femmes). La Cour constitutionnelle occupe une position spécifique compte tenu de ses fonctions et de sa composition.

Catégories de tribunaux et niveaux de juridiction

65. La Haute Cour de Cassation et de Justice exerce les fonctions de cour suprême. Elle siège dans la capitale du pays. Elle comprend quatre sections (droit civil et propriété intellectuelle, matières pénales, commerciales, fiscales et administratives), quatre collèges de cinq juges et une commission des décisions préjudicielles. La direction de la Haute Cour de Cassation et de Justice est exercée par le président, le vice-président et le conseil de direction. Quinze cours d'appel siègent dans l'ensemble du pays, chacune comptant dans sa circonscription d'appel une série de tribunaux y compris des juridictions spécialisés. Chaque cour d'appel est constituée de plusieurs sections ou, selon le cas, de commissions spécialisées traitant les différentes catégories de litiges (affaires civiles, pénales ou commerciales ; droit des mineurs et droit de la famille ; contentieux fiscal et administratif ; différends du travail et de la sécurité sociale ; affaires maritimes ou fluviales et autres sujets). Les 42 tribunaux sont représentés dans chaque comté (Bucarest étant aussi un comté à cet effet). Les tribunaux de première instance relèvent de la compétence d'un tribunal de grande instance. Les tribunaux sont organisés en sections et commissions à l'instar des cours d'appel. Ces dernières années, des tribunaux pilotes ont été mis en place pour s'occuper de matières spécifiques comme le tribunal pour les mineurs et la famille à Brasov, les tribunaux de Cluj, Arges et Mures. On compte 176 tribunaux de première instance dans tout le pays. Selon la nature et le nombre des affaires, des sections spéciales ou des commissions peuvent être créées (pour s'occuper par exemple des mineurs et de la famille). Les juridictions militaires sont organisées en tribunaux (à Bucarest, Cluj-Napoca, Timișoara et Iași). La cour d'appel militaire siège à Bucarest.

66. Chaque juridiction est placée sous la responsabilité d'un président de tribunal doté d'attributions d'encadrement et chaque section relève, de la même manière, de l'autorité d'un président de section. Au sein de chaque tribunal, un collège de direction s'occupe des affaires générales liées au fonctionnement de l'institution. À l'exception des juridictions de premier degré et des juridictions spécialisées, les tribunaux roumains sont des personnes morales.

¹⁸ www.csm-just.ro/csm/linkuri/25_01_2007_7780_en.doc

67. A chaque tribunal et niveau de juridiction est rattaché un parquet correspondant dont l'organisation reflète celle de l'appareil judiciaire.

68. En tant qu'institution « politico-juridictionnelle », la Cour constitutionnelle occupe une place particulière, en dehors du pouvoir judiciaire. Créée en juin 1992, après la transition communiste, elle se compose de neuf juges élus pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Le Président, le Sénat et la Chambre des députés nomment chacun un tiers des membres. Les juges sont aidés dans leur travail par un groupe d'assistants-magistrats. La cour exécute tout un éventail de tâches, notamment a) elle se prononce sur la constitutionnalité des lois, avant leur promulgation (avec saisine par exemple du Président de l'une ou l'autre Chambre du Parlement, du gouvernement, de la Haute Cour de Cassation et de Justice, de l'avocat du Peuple (médiateur), d'un nombre minimum de cinquante députés ou d'au moins vingt-cinq sénateurs, ainsi que de plein droit ; b) elle statue sur les exceptions d'inconstitutionnalité des lois et des ordonnances, soulevées devant une cour de justice ou une instance d'arbitrage commercial ; l'avocat du Peuple peut aussi invoquer l'objection d'inconstitutionnalité; c) elle résout des litiges juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques.

Indépendance de l'institution judiciaire et administration des tribunaux

69. Le principe de l'indépendance des juges est inscrit dans la Constitution et dans les lois organiques. Ces textes garantissent l'indépendance, l'impartialité et l'inamovibilité des juges en particulier, c'est-à-dire que les règles ne mentionnent pas la notion de magistrats (qui englobe les procureurs).

70. La Constitution roumaine stipule ce qui suit dans son article 124 : « 1) La justice est rendue au nom de la loi ; 2) La justice est unique, impartiale et égale pour tous ; 3) Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ». La loi n°303/2004 relative au statut des juges et des procureurs dispose dans son article 2 que 1) Les juges nommés par le Président de la Roumanie sont inamovibles conformément à la présente loi ; 2) Les juges inamovibles ne peuvent pas être mutés, délégués, détachés ni promus sans leur consentement, ils ne peuvent pas être suspendus ou révoqués de leurs fonctions que dans les conditions prévues par la présente loi ; 3) Les juges sont indépendants, ils ne sont soumis qu'à la loi et doivent faire preuve d'impartialité ; 4) Toute personne, organisation, autorité ou institution a le devoir de respecter l'indépendance des juges.

71. Aucune personne ou institution ne peut donner des directives aux juges concernant des affaires particulières. Les juges sont nommés à vie.

72. L'EEG note aussi que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a notamment comme fonction de protéger l'indépendance de la justice, surtout des attaques sans fondement contre la réputation d'un magistrat. Une procédure a été instaurée en 2012, avec la participation de l'Inspection des services judiciaires, pour examiner ces affaires et permettre au CSM de faire, ultérieurement, une déclaration publique.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

73. Comme indiqué précédemment, les juges et les procureurs font partie du corps unique dit des magistrats.

Conditions de recrutement

74. La carrière des magistrats est encadrée par la loi 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs. L'admission à un poste de magistrat n'est possible qu'à l'issue d'un concours organisé par l'Institut national de la magistrature (INM). Les candidats

passent une épreuve écrite concernant des matières juridiques particulières ; ils sont soumis à un test de logique et à un entretien ; ils subissent aussi un examen psychologique. Pour participer au concours il est nécessaire de remplir les conditions préalables suivantes : a) posséder la citoyenneté roumaine, résider en permanence dans le pays et jouir de la capacité juridique pleine et entière ; b) posséder un diplôme en droit ; c) avoir un casier judiciaire et fiscal vierge, jouir d'une bonne réputation ; d) maîtriser la langue roumaine ; e) être physiquement et psychologiquement apte à exercer les fonctions (article 14 alinéa 2 de la loi ci-dessus).

75. Exceptionnellement, selon les besoins du système judiciaire, les juges peuvent être sélectionnés à l'issue d'un concours directement accessible depuis certains postes dans des juridictions de premier degré éligibles aux praticiens du droit tels que les juristes, avocats, notaires, officiers de police possédant une formation supérieure en droit, greffiers possédant une formation supérieure en droit etc. Ils doivent justifier d'au moins cinq ans d'expérience dans le domaine juridique concerné. Les épreuves du concours sont organisées sur le même modèle que celles donnant accès à l'INM, mais une fois l'examen réussi, les candidats doivent encore suivre une période de formation déterminée avant d'être nommés dans certaines juridictions de premier degré par le Président de la Roumanie sur proposition du CSM.

76. En Roumanie, les juges professionnels forment un corps unique. Dans les juridictions supérieures, une fois promus du fait de leur activité, les juges approfondissent leur spécialisation dans certains domaines comme les affaires pénales, administratives, civiles ou concernant la propriété intellectuelle.

Procédure de nomination et avancement

77. Après une formation initiale et la remise des diplômes à l'INM, les magistrats sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en tant que magistrats-stagiaires débutants. A l'issue d'une autre année d'apprentissage, ils doivent alors passer l'examen d'aptitude. Ensuite, le CSM propose au Président de la Roumanie de les nommer magistrats. Le Président ne peut rejeter une proposition qu'une seule fois, en motivant sa décision. Si le CSM persiste, il est tenu de fournir des éléments à l'appui de sa nouvelle proposition.

78. Les magistrats débutants commencent leur carrière à un poste dans une juridiction de premier degré. Les magistrats-stagiaires font partie du corps des magistrats et jouissent donc des droits et sont soumis aux devoirs généraux attachés à la profession.

79. Les autorités roumaines font observer qu'un magistrat ne peut être promu qu'après avoir réussi un examen ou un concours organisé par le CSM par l'entremise de l'INM, et dans les conditions énoncées par la loi (articles 42 à 56 de la loi 303/2004) : évaluation du dossier, entretien avec la plénière du CSM, examen écrit. Ces épreuves sont organisées chaque année au niveau national à la suite d'une annonce publique des vacances et de la procédure de sélection, ou à tout moment en fonction des besoins et du nombre de postes vacants à pourvoir. Parmi les autres conditions, ils doivent notamment obtenir une « très bonne note » lors de la dernière évaluation annuelle, et remplir les conditions d'ancienneté dans le poste actuel - 5, 6, 8 ou 12 ans selon le cas. Ces conditions s'appliquent aussi aux promotions aux postes de président et de vice-président des différents tribunaux et juridictions, ainsi que de la cour d'appel et de la Haute Cour de Cassation et de Justice.

80. L'EEG a noté que les nominations à tous les postes élevés des juridictions de première et deuxième instance ainsi que des parquets correspondants se font pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Les décisions sont prises par le CSM pour les postes les plus élevés concernant les juges (président et vice-président). Pour les postes

intermédiaires (chefs de section etc.), la proposition du président de la juridiction concernée est nécessaire et pour les nominations à la Haute Cour, le bureau de la cour émet une opinion préalable (article 49). Pour les postes les plus élevés au parquet, la proposition du Procureur général est requise et pour les postes intermédiaires, c'est la proposition du chef de parquet concerné qui est requise (article 50). Les nominations à tous les postes élevés au sein de la Haute Cour – pour une période de trois ans renouvelable une fois – sont effectuées sur proposition du CSM par le Président de la Roumanie ; ce dernier peut refuser la proposition mais il/elle doit motiver sa décision (articles 52 et 53) et son rôle reste essentiellement formel dans ce contexte¹⁹. Les nominations aux plus hautes fonctions du ministère public et aux postes dans certains bureaux spécialisés sont réglementées par l'article 54 ; elles suivent une logique spécifique qui est examinée dans le chapitre suivant sur les procureurs.

Évaluation du travail du juge

81. Les juges et les procureurs doivent être soumis à une évaluation périodique menée tous les trois ans en vertu des articles 39 et suivants de la loi 303/2004. Le dispositif est devenu opérationnel en 2007. Un formulaire type d'évaluation est annexé à la loi. Il porte sur le développement personnel de la personne évaluée, sa façon d'aborder son travail, sa conduite générale ainsi que ses qualités personnelles et son attitude envers les autres. Enfin et surtout, il tient compte de la mesure dans laquelle les magistrats respectent leur code de conduite. Ces évaluations annuelles sont effectuées par une commission créée au niveau de chaque cour d'appel et du parquet qui lui est attaché, sur la base des décisions formulées par le CSM. Des dispositions spéciales régissent les évaluations des membres de la Haute Cour de Cassation et de Justice.

82. L'EEG se félicite de ce que ces évaluations existent et du fait qu'elles permettent de prendre en compte le respect du code de conduite. La Roumanie a une expérience encore limitée de ce processus étant donné que deux Cycles d'évaluations seulement ont été menés à bien jusqu'à présent (autrement dit, au moment de la visite sur place) et qu'ils sont exécutés tous les trois ans seulement au lieu de chaque année comme le stipule la loi. Les évaluations tiennent compte des aspects quantitatifs et qualitatifs du travail mais il semblerait que l'article 37 insiste de manière excessive sur les critères quantitatifs ainsi que sur le nombre de normes ou de décisions ayant fait l'objet d'un appel/d'une révision. L'EEG dit craindre que ces critères puissent, par exemple, encourager les juges et les procureurs à privilégier les affaires simples au détriment de celles d'une plus grande complexité, notamment les affaires pénales impliquant des faits de corruption. La Roumanie souhaiterait peut-être continuer d'examiner cette question. Qui plus est, comme il a été indiqué à l'EEG sur place, notamment par le CSM, le système d'évaluation fait que dans la pratique, 98% des personnes qui en font l'objet obtiennent la note la plus élevée en raison de l'importance de ce critère pour l'avancement. Pour la fraction restante, la plupart des évaluations auraient été contestées en appel. L'EEG a entendu dire que le CSM est en train de prendre des mesures pour améliorer la situation et renforcer la crédibilité des évaluations, notamment en réexaminant les critères d'avancement.

Mutation d'un juge

83. Toute décision concernant la mobilité (mutation, détachements temporaires etc.) d'un magistrat ne peut être prise qu'avec l'accord du CSM et dans les conditions énoncées à l'article 57 de la loi 303/2004. L'intéressé – juge ou procureur – doit donner son consentement écrit au CSM (article 58 de la loi 303/2004).

Cessation d'emploi et destitution

¹⁹ Les autorités roumaines indiquent qu'il n'y a eu qu'un seul cas à ce jour (en 2009) de refus par le Président de nommer un magistrat proposé.

84. La cessation d'emploi, régie par l'article 65 de la loi 303/2004, est prévue dans les cas suivants : a) démission; b) départ à la retraite dans les conditions légales ; c) mutation à d'autres fonctions, conformément à la loi ; d) incapacité professionnelle ; e) du fait d'une sanction disciplinaire ; f) condamnation définitive ou ajournement de l'application de la peine imposée à un juge ou un procureur pour infraction ; f¹) abandon de l'instruction ou de l'application de la peine instituée par une décision finale, quand le maintien dans le poste a été jugé inopportun ; g) violation des dispositions de l'article 7 relatives aux autres interdictions expresses (par exemple le fait d'intervenir en qualité d'arbitre, de prendre part à une activité économique par l'entremise d'un intermédiaire) ; h) échec à l'examen d'entrée dans la carrière de magistrat; i) ne pas remplir les conditions requises à l'article 14, alinéa 2), lettres a), c) et e) (voir plus haut les conditions de recrutement).

85. La décision de relever un magistrat de ses fonctions est prise par le CSM, avec l'autorisation formelle du Président de la Roumanie qui publie un décret à cet effet. La révocation des juges et des procureurs débutants est du seul ressort du CSM. Les juges et les procureurs militaires sont soumis à des dispositions spéciales.

86. Les décisions susmentionnées du CSM doivent être motivées et sont susceptibles de recours sur des points de droit devant le CSM, et ensuite devant la Haute Cour de Cassation et de Justice.

Salaires et avantages

87. Le salaire des magistrats tient compte du niveau de la juridiction/du ministère public, de la fonction réelle occupée (encadrement ou exécution) et de l'ancienneté. En début de carrière, un juge ou un procureur perçoit un salaire annuel brut de l'ordre de 12 800 EUR. Le salaire annuel brut d'un juge de la Haute Cour de Cassation et de Justice s'établit à environ 48 300 EUR et celui d'un procureur général de haut niveau à environ 34 300 EUR (aux taux de change officiels de février/mars 2015). Ils bénéficient d'autres avantages conformément à la loi n°303/2004 parmi lesquels : une pension de retraite spécifique correspondant à 80% de la dernière rémunération (article 82) ; des congés payés (article 79 alinéa 1), le remboursement de leurs frais de déplacements (article 80); le versement d'indemnités lorsqu'ils sont admis à démissionner (article 81). En outre conformément à l'ordonnance 27/2006 ils bénéficient du remboursement de leur loyer (article 23), d'un logement de fonction (article 25 alinéa 1er); de la gratuité des soins médicaux, médicaments et prothèses (article 25 alinéa 1er) ; du versement d'une indemnité aux enfants en cas de décès (article 28) ; d'une indemnité de subsistance et du remboursement des frais de voyage et d'hébergement pour ceux qui sont délégués ou détachés sur un lieu de travail éloigné de leur résidence (article 13).

88. L'EEG considère que les rémunérations et avantages susmentionnés contribuent, par leur niveau, à réduire les risques de corruption des juges et des procureurs. Il ressort des discussions sur place que la situation matérielle des magistrats est jugée enviable.

Gestion des affaires et procédure judiciaire

Répartition des affaires

89. Conformément aux dispositions de la loi n°304/2004 relative à l'organisation de l'institution judiciaire, et à son article 11, *l'activité judiciaire se déroule dans le respect des principes de la répartition aléatoire des affaires et de la continuité, sauf si le juge n'est pas en mesure, pour des raisons objectives, de participer au procès.* D'après les discussions sur place, une fois transmises à la section compétente du tribunal, les affaires sont attribuées de manière aléatoire par un système informatique qui prend en considération la répartition équitable de la charge de travail et d'autres critères. L'EEG a

entendu dire que le système aurait été parfois détourné, y compris à des fins criminelles, par des personnes qui auraient réussi à comprendre l'algorithme sur lequel repose, par exemple l'attribution à tel ou tel juge d'une affaire précise. Il semblerait globalement que, dans la pratique, l'affectation aléatoire prédomine dans une large mesure.

90. L'EEG note aussi que le code de procédure pénale (article 71) permet de transférer une affaire « quand il y a des raisons de soupçonner que l'impartialité des juges de ce tribunal est altérée du fait des circonstances de l'affaire ou propres aux parties, ou que l'ordre public risque généralement d'être perturbé ». Le dépaysement de l'affaire vers un autre tribunal doit être décidé par la Haute Cour de Cassation et de Justice s'agissant de la cour d'appel, et par la cour d'appel compétente pour les tribunaux de première instance et les tribunaux de grande instance. Des mesures de sauvegarde empêchent les délocalisations non fondées (par exemple, une décision de justice formelle rendue en audience publique est obligatoire). L'EEG considère que cet instrument est utile pour réaffecter une affaire lorsque, par exemple, l'impartialité objective doit être maintenue dans une affaire sensible impliquant des personnes qui disposent de moyens d'influence puissants dans une région.

Le principe de la durée raisonnable de la procédure

91. La loi garantit en principe le jugement des affaires sans retard injustifié. Conformément à l'article 10 de la loi 304/2004 relative à l'organisation de l'institution judiciaire, « Toute personne a droit à un procès équitable et à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, par un tribunal impartial et indépendant, établi par la loi. » Comme indiqué précédemment, les évaluations annuelles accordent aussi une attention particulière à cet aspect. D'après des statistiques disponibles en Roumanie, la proportion de magistrats par rapport à la population globale est considérée comme élevée, ce qui devrait limiter les risques d'arriérés même si le pays fait par ailleurs face à des demandes insatisfaites.

Publicité des audiences

92. Les procès sont publics. Le principe de la publicité de l'audience est inscrit dans la Constitution (article 127 – Le caractère public des débats – « Les séances des instances judiciaires sont publiques, à l'exception des cas prévus par la loi. »). D'autres garanties figurent dans la loi 304/2004 relative à l'organisation judiciaire, notamment l'article 12 : « Les séances des instances judiciaires sont publiques, à l'exception des cas prévus par la loi. Le jugement doit être rendu publiquement, à l'exception des cas prévus par la loi. »

93. En ce qui concerne les affaires au civil, conformément au code de procédure civile, Titre préliminaire, Chapitre II – Des principes fondamentaux du procès civil, article 17 – Publicité, « Les séances des instances judiciaires sont publiques, à l'exception des cas prévus par la loi. » En vertu de l'article 176 du même code, le fait est frappé de nullité absolue en cas d'infraction aux règles de publicité. Les exceptions énoncées à l'article 213 englobent les situations dans lesquelles les débats publics sont contraires à l'intérêt de la moralité et de l'ordre public ou lorsque les intérêts des mineurs et la protection de la vie privée des parties au procès ou les intérêts de la justice l'exigent. Cependant, même dans ces cas, les parties, leurs représentants, ceux qui assistent les mineurs, les conseils des parties, les témoins, les experts, les traducteurs, les interprètes, et toutes autres personnes autorisées par la cour à accéder à la salle d'audience.

94. En matière pénale précisément, le code de procédure prévoit aussi à l'article 352 la publicité des audiences. L'article 281 punit d'une peine de nullité absolue tout manquement au principe de publicité sauf si « une audience publique est de nature à porter atteinte aux intérêts de l'Etat, à la moralité, à la dignité ou à la vie privée d'une personne, aux intérêts des mineurs ou de la justice ». La cour peut alors décider, à la requête du procureur, des parties, ou d'office, que les audiences seront conduites à huis

clos pendant toute la durée des procédures, ou en partie seulement. D'autres dispositions réglementent en détails ces matières.

Principes éthiques et règles de déontologie

95. Les autorités roumaines évoquent le Titre IV – « De la responsabilité des juges et des procureurs » de la loi 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, selon laquelle ces derniers engagent, par leurs actions, leur responsabilité civile, pénale et disciplinaire. L'article 99 énumère toute une série de comportements spécifiques constitutifs d'une infraction disciplinaire : a) *commettre des actes portant atteinte à l'honneur, à la probité professionnelle ou à la réputation de la justice, dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors ; b) enfreindre les interdictions légales applicables aux juges et aux procureurs en matière d'incompatibilités ; c) se conduire de manière indigne envers ses collègues, les autres membres du personnel de la cour ou du parquet où ils travaillent, les inspecteurs des services judiciaires, les avocats, les experts, les témoins, les parties à la procédure ou les représentants d'autres institutions, dans l'exercice de ses fonctions ; d) se livrer à des activités publiques ayant un caractère politique ou exprimer ses opinions politiques dans l'exercice de ses fonctions ; e) opposer un refus non fondé de recevoir les requêtes, les conclusions, les mémoires ou documents présentés par les parties au procès ; f) refuser sans raison de s'acquitter d'un devoir de la fonction ; g) pour un procureur ne pas appliquer les ordres de son supérieur hiérarchique, transmises par écrit conformément à la loi ; h) non application répétée pour des motifs imputables des dispositions légales relatives à la rapidité de la procédure, ou retards répétés dans le déroulement de la procédure, pour les mêmes motifs ; i) manquer au devoir d'abstention lorsque le juge ou le procureur a connaissance d'un motif d'abstention prévu par la loi, ainsi que formuler des requêtes répétées et non fondées d'abstention dans la même affaire, entraînant un allongement de la durée de la procédure ; j) violer la confidentialité des délibérations ou des travaux, ainsi que d'autres informations de nature similaire venues à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à l'exception de celles ayant un intérêt général, conformément à la loi ; k) absence injustifiée ou répétée du service portant directement préjudice à l'activité de la cour ou du parquet ; l) interférer avec le travail d'un autre juge ou procureur ; m) enfreindre indûment les ordres ou les décisions administratives adoptés conformément à la loi par le chef de la cour ou le ministère public ou d'autres obligations de nature administrative prévues par la législation ou la réglementation ; n) faire usage de sa qualité pour obtenir un traitement privilégié des autorités ou intervenir pour satisfaire des requêtes, imposer ou accepter de servir ses intérêts personnels ou ceux des membres de sa famille ou d'autres personnes, autrement que dans les limites du cadre légal établi pour tous les citoyens ; o) violer de manière grave ou répétée les dispositions relatives à la répartition aléatoire des affaires ; p) faire obstruction aux contrôles de l'inspection des services judiciaires, par quel moyen que ce soit ; q) participer directement ou par le biais d'intermédiaires à des montages financiers frauduleux de type pyramide de Ponzi, des jeux d'argent ou de hasard dont la transparence n'est pas garantie ; r) ne pas motiver du tout ses jugements ou les documents judiciaires transmis au procureur, conformément à la loi ; s) utiliser des expressions inappropriées dans les jugements ou les documents judiciaires remis au procureur ou des motifs ouvertement contraire au raisonnement juridique, susceptibles d'attenter au prestige de la justice ou à la dignité de la fonction de magistrat ; t) ne pas appliquer les décisions de la cour constitutionnelle ou celles rendues par la Haute Cour de Cassation et de Justice faisant appel dans l'intérêt de la loi ; u) exercer ses fonctions de mauvaise foi ou avec négligence.*

96. Qui plus est, un code de déontologie à l'intention des juges et des procureurs a été adopté par une décision de 2005 du Conseil supérieur de la magistrature, publiée au Journal officiel (et donc accessible au public). Ce document de trois pages contient sept chapitres concernant a) des dispositions générales (stipulant par exemple que l'évaluation annuelle doit être conforme au code considéré) ; b) l'indépendance de la

justice (objectivité et impartialité, neutralité politique, autorisation de participer à des travaux littéraires et à des sociétés savantes etc.); c) encourager la prééminence du droit (éviter les conduites discriminantes et respecter la dignité d'autrui etc.); l'impartialité des juges et des procureurs (impartialité générale, incompatibilités, interdiction d'intervenir dans son propre intérêt ou celui de ses proches etc.); d) l'exercice des devoirs professionnels (compétence et honnêteté, traitement rapide des affaires, solennité et impartialité, ne pas révéler des informations ou des documents confidentiels, devoir pour les personnels d'encadrement d'utiliser les ressources de manière efficace et en bon père de famille etc.), e) dignité et honneur (ne pas attenter à la dignité, aux bonnes relations avec la communauté, contester les jugements des collègues, s'abstenir de tout acte contraire à l'impartialité, l'honnêteté et la loi); f) les activités incompatibles (exercer d'autres fonctions dans les secteurs public ou privé, ne pas participer à des montages frauduleux de type pyramide de Ponzi, à des activités susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts).

97. L'EEG salue l'existence d'un code de conduite pour les magistrats. Elle note aussi, s'agissant des juges et des procureurs, que la Roumanie établit généralement une multiplicité de normes qui paraissent marquantes sur le papier mais qui sont construites sans logique d'ensemble ou articulation apparentes. Le code de déontologie ci-dessus reprend souvent le contenu du statut des juges et des procureurs, mais sa valeur ajoutée n'est pas évidente. Nombre des principes qui y figurent sont rédigés en des termes excessivement généraux, parfois avec d'importantes redondances. Par exemple, la notion d'impartialité apparaît trois fois mais sans explication ni exemple. En même temps, le code traite de questions précises : il contient par exemple, l'interdiction expresse de participer à des montages pyramidaux (en anglais : Ponzi-schemes) bien que dans le même temps il reste muet sur la question – plus large – du comportement des magistrats dans leur vie privée dans le sens que cela ne ternisse pas l'image de l'institution judiciaire (voir aussi la question de la participation aux blogs et forums sur la justice au paragraphe 108 ci-dessous). Il fait état aussi de la nécessité de respecter les incompatibilités, qui sont souvent confondues avec les conflits d'intérêts en Roumanie – ce qui expose parfois à des sanctions immédiates. Il n'en demeure pas moins que la situation actuelle du code n'est pas tout à fait claire et, à ce jour, il semblerait ne pas avoir donné lieu à une quelconque mesure disciplinaire, ni même un avertissement ou un blâme bien qu'il contienne des obligations et des interdictions précises, dont certaines sont déjà passibles de sanction en vertu de la loi. L'EEG note en outre que, en Roumanie, tout ce qui est contraire à l'éthique est perçu comme étant aussi illégal (et vice versa) ; une telle démarche sous-estime l'importance d'apprendre ce qui relève du bien et du mal. Comme indiqué précédemment s'agissant des parlementaires, les professionnels et les praticiens ne voient pas l'utilité des règles de conduite. Cela pourrait s'expliquer par la démarche inadéquate adoptée dans ces documents et le code de déontologie ci-dessus en offre l'exemple : il mélange des principes généraux mais sans fournir de précisions complémentaires, et des interdictions précises comme indiqué plus haut. Dans leurs commentaires, les autorités roumaines soulignent que le code de déontologie, contrairement aux règles du statut, ne peut conduire à des sanctions. De ce fait, dès lors que le code a pour objet de formuler des orientations, l'EEG estime qu'il lui faudrait clarifier les règles en vigueur – y compris en matière de retrait (voir ci-après), sans en ajouter de nouvelles. Dans ce cadre, il serait bon de faire un usage accru de la jurisprudence en matière disciplinaire et d'autres exemples concrets pour compléter le code. Cela offrirait aussi l'occasion d'attirer l'attention sur le contenu de ces décisions, qui sont dispersées et difficilement accessibles dans les bases de données en ligne des décisions du CSM. Dans leurs derniers commentaires, les autorités citent un projet romano-néerlandais visant à introduire un réseau de conseillers sur l'intégrité et une plateforme sur l'éthique qui rendrait accessible aux praticiens et au public la jurisprudence disciplinaire. L'EEG salue ces initiatives, qui permettraient de soutenir les améliorations nécessitées par le Code. De même, comme souligné plus loin (cf. paragraphe 114), le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) se doit d'avoir plus de répondant face à certains risques et de renforcer son travail d'analyse; les résultats de ce

travail pourraient, eux aussi, alimenter utilement la révision du Code. **Le GRECO recommande de compléter le code de déontologie pour les juges et les procureurs de manière à donner des indications utiles en particulier s'agissant des conflits d'intérêts (par exemple définitions et/ou types), des incompatibilités et des activités accessoires, de l'impartialité et des domaines connexes (y compris notamment l'acceptation de cadeaux et autres avantages).**

Conflits d'intérêts

98. Les magistrats sont tenus de respecter les règles et principes généraux relatifs aux conflits d'intérêts applicables aux parlementaires qui ont été exposés, ainsi que l'obligation de déclarer chaque année leur patrimoine, intérêts et revenus, et de se soumettre aux sanctions pénales encourues au titre de l'article 301 du nouveau code pénal. Comme cela a déjà été signalé, le dispositif existant ne précise pas expressément la façon dont doivent être gérés les conflits d'intérêts, notamment en cas de conflits potentiels et/ou ponctuels. Les magistrats sont bien entendu assujettis aux règles relatives au retrait et aux récusations (qui renvoient en fait aux incompatibilités), tel qu'indiqué aux paragraphes ci-après. Certaines d'entre elles peuvent contenir des critères généraux de retrait du juge ou du procureur, ou de récusation par une partie, par exemple l'article 64, alinéa 1, lettre f) qui se réfère à toute situation où l'objectivité du magistrat pourrait être altérée. La notion de conflits d'intérêts reste un sujet nouveau en Roumanie, qui mérite d'être promu au moyen du code de déontologie, d'actions accrues de formation et de sensibilisation, comme recommandé dans ce rapport s'agissant des magistrats dans leur ensemble.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

99. Les incompatibilités et activités accessoires sont régies par la loi 161/2003 relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption (articles 101 et suivants). Cette loi dispose que la fonction de juge ou de procureur est incompatible avec tout autre emploi public ou privé, sauf pour exercer une activité professionnelle dans l'enseignement. Il est aussi interdit aux juges et aux procureurs de se livrer à une quelconque activité d'arbitrage concernant des litiges civils, commerciaux ou toute autre forme de différends. Ils ne peuvent également pas être associé, membre de conseils de direction, d'administration ou d'organes de contrôle d'une quelconque association civile ou société commerciale, ainsi que de banques ou autres institutions de crédit, compagnies d'assurance ou financières, entreprises nationales, associations nationales ou administration autonome. Les dispositions proscrivent aussi d'entreprendre des activités commerciales, directement ou par l'entremise d'intermédiaires ou de devenir membre d'un groupement d'intérêt économique. Par ailleurs, les magistrats ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique ni à exercer des activités politiques. Conformément à l'article 110, ces dispositions s'appliquent aussi aux membres de la Cour constitutionnelle, bien que la plupart d'entre eux, curieusement, sont en général des candidats politiques nommés et parfois des personnalités politiques. La loi 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle ne dit rien sur le sujet et se réfère seulement aux incompatibilités avec toute fonction dans les secteurs public ou privé.

100. Des incompatibilités semblables et des interdictions professionnelles figurent aussi dans la loi 303/204 relative au statut des juges et des procureurs (articles 5 et suivants). Des divergences existent cependant : par exemple, les magistrats sont autorisés à s'engager dans une activité économique à titre d'actionnaires, voire même d'associés dans le cadre de la loi sur les privatisations de masse, à appartenir à des sociétés scientifiques ou académiques ainsi qu'à toute personne morale privée ne possédant pas,

là encore, d'actifs. Par ailleurs, l'interdiction d'exercer une activité commerciale, directement ou par l'entremise d'un tiers, contenue dans la loi 161/2003, n'apparaît pas dans la loi 303/2004. Comme indiqué plus haut, des redondances et des incohérences existent dans le régime d'incompatibilités et les interdictions professionnelles applicables aux juges et aux procureurs. Même si le principe de base établissant l'incompatibilité avec l'exercice d'une profession dans les secteurs public ou privé constitue apparemment un dénominateur commun, le fait que cette règle générale soit traduite de différentes manières rend le cadre juridique inutilement complexe. La Roumanie pourrait souhaiter prendre des mesures afin de renforcer la cohérence du cadre légal ci-dessus sur les incompatibilités et activités accessoires applicables aux juges et procureurs.

Récusation et retrait

101. Les magistrats sont tenus de respecter les prescriptions de la loi 161/2003 *relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption* (article 105). La loi établit des prescriptions objectives obligeant en principe un juge ou un procureur à se retirer de toutes procédures dans lesquelles sont impliqués son conjoint ou ses proches jusqu'au 4^{ème} degré de parenté. La loi rappelle par ailleurs l'applicabilité des diverses dispositions concernant les incompatibilités, l'abstention et la récusation contenues dans le code de procédure pénale (article 64 à 67) et dans le code de procédure civile (articles 41 à 43). Par exemple, selon le code de procédure pénale un juge est réputé en situation d'incompatibilité dans divers cas, y compris en qualité de représentant ou de conseil de l'une des parties au procès ou de l'un des protagonistes dans la procédure principale, même dans une autre affaire ; b) s'il est un membre de la famille jusqu'au 4^{ème} degré de l'une des parties ; c) s'il est intervenu à titre d'expert ou de témoin dans la même affaire ; d) s'il est tuteur ou administrateur de l'une des parties ou de l'un des protagonistes dans la procédure principale ; e) s'il a mené des procédures d'enquête criminelle dans l'affaire ou participé, en qualité de procureur, à une quelconque procédure engagée devant un juge ou une cour de justice ; f) s'il existe une raison permettant de soupçonner que l'impartialité du juge est altérée. Qui plus est, les juges qui sont conjoints, parents ou alliés jusqu'au 4^{ème} degré inclus, ou qui se trouvent dans l'une des situations visées à l'article 177 du code pénal ne peuvent pas faire partie du même collège de juges. Par ailleurs, un juge ayant participé au procès d'une affaire ne peut plus prendre part au procès de la même affaire en appel ou lors de son réexamen après l'annulation de la décision de justice ou son réexamen. Les motifs d'exclusion mentionnés plus haut sous les lettres a) à d), et f), s'appliquent aussi aux procureurs et aux instances d'instruction.

102. Un juge ou un procureur se trouvant dans l'une des situations ci-dessus est tenu d'informer le président du tribunal, ou selon le cas, le procureur qui supervise l'enquête criminelle ou le procureur d'un rang hiérarchique supérieur, de son retrait des procédures en question. Une récusation peut être requise contre le juge ou le procureur pour les mêmes motifs, par l'une quelconque des parties, le principal protagoniste des procédures, ainsi que par le procureur à l'encontre d'un juge.

Cadeaux

103. Les autorités roumaines évoquent les différentes séries de dispositions déjà examinées dans le précédent chapitre consacré aux parlementaires (voir paragraphes 30 et suivants). Ces textes stipulent le devoir de déclarer chaque année tous les cadeaux dont la valeur individuelle dépasse 500 EUR (dans le cadre du dispositif de déclaration de patrimoine et d'intérêts). Il a aussi été fait état de la loi 251/2004 relative à la déclaration des cadeaux protocolaires reçus dans l'exercice de fonctions officielles. Aucun de ces dispositifs juridiques n'interdit les cadeaux et le code de déontologie examiné précédemment ne traite pas le sujet. Des représentants des juges et des procureurs rencontrés par l'EEG ont considéré qu'aucun cadeau (par exemple un tableau offert par

un avocat à l'occasion d'une réception) n'est acceptable, en raison principalement du devoir d'impartialité. L'un des praticiens a fait état d'une interdiction de principe, à l'exception des cadeaux protocolaires. Bien que l'EEG soit sensible au degré d'intégrité élevé, les entretiens laissent entendre que la connaissance des règles existantes et de leurs implications précises doit être améliorée et qu'il est nécessaire de formuler des orientations supplémentaires par le biais du code de déontologie, d'initiatives de sensibilisation etc., comme il est recommandé dans le présent rapport.

Restrictions applicables après la cessation de fonctions

104. Les autorités roumaines font observer qu'il n'existe pas de loi ni de règle interdisant expressément et strictement aux magistrats qui cessent leurs fonctions de s'engager dans d'autres activités rémunérées ou non. L'unique restriction en vigueur, en vertu de l'article 106 de la loi 161/2003, est une limitation temporaire applicable aux juges et aux procureurs devenus avocats. Par là même, un ancien juge qui travaille en qualité d'avocat ne peut pas, pendant un délai de deux ans, présenter de conclusions dans une affaire traitée par le tribunal dans lequel il exerçait ses fonctions. Dans le même ordre d'idées, un procureur général devenu avocat n'est pas autorisé, pendant la même durée, à fournir une assistance juridique aux autorités qui poursuivent une enquête pénale depuis son lieu de travail. Les entretiens tenus sur place par l'EEG donnent à penser que les magistrats dans leur grande majorité exercent leurs activités jusqu'à leur départ en retraite étant donné que leurs conditions matérielles sont considérées suffisamment avantageuses pour éviter les tentations nées de la promesse d'un emploi dans le secteur privé en contrepartie d'une décision favorable. La Roumanie semble aussi être à l'abri de certains phénomènes observés dans d'autres pays (dans lesquels les juges ou les procureurs devenus avocats ou conseillers juridiques, multiplient abusivement les contacts avec leurs anciens collègues).

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

105. S'agissant des communications hors du cadre des procédures officielles, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a adopté dans une décision de 2012, révisée en 2014, des a) Lignes directrices concernant les relations entre l'institution judiciaire et les médias, b) un Manuel à l'intention des porte-paroles. Ces documents ont été modifiés la dernière fois en 2014. Conformément aux lignes directrices, *en règle générale, un porte-parole ou son remplaçant est celui qui fournit aux médias des informations intéressant le public*. Les juges, leurs auxiliaires et le personnel des cours de justice et du ministère public avec lesquels ils sont en relation ne sont pas autorisés à communiquer des informations sur les affaires dont ils sont saisis. Ils sont tenus de diriger les demandeurs vers les services compétents. Du fait de la politique et des règles en vigueur, un magistrat doit s'abstenir de parler d'une affaire même si elle ne relève pas de sa compétence, lorsque les procédures concernant cette affaire en particulier sont en cours. Qui plus est, il existe des départements spécialisés chargés de traiter les requêtes des parties et des autres justiciables.

106. Pour ce qui est des règles empêchant l'utilisation abusive d'informations confidentielles, les autorités roumaines évoquent l'article 99, lettre j) contenu dans la loi 303/2004 relative au statut de juges et des procureurs (voir le paragraphe 95 ci-dessus), aux termes duquel le fait de violer la confidentialité des délibérations ou des travaux, ainsi que d'autres informations de nature semblable constitue une infraction disciplinaire. Par ailleurs, l'article 15 du code de déontologie des juges et des procureurs (voir le paragraphe 96 ci-dessus) impose de ne pas révéler ni d'utiliser à d'autres fins que celles strictement liées à l'exercice de la profession, les informations obtenues. Lorsque les documents sont confidentiels, les magistrats doivent les conserver au tribunal ou au parquet afin de pouvoir les examiner dans les conditions prévues par la loi. Le régime juridique général de la protection des informations classifiées s'applique aussi (loi n°182/2002 et décret gouvernemental n°585/2002). Les dispositions expresses des

articles 303 à 305 du code pénal, de même que l'article 12 de la loi n°78/2000, déjà évoquées au chapitre consacré aux parlementaires, sont applicables aux membres de l'institution judiciaire ; elles incriminent la divulgation et l'abus des secrets d'Etat et autres informations qui ne sont pas du domaine public, et les comportements négligents concernant les dossiers d'informations (voir le paragraphe 43).

107. L'EEG relève aussi qu'en vertu de l'article 107 de la loi 161/2003 relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption, les magistrats ont le devoir d'informer immédiatement le président du tribunal ou, selon le cas, le procureur général dont ils relèvent, de toute ingérence politique ou économique, de la part d'une personne physique ou morale ou d'un quelconque groupe de personnes.

108. Les entretiens sur place ont fait apparaître que ceci reste un domaine qui pose problème en Roumanie. Les études de cas conduites par le parquet anti-corruption (DNA) sur des affaires criminelles graves impliquant la complicité de magistrats, ont révélé que ces derniers ont tendance à répondre très facilement aux demandes d'informations internes émanant de leurs collègues. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont aussi évoqué les cas fréquents de fuites vers les médias. Les autorités roumaines devraient aussi peut-être garder à l'esprit les allégations selon lesquelles les juges et les procureurs commentent volontiers le fonctionnement du système judiciaire sur certains sites internet et blogs. Ce qui est susceptible de poser des problèmes et de contribuer à ternir l'image positive des institutions judiciaires du pays. L'EEG se félicite que des dispositions soient prises pour régler certaines des questions ci-dessus, notamment les contacts avec les médias, et il existe certainement des règles pour assurer un degré de protection approprié des informations détenues par les juges et les procureurs. Elle considère que l'application effective, au quotidien, de ces mesures relève, au premier chef, de la compétence des juges et des procureurs exerçant des fonctions d'encadrement. Une recommandation a été formulée à cet égard (voir le paragraphe 114).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

109. Les magistrats roumains sont assujettis au dispositif de déclaration de patrimoine, d'intérêts et de revenus déjà présenté dans le chapitre consacré aux parlementaires (voir les paragraphes 45 et suivants). Plus particulièrement, les catégories suivantes de personnes sont concernées, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi 176/2010 : juges, procureurs, assistants-magistrats, fonctions assimilées, assistants judiciaires, juges de la Cour constitutionnelle. Comme l'EEG l'a déjà fait remarquer, la Roumanie a instauré un système ambitieux qui a été amélioré au fil des années et que l'on peut considérer comme exemplaire à de nombreux égards. La quantité de renseignements révélés à la fois sur le déclarant, son conjoint et les enfants à charge, offre de nombreuses possibilités de mettre à jour des pratiques de corruption ou des opérations douteuses impliquant des juges et des procureurs.

Contrôle

110. Comme indiqué précédemment au chapitre consacré aux parlementaires, l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ANI) est chargée de centraliser les déclarations de patrimoine et d'intérêts, de gérer l'ensemble du système, et de vérifier le contenu des déclarations ainsi que les variations anormales. Comme mentionné dans les données statistiques ci-dessous, depuis 2009 l'ANI a traité quelques affaires d'activités incompatibles/de conflits d'intérêts concernant les magistrats (cinq juges et trois procureurs), dont la plupart sont encore en suspens. Jusqu'à présent une condamnation définitive a été prononcée. L'affaire a mis en évidence l'enrichissement non justifié de deux juges (pour un montant total supérieur à 200 000 EUR). Comme également souligné dans le chapitre consacré aux parlementaires, l'ANI se doit d'être plus proactive

dans sa fonction et ses capacités de traitement des données méritent doivent être améliorées compte tenu du grand nombre d'agents publics assujettis au système déclaratoire et du volume d'informations généré, qui est traité essentiellement au format papier (voir la recommandation au paragraphe 53).

111. La Roumanie a opté pour un modèle de gestion et de contrôle de l'institution judiciaire qui repose sur l'autogestion, sous la direction du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Le CSM s'occupe de la gestion (finances, ressources humaines) de l'ensemble des tribunaux et du ministère public ; il est aussi l'organe principal chargé de la carrière et des contrôles disciplinaires des magistrats, ainsi que de leur formation dispensée par l'Institut de la magistrature. Le CSM est composé de 19 membres : a) 14 sont élus par leurs pairs pour un mandat de 6 ans (non-renouvelable) et affectés en permanence au CSM, b) trois en sont membres d'office : le ministre de la Justice, le président de la Cour de cassation et de justice, le procureur général, c) deux représentants de la société civile qui, dans la pratique, sont habituellement des avocats. Les effectifs du CSM comptent plus de 200 personnes. Le CSM élit son président et vice-président pour un mandat d'une année non-renouvelable. Normalement, les réunions se tiennent séparément pour les questions concernant les juges et celles concernant les procureurs (une section est responsable de chaque groupe) mais le CSM traite en plénière notamment des nominations des juges et procureurs, de l'organisation des concours pour les postes à responsabilités vacants et des sujets généraux touchant au fonctionnement de la justice. Le CSM est assisté de l'Inspection des services judiciaires (qui compte 94 membres).

112. Le CSM peut être saisi d'une affaire disciplinaire par un magistrat exerçant des fonctions d'encadrement, le ministère de la Justice (qui peut recevoir des plaintes des citoyens) ainsi que par quiconque a une raison particulière de se plaindre de la conduite d'un juge ou d'un procureur (par exemple une partie à une procédure en justice). S'il y a lieu, l'inspection des services judiciaires peut ouvrir une instruction. Les mesures disciplinaires en vigueur selon l'article 100 de la loi 303/2004 sont les suivantes : a) avertissement ; diminution de 20% du salaire pendant 6 mois au maximum ; mutation disciplinaire pouvant se prolonger jusqu'à un an dans un autre tribunal ou parquet, situé dans le ressort d'une autre cour d'appel de district ; suspension allant jusqu'à 6 mois ; révocation.

113. Les travaux du CSM réuni en plénière ou de ses sections sont publics, sauf indication contraire, et les associations professionnelles de juges et de procureurs peuvent prendre part aux débats en exprimant leurs points de vue. Les sanctions disciplinaires sont susceptibles de recours devant la Haute Cour de Cassation et de Justice (article 29 de la loi 317/2004 relative au Conseil supérieur de la magistrature).

114. L'EEG pense aux résultats récents des études de cas sur les actes criminels mettant en cause des membres de l'appareil judiciaire, réalisées par le ministère de la Justice²⁰ et le parquet spécialisé dans la corruption (DNA). Ces initiatives constructives témoignent de la capacité de la Roumanie de rassembler et analyser des données pouvant être utilisées pour concevoir des politiques de prévention. Ces observations ne supposent pas, bien entendu, que la corruption soit forcément généralisée, mais elles mettent en lumière des zones à risques où les contrôles internes sont insuffisants. Les autorités soulignent que l'Inspection des services judiciaires procède régulièrement à des contrôles thématiques et qu'elle peut agir d'office ou à la suite de la notification d'un cas portant sur l'intégrité d'un magistrat. Le CSM prend également des positions publiques sur des problèmes liés à la corruption au sein du pouvoir judiciaire. Mais comme l'EEG l'a entendu, ces services n'ont pas pris de mesure particulière pour faire suite à la

²⁰ Etude intitulée « La vision des délinquants eux-mêmes quant aux causes et conséquences de la corruption – Etude sur la corruption en Roumanie » [traduit de l'anglais], janvier 2015, menée par le ministère de la justice de roumanie en partenariat avec le ministère néerlandais des affaires étrangères et les universités d'Amsterdam et Bucarest avec le soutien du parquet national.

découverte de cercles criminels et de pratiques douteuses en relation avec l'appareil judiciaire, que ce soit en procédant à des évaluations plus approfondies des risques ou en rappelant à l'ensemble des juges et des procureurs (ou à ceux présents dans certaines régions) certaines de leurs obligations. L'EEG note en parallèle que les magistrats exerçant des fonctions d'encadrement au sein des tribunaux et du ministère public, ont un rôle excessivement limité. Ils ne peuvent même pas formuler un avertissement lorsque certaines situations ou problèmes commencent à se faire jour et, en cas de soupçon, ils paraissent hésiter à aborder le sujet directement avec les intéressés et doivent faire suivre l'affaire à des fins de procédures pénales ou disciplinaires formelles. En même temps, le signalement d'un éventuel cas de violation des règles de déontologie exige apparemment aussi de suivre une démarche excessivement formaliste qui implique plus qu'un soupçon (fondé). Les interlocuteurs de l'EEG évoquent la nécessité de présenter des preuves pour éviter des réactions excessives de la part des collègues. L'EEG considère qu'il est souhaitable d'apporter des améliorations dans ce domaine. **Le GRECO recommande que le système judiciaire soit rendu plus réactif aux risques pour l'intégrité des juges et procureurs notamment i) en faisant jouer un rôle plus important au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Inspection des services judiciaires en termes d'analyse, d'information et de conseil, et ii) en renforçant le rôle et l'efficacité de ceux qui exercent des fonctions d'encadrement à la tête des tribunaux et des services du ministère public, sans empiéter sur l'indépendance des juges et des procureurs.**

Mesures de mise en œuvre et immunité

115. Comme indiqué dans le précédent chapitre consacré aux parlementaires, communiquer des renseignements incomplets ou inexacts dans les déclarations de patrimoine ou d'intérêts est passible d'une amende d'un montant allant de 50 lei à 2 000 lei (12 à 480 EUR). En cas de soupçon d'infraction pénale, l'affaire est transmise aux autorités de poursuites ou à la cellule de renseignement financier (s'agissant d'une éventuelle affaire de blanchiment de capitaux). Depuis 2009, l'ANI a établi qu'un juge seulement a violé les dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts. La procédure a abouti à une condamnation définitive. En ce qui concerne le dispositif juridique des incompatibilités, depuis 2009, l'ANI a déterminé que huit magistrats ont enfreint la loi. Dans deux autres affaires, et mis en évidence l'enrichissement non justifiée de deux juges pour un montant total de 205.717 EUR. Ces affaires sont en cours.

116. S'agissant d'investigations criminelles concernant des juges pour des faits de corruption (qui relèvent de la compétence de la DNA), on dispose des données suivantes pour la période allant de 2012 à 2014 : a) des enquêtes pénales ont été ouvertes contre 37 juges ; b) 28 autorisations ont été demandées au Conseil supérieur de la magistrature (pour une garde à vue de 24 heures ou une détention préventive de 29 jours ou pour une perquisition). 26 autorisations ont été accordées ; c) 41 juges ont été mis en accusation pour avoir commis des infractions telles que l'obtention de pots de vin ; trafic d'influence; abus d'autorité si l'agent public a obtenu un avantage indu pour lui-même ou pour un tiers ; octroi de faveurs à l'auteur de l'infraction ; réalisation d'opérations financières incompatibles avec leurs fonctions ; utilisation d'informations non destinées à être révélées au public; de ce fait, 15 juges ont été condamnés à des peines de prison allant de 1 an à 5 ans et demi, pour la plupart sans sursis.

117. Les magistrats ne jouissent pas de l'immunité en matière pénale. Les règles de procédure pénale sont les mêmes pour tous les justiciables. Pour autant, certaines dispositions relatives à l'obtention d'autorisations pour procéder aux perquisition, mise en examen, détention préventive, arrestation des juges et des procureurs à leur domicile s'appliquent conformément à l'article 42 de la loi n°317/2004 : 1) *La section des juges du Conseil supérieur de la magistrature autorise les perquisition, mise en examen ou détention préventive des juges et des assistant-magistrats ;* 2) *La section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature autorise les perquisition, mise en examen ou*

détention préventive des procureurs; 3) Les dispositions des alinéas 1^{er}) et 2) relatives aux perquisitions et à la détention préventive ne s'appliquent pas en cas de flagrant délit. La cour décide les mesures préventives après avoir obtenu l'autorisation du Conseil supérieur de la magistrature et les dispositions générales s'appliquent. Les compétences des juges et des procureurs statuant en première instance sont du niveau de la cour d'appel ou de la Haute Cour de Cassation et de Justice, selon le grade professionnel du magistrat concerné.

Formation et sensibilisation

118. L'Institut national de la magistrature (INM) dispense à ses élèves des cours de formation sur les questions de déontologie et d'éthique. Le module est obligatoire pendant la première et la deuxième année de formation initiale (ces matières représentent 20 et 16 heures d'enseignement, respectivement). L'EEG a appris pendant les discussions que des cas de manquement à la discipline sont exposés à ces occasions. Tous les juges et les procureurs ont l'obligation, tous les trois ans, d'assister à une formation en cours d'emploi. Ils peuvent choisir librement les modules de formation en fonction de leur intérêt pour un domaine d'étude particulier, leur propre travail quotidien etc. Dans la pratique, la plupart des magistrats assistent chaque année à des séances de formation.

119. L'EEG considère qu'il reste beaucoup à faire s'agissant de la formation sur les sujets liés à l'intégrité. Les praticiens rencontrés sur place ont par ailleurs insisté sur la nécessité de renforcer le travail préventif et pédagogique pour compléter les actions de répression. Cela est d'autant plus important au vu de la complexité de la réglementation qui régit les droits et les obligations des magistrats. En même temps, le code de déontologie ne contient pas la moindre indication concrète qui illustrerait la façon dont les notions d'impartialité, de conflits d'intérêts, de réactions aux cadeaux, de discrétion et de réserve professionnelles etc. se traduisent dans la pratique quotidienne en fonction des circonstances et des situations réelles. Les décisions rendues à ce jour en matière disciplinaire pourraient s'intégrer en toutes circonstances dans ce processus. Les informations communiquées à l'EEG sur la formation actuelle dispensée à ce jour ne reflètent aussi que dans une mesure limitée la prévention de la corruption. L'intérêt s'est nettement focalisé sur l'instruction, les poursuites et l'imputation des infractions. En ce moment, la Roumanie s'attache à l'évidence surtout à la répression, ce qui a pour effet qu'elle estime généralement que tout comportement inapproprié constitue une conduite criminelle. C'est d'autant plus important que la prévention et la répression sont deux volets complémentaires. La formation est un élément important de la prévention par le biais de l'enseignement. **Le GRECO recommande de renforcer les actions de formation et de sensibilisation s'agissant de l'intégrité et des éléments préventifs des politiques anti-corruption, y compris pour les juges et les procureurs en exercice.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

120. En Roumanie, le ministère public fait partie de l'autorité judiciaire. Il est représenté auprès de chaque juridiction, dans l'ensemble du pays. Le rôle fondamental et l'organisation du ministère public sont régis par la loi 304/2004 relative à l'organisation judiciaire, telle que republiée. En matière judiciaire, le ministère public représente les intérêts généraux de la société et défend l'ordre juridique, ainsi que les droits et les libertés des citoyens. Au niveau opérationnel, il est chargé de la direction et de la surveillance des enquêtes pénales menées par la police judiciaire, dans les conditions établies par la loi.

121. Les parquets rattachés aux cours d'appel et aux tribunaux sont constitués en sections, services et bureaux. La gestion des parquets est assurée par les procureurs généraux des cours d'appel et leurs adjoints, tandis que les principales attributions des parquets attachés aux tribunaux de grande instance et les juridictions de première instance sont mises en œuvre par les chefs des parquets et leurs adjoints. Les sections, services et bureau des parquets rattachés aux tribunaux sont placés sous l'autorité des procureurs en chef. Un collège de direction œuvre au sein de chaque parquet, et en assure le bon fonctionnement général. Les activités de l'ensemble des parquets sont sous la responsabilité du parquet général près la Haute Cour de Cassation et de Justice, doté d'une personnalité morale, et qui gère le budget du ministère public. Le parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice est placé sous la direction du procureur général des parquets qui lui sont attachés, un premier substitut, un substitut et trois conseillers. En son sein un collège de direction statue sur les problèmes généraux du ministère public. Ce parquet est constitué en sections, services et bureaux dirigés par des procureurs en chef, y compris pour les délits commis par le personnel militaire. Il abrite la Direction spécialisée dans les enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme et une entité indépendante, la Direction nationale anti-corruption qui représente l'organisation centrale auprès des structures régionales, composées de services et de bureaux.

122. Le ministère public est une organisation hiérarchique, qui relève de l'autorité du ministre de la Justice. Conformément à l'article 132, alinéa 1^{er} de la Constitution, « *Les procureurs exercent leur activité conformément au principe de légalité, d'impartialité et du contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la justice.* »

123. En même temps, les procureurs reçoivent des garanties d'indépendance en vertu de l'article 3 de la loi 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs qui dispose que « *1) Les procureurs nommés par le Président de la Roumanie sont inamovibles et indépendants, conformément à la loi. 2) Les procureurs inamovibles ne peuvent pas être mutés, détachés ou promus sans leur consentement. Ils peuvent être délégués, suspendus et révoqués uniquement selon les dispositions de la présente loi.* » L'article 64 de la loi 304/2004 stipule par ailleurs que « *Conformément à la loi, les procureurs prennent leurs décisions en toute indépendance.* » En conséquence, tout en exerçant leurs activités de manière indépendante, les procureurs jouissent d'une autonomie distincte de celle des juges, dans le sens où ils doivent respecter l'organisation hiérarchique interne.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

124. Comme il a été indiqué au chapitre précédent consacré aux juges, les juges et les procureurs roumains appartiennent au corps unique dit des magistrats. Leur recrutement et formation ont été décrits plus haut. Les procureurs sont recrutés à l'issue d'un concours et suivent une formation initiale dispensée par l'Institut national de la magistrature.

125. Après avoir suivi une période de formation dans un établissement d'enseignement, puis dans un tribunal, le magistrat débutant peut choisir de faire carrière au ministère public.

126. Au cours de leur carrière, les procureurs sont assujettis aux mêmes obligations professionnelles que les juges, notamment s'agissant de l'évaluation effectuée tous les trois ans.

127. L'échelle des salaires est déterminée par le déroulement de carrière des magistrats et, dans une large mesure, est donc commune aux juges et aux procureurs s'agissant de la rémunération de base et des avantages supplémentaires. La situation matérielle des juges et des procureurs est perçue comme étant particulièrement avantageuse en Roumanie. Le salaire annuel brut d'un procureur en début de carrière s'élève à environ 13 000 euros ; celui d'un procureur général à 34 000 euros.

Procédure de nomination et avancement

128. Comme indiqué dans un chapitre précédent, l'avancement des procureurs repose sur des critères objectifs et la réussite aux concours. L'article 43 de la loi 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs dispose que *1) La promotion des juges et des procureurs passe par la réussite aux concours organisés au niveau national, dans la limite des postes à pourvoir au sein des tribunaux et des cours d'appel ou, le cas échéant, des parquets.* Les résultats des évaluations périodiques sont pris en compte mais ils revêtent, pour l'heure, moins d'importance étant donné que 98% des juges et des procureurs obtiennent systématiquement les notes les plus élevées.

129. Les réponses au questionnaire n'ont pas apporté de précision sur le mode de nomination des procureurs de haut rang. Il ressort des entretiens sur place que la carrière y compris les avancements suivent une logique différente de celle applicable aux juges. L'EEG note que la question est régie comme suit par les articles 54 et 55 de la loi 303/2004 :

Article 54

1) Le Procureur général près la Haute Cour de Cassation et de Justice, son substitut et procureur principal adjoint, le procureur principal de la Direction nationale anti-corruption et l'adjoint et chefs adjoints des sections, ainsi que le procureur principal de la Direction chargée des enquêtes sur le crime organisé et les infractions de terrorisme, et son adjoint sont nommés par le Président pour une durée de 3 ans, renouvelable une fois, sur proposition du ministre de la Justice, avec l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, à condition que ces procureurs possèdent une expérience de 10 ans au minimum en tant que juge ou procureur.

2) Les dispositions de l'article 48, alinéas 10) à 12) s'appliquent en conséquence.

3) Le Président de la Roumanie peut refuser les nominations aux postes de haut rang visés à l'alinéa 1^{er}, en formulant une décision motivée dont les raisons sont rendues publiques.

4) La révocation des procureurs occupant les postes de haut niveau visés à l'alinéa 1^{er} est décidée par le Président, sur proposition du ministre de la Justice qui peut agir ex officio, ou à la requête de la cour réunie en assemblée générale ou, s'il y a lieu, du Procureur général près la Haute Cour de Cassation et de Justice, ou à la requête du procureur qui dirige la Direction nationale anticorruption, avec l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, pour les motifs visés à l'article 51, alinéa 2), qui s'applique en conséquence.

Article 55

1) Les nominations aux autres postes de haut niveau du parquet attaché à la Haute Cour de Cassation et de Justice et de la Direction nationale anticorruption le sont pour une durée de 3 ans renouvelable une fois, relèvent de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du Procureur Général près la Haute Cour de Cassation et de Justice ou le Procureur principal de la Direction nationale anti-corruption, selon le cas.

2) Les candidats aux postes d'encadrement visés à l'alinéa 1^{er}, doivent être recommandés par le chef du département ou, s'il y a lieu, la direction du parquet attaché à la Haute Cour de Cassation et de Justice ou la Direction nationale anticorruption où le procureur doit être nommé.

3) Les dispositions de l'article 48, alinéas 10) à 12) s'appliquent en conséquence.

4) La révocation des procureurs de haut niveau nommés conformément à l'alinéa 1^{er} est décidée par le Conseil des hauts magistrats, agissant ex officio ou sur proposition du Procureur général près la Haute Cour de Cassation et de Justice ou, s'il y a lieu, du Procureur principal de la Direction nationale anticorruption pour les motifs spécifiés à l'article 51, alinéa 2) qui s'applique en conséquence.

5) La proposition évoquée à l'alinéa 4) peut être formulée ex officio ou sur notification de l'Assemblée générale, des chefs de départements ou, s'il y a lieu, de la direction du parquet attaché à la Haute Cour de Cassation et de Justice ou de la Direction nationale anticorruption.

130. Si l'on fait abstraction du Procureur général, qui reste une fonction un peu à part, l'EEG considère que les nominations aux fonctions de substitut au Procureur et de procureur adjoint, ainsi que des procureurs en chef, leurs substituts et chefs de section des deux parquets spécialisés chargés de la corruption et du crime organisé, attribuent un rôle majeur à l'exécutif : les nominations se font par le Président de la République pour une période de trois ans, renouvelable une fois, sur proposition du ministre de la Justice. La loi ne prévoit pas clairement de procédure de compétition ni d'exigences spéciales basées sur le mérite ou autres, à l'exception d'une expérience de 10 ans en tant que juge ou procureur. De plus, le Conseil supérieur de la Magistrature formule seulement un avis (non contraignant) sur la proposition du ministre. L'EEG a appris au cours de la visite que le ministère de la Justice envisage de revoir la place du ministère public dans son ensemble et que la Commission européenne – dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme coopération et de vérification – prône une sélection plus transparente des procureurs de haut niveau. Elle relève aussi que l'opportunité de changements reste sujette à controverse pour le moment, notamment en raison des craintes qu'une réforme pourrait dégrader la situation alors que, ces dernières années, la Roumanie a accompli des progrès au regard de la corruption et d'autres formes de délits graves²¹. De l'avis de l'EEG, bien que l'indépendance individuelle des procureurs soit garantie par la loi, leur soumission au ministère de la Justice comporte encore un risque d'ingérence politique indue, par exemple en lien avec le renouvellement du mandat (limité à trois ans) et le dispositif de révocation qui reflète le processus de nomination. L'EEG a obtenu la confirmation que, dans la pratique, certains mandats de procureurs de haut niveau n'ont pas pris fin conformément aux règles. Conférer un caractère contraignant à l'avis du CSM rééquilibrerait les pouvoirs en matière de nomination, mais aussi de révocation, des procureurs concernés. Renforcer la transparence du processus, en ajoutant des critères supplémentaires et en adoptant une approche nettement basée sur le mérite contribuerait également à assurer une impartialité plus objective (perçue par le public) du ministère public. **Le GRECO recommande que la procédure de nomination et de révocation des procureurs occupant les plus hauts postes en dehors de celui de Procureur Général, en vertu de l'article 54 de la loi 303/2004, soit basée sur un processus qui soit transparent et fasse appel à des critères objectifs, et que le Conseil supérieur de la magistrature se voie attribuer un rôle plus important en la matière.**

Mutation d'un procureur

131. Conformément à l'article 3 de la loi n°303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, « 1) Les procureurs nommés par le Président de la Roumanie sont inamovibles et indépendants, conformément à la loi. 2) Les procureurs inamovibles ne peuvent pas être mutés, détachés ou promus sans leur consentement. Ils ne peuvent être délégués, suspendus et révoqués que selon les dispositions de la présente loi. »

²¹ Voir par exemple <http://www.nineoclock.ro/mep-macovei-any-attempt-to-modify-chief-procureurs-appointment-procedure-is-acting-against-romanians-interests/>

Cessation de fonction et destitution

132. La situation des procureurs de haut niveau est présentée plus haut. S'agissant des autres catégories de procureurs, leur situation est examinée dans le chapitre consacré aux juges. La cessation de fonction est prévue dans les cas suivants : a) démission ; b) départ en retraite dans les conditions prévues par la loi ; c) mutation à un autre poste, dans les conditions prévues par la loi ; d) incapacité professionnelle ; e) en tant que sanction disciplinaire ; f) condamnation définitive ou ajournement de l'application de la peine imposée au juge ou au procureur en cas d'infraction; f1) abandon de l'instruction ou de l'application de la peine prononcée par une décision définitive, lorsqu'il est décidé que le maintien dans le poste serait inapproprié ; g) violation des dispositions de l'article 7 sur les exclusions expresses supplémentaires (par exemple agir en qualité d'arbitre, participer à une entreprise économique par le biais d'un intermédiaire), etc.

133. La révocation d'un procureur est décidée par le CSM, avec l'autorisation formelle du Président de la Roumanie qui publie un décret à cet effet. La révocation des juges et des procureurs débutants relève de la seule compétence du CSM. Un régime spécial s'applique aux juges et aux procureurs des juridictions militaires.

134. Les décisions susmentionnées du CSM doivent être motivées et sont susceptibles de recours devant le CSM sur des points de droit, puis devant la Haute Cour de Cassation et de Justice.

Gestion des affaires et procédure

135. Contrairement au dispositif existant pour les tribunaux et les juges, la répartition des affaires entre les procureurs n'intervient pas de manière aléatoire. Les affaires sont affectées aux procureurs selon des critères objectifs fixés par le règlement interne des parquets en fonction de leurs spécialisation, compétences, expérience, le nombre et l'état d'avancement des dossiers ainsi que leur complexité, les éventuels cas d'incompatibilité et les conflits d'intérêts, s'ils sont connus, et autres situations particulières. Les affaires sont assignées par le Procureur général ou le chef du parquet.

136. En raison de l'organisation hiérarchique du ministère public, des synergies existent entre le procureur et ses supérieurs hiérarchiques. L'article 64 de la loi n°304/2004 établi que les ordres doivent être donnés par écrit. Ils s'imposent aux procureurs subordonnés.

137. L'article ci-dessus établi en parallèle l'indépendance des procureurs lorsqu'ils se prononcent sur une affaire. Ces derniers peuvent se plaindre au Conseil supérieur de la magistrature, dans le cadre des procédures de contrôle de la conduite des juges et des procureurs, de toute intervention de la part de leurs supérieurs hiérarchiques, survenant dans le cadre de l'instruction ou dans la formulation d'un jugement. Les choix opérés par le procureur peuvent être invalidés de manière argumentée par le supérieur hiérarchique, seulement lorsqu'ils sont jugés illégaux.

138. Les travaux assignés à un procureur peuvent être délocalisés et affectés à un autre procureur uniquement dans les situations suivantes : a) en cas de suspension ou de révocation du procureur ; b) en son absence s'il existe des raisons objectives qui justifient l'urgence et empêchent de le rappeler à son poste ; c) si un dossier est délaissé pendant plus de 30 jours. Le procureur concerné peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature de toute décision de cette nature.

139. Les articles 65 et 66 de la loi susmentionnée disposent par ailleurs que le contrôle effectué par le Procureur général, le procureur principal de la Direction nationale anti-corruption ou le Procureur général près la cour d'appel, sur les procureurs subordonnés peut être exercé directement ou par des procureurs expressément désignés.

Principes éthiques et règles de déontologie

140. Il s'agit des règles générales décrites précédemment applicables à l'ensemble des magistrats. Les principes sont inscrits dans la loi, en particulier la loi 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs, et dans le code de déontologie des magistrats adopté en 2005 par le CSM.

Conflits d'intérêts

141. Les règles relatives aux conflits d'intérêts sont les règles générales applicables à l'ensemble des agents publics, qui ont été exposées dans le chapitre consacré aux parlementaires, avec des observations particulières concernant les magistrats dans le chapitre sur les juges. Comme cela a été signalé, le concept de conflit d'intérêts est encore nouveau en Roumanie et il mérite donc d'être promu au travers du Code de déontologie des magistrats et un effort accru en matière de formation et sensibilisation, comme il est recommandé dans le présent rapport s'agissant des magistrats dans leur ensemble.

Interdiction ou limitation de certaines activités

142. Comme cela a été souligné dans le chapitre consacré aux juges, tout un arsenal juridique régit les interdictions ou limitations des activités accessoires, et comme nous l'avons fait remarquer, la Roumanie a besoin de renforcer la cohérence des règles relatives aux magistrats.

143. Comme nous l'avons également signalé dans ce chapitre, l'existence de deux séries de règles différentes sur les cadeaux – l'une concernant la comptabilisation des biens aux fins de la déclaration de patrimoine et d'intérêts et l'autre les cadeaux protocolaires en particulier – peuvent faire naître une certaine confusion. Pour l'heure, aucune interdiction de principe n'a été expressément établie pour les juges et les procureurs bien que ceux-ci sembleraient l'appliquer de fait. Compte tenu des contingences professionnelles quotidiennes, des actions de sensibilisation supplémentaires, par le biais du code de déontologie et de la formation, apporteraient un complément d'information.

144. Les magistrats ne sont soumis à aucune restriction après qu'ils aient cessé leurs fonctions, sauf quand un procureur quitte ses fonctions pour devenir juge, il ne peut pas fournir de conseils juridiques au parquet dans lequel il/elle travaillait au cours des deux dernières années.

145. Comme cela a été également évoqué dans le chapitre consacré aux juges, les contacts avec les tiers et l'utilisation des informations ont été encadrés par des dispositions interdisant de divulguer des informations confidentielles (par exemple, les documents propres à une affaire) aux parties non autorisées. Les procureurs peuvent fournir directement aux médias des données et des informations revêtant un intérêt général, conformément à l'ordonnance n°235/2014, par laquelle ont été mis en place le bureau d'information et de relations publiques au niveau du bureau du Procureur général près la Haute Cour de Cassation et de Justice, et de façon analogue au niveau des parquets spécialisés ; elle prévoit aussi la désignation d'un chargé de presse au niveau de chaque parquet territorial. Les procureurs peuvent également être autorisés par le procureur en chef à donner des informations à la presse uniquement lorsque cela permet de clarifier des aspects techniques d'un dossier en particulier. En 2014, le CSM a pris des mesures imposant la nomination de porte-paroles. Il semblerait que les procureurs représentent une cible particulière des délinquants qui cherchent à entraver le cours de la justice en obtenant des informations détenues par des initiés. L'EEG partage les inquiétudes des spécialistes anti-corruption qui constatent, en analysant des dossiers de procédure, un niveau de tolérance envers les demandes abusives venant de collègues.

Les magistrats qui exercent des responsabilités d'encadrement doivent se montrer plus vigilants à cet égard et sur d'autres questions semblables.

Récusation et retrait

146. Comme cela a été mentionné dans le chapitre consacré aux juges, la récusation et le retrait suivent en substance les mêmes règles. Lorsqu'un procureur ne se retire pas pour l'une des raisons envisagées dans le code de procédure pénale, il/elle peut être récusée par une partie à la procédure, même s'il/elle représente ou conseille l'une des parties au procès ou le protagoniste principal du procès, même dans une autre affaire; b) s'il/elle proche de l'une des parties jusqu'au 4^{ème} degré de parenté ; c) intervient en qualité d'expert ou de témoin dans la même affaire ; d) est tuteur ou représentant de l'une des parties ou du protagoniste principal du procès ; f) s'il y a une raison de suspecter que l'impartialité du procureur est altérée.

147. Un juge ou un procureur qui se trouve dans l'une des situations évoquées ci-dessus et tenu d'informer le président du tribunal, ou selon le cas, le procureur chargé de contrôler l'enquête pénale ou son supérieur hiérarchique, qu'il/elle se retire de la procédure pénale en question. Une récusation peut être requise pour les mêmes motifs contre le juge ou le procureur par l'une quelconque des parties, le principal protagoniste de la procédure, ainsi que par le procureur à l'encontre d'un juge.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

148. Le dispositif de déclarations de patrimoine, de revenus et d'autres informations est présenté dans le chapitre sur les parlementaires et résumé pour ce qui est des juges. Les magistrats sont assujettis aux mêmes obligations de déclaration que les parlementaires et de nombreux autres agents publics qui exercent des responsabilités à un certain niveau en Roumanie. Les déclarations sont publiques et centralisées par l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité. La Roumanie a instauré un dispositif ambitieux dans ce domaine qui prend aussi en compte les renseignements sur le conjoint et les enfants.

Contrôle

149. Étant donné qu'ils ont l'obligation de remplir périodiquement une déclaration de patrimoine et d'intérêts, les procureurs sont soumis au contrôle de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité pour ce qui est du contenu et de la détection d'un éventuel enrichissement suspect du procureur (ainsi que de l'exercice d'une activité incompatible). Comme souligné au chapitre sur les parlementaires et rappelé au chapitre consacré aux juges, l'ANI se doit de jouer un rôle plus proactif dans son travail et ses capacités de traitement des informations méritent d'être accrues vu le grand nombre d'agents publics déclarants et le volume de données qui sont traitées principalement au format papier (voir la recommandation au paragraphe 53).

150. Chaque procureur est sous la supervision de son supérieur hiérarchique dans le cadre du fonctionnement global du parquet auquel il est attaché. Le nombre d'affaires qui lui sont affectées est examiné et évalué chaque trimestre.

151. À l'instar des magistrats, les procureurs qui commettent une infraction disciplinaire relèvent de l'autorité du Conseil de la magistrature, dont une section s'occupe des procureurs en particulier. Quand cela est nécessaire, l'Inspection des services judiciaires peut procéder à une enquête, ainsi qu'à l'évaluation des circonstances dans lesquelles le procureur a pu être confronté à des pressions indues ou des ingérences politiques, ou quand il a été porté atteinte à sa réputation. L'EEG est parvenue à la conclusion qu'une démarche plus réactive s'impose pour s'attaquer à certains risques de

corruption au sein de l'institution judiciaire roumaine, en demandant un surcroît d'efforts au CSM et aux magistrats qui exercent des responsabilités d'encadrement.

Mise en œuvre et immunité

152. Les procureurs ne jouissent d'aucune forme d'immunité, sauf pour ce qui est de la nécessité d'obtenir une autorisation de la CSM (sa section chargée des procureurs) pour permettre aux organes de justice répressive de procéder à une perquisition ou d'appliquer des mesures de détention provisoire ou de mise en examen.

153. S'agissant de l'ouverture d'une information judiciaire à l'encontre de procureurs en cas d'infractions de corruption ou d'infractions assimilées, lesquelles relèvent de la compétence de la DNA, les données suivantes ont été enregistrées pour la période 2012 à 2014 : a) 28 procureurs ont fait l'objet d'enquêtes criminelles ; b) 22 autorisations ont été demandées au Conseil supérieur de la Magistrature (pour des gardes à vue de 24 heures ou détention préventive de 29 jours, ou encore pour des perquisitions). Toutes ont été accordées ; c) 29 procureurs ont été inculpés pour avoir commis des infractions telles que l'obtention d'un pot-de-vin ; trafic d'influence ; octroi de faveurs à l'auteur de l'infraction ; abus d'autorité si l'agent public a obtenu un avantage indu pour lui-même ou pour un tiers ; réalisation d'opérations financières incompatibles avec leurs fonctions ; utilisation d'informations non destinées à être révélées au public. Vingt procureurs ont été condamnés à des peines de prison de 1 an à 6 ans, pour la plupart sans sursis.

Formation et sensibilisation

154. En tant que postulants-magistrats, les procureurs bénéficient des mêmes cours de formation initiale que les juges, dispensés par l'Institut national de la magistrature. La formation continue est obligatoire pour les juges et les procureurs en exercice et, dans la pratique, ils sont nombreux à suivre cette formation chaque année. L'EEG observe que ces actions de formation devraient tenir plus largement compte des nécessités liées à la prévention de la corruption étant donné que les efforts de contrôle ne prennent pas assez en compte la sensibilisation et la prévention.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

155. Au vu des constatations du présent rapport, le GRECO adresse aux autorités roumaines les recommandations suivantes :

Concernant les parlementaires

- i) accroître la transparence du processus législatif i) en élaborant de nouvelles règles relatives aux débats, consultations et audiences publics, ainsi que des critères limitant le recours aux réunions à huis clos, et en assurant leur mise en œuvre dans la pratique ; ii) en évaluant la pratique suivie et révisant en conséquence les règles de procédure afin d'assurer que les projets de loi et leurs amendements, les ordres du jour et décisions des réunions de commissions soient rendus publics en temps utile, et en introduisant des délais adéquats pour soumettre les amendements ; iii) en prenant des mesures appropriées pour que la procédure d'urgence soit utilisée à titre d'exception dans un nombre limité de circonstances (paragraphe 21) ;**
- ii) i) élaborer un code de conduite pour les membres du Parlement et ii) faire en sorte d'instaurer un dispositif pour faire respecter ces règles quand c'est nécessaire (paragraphe 25) ;**
- iii) prendre des mesures i) pour préciser les conséquences qui découlent pour les parlementaires des dispositions en vigueur sur les conflits d'intérêts indépendamment du fait que de tels conflits peuvent aussi être révélés par les déclarations de patrimoine et d'intérêts, ii) élargir la définition au-delà des intérêts financiers personnels, et iii) instaurer l'obligation de divulgation ad hoc en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels en relation avec une question examinée dans le cadre d'une séance du Parlement – en plénière ou en commission – ou en lien avec d'autres activités liées au mandat (paragraphe 29) ;**
- iv) instaurer un ensemble de restrictions cohérentes en matière de cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages aux parlementaires et veiller à ce que le futur dispositif soit bien compris et rendu exécutoire (paragraphe 32) ;**
- v) i) procéder à une évaluation appropriée des règles relatives aux incompatibilités, en particulier au regard de leur cohérence et de leur application dans la pratique de manière à mettre en évidence les raisons de l'absence perçue d'efficacité, et de procéder aux changements nécessaires ; ii) trouver des moyens d'accélérer et d'exécuter les décisions de justice y afférents (paragraphe 39) ;**
- vi) instaurer des règles concernant la façon dont les parlementaires gèrent leurs relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif (paragraphe 42) ;**
- vii) envisager i) d'augmenter les moyens de traitement de données de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité et ii) de renforcer son approche pro-active dans le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts (paragraphe 53) ;**
- viii) revoir et améliorer le dispositif d'immunité des parlementaires en exercice, y compris ceux qui occupent ou ont occupé une fonction de membre du gouvernement, notamment en prévoyant des critères clairs et**

objectifs pour décider de la levée des immunités et en supprimant la nécessité pour les organes de poursuites de soumettre l'intégralité du dossier à l'appui de leur demande (paragraphe 61) ;

- ix) que les autorités parlementaires mettent en place pour leurs membres i) un dispositif de conseil par lequel les parlementaires peuvent obtenir conseil sur les questions liées à l'intégrité et ii) dispenser une formation régulière et spécifique sur les conséquences des règles en vigueur et restant à adopter pour préserver leur intégrité, y compris le futur code de conduite** (paragraphe 62) ;

Concernant les juges et procureurs

- x) compléter le code de déontologie pour les juges et les procureurs de manière à donner des indications utiles en particulier s'agissant des conflits d'intérêts (par exemple définitions et/ou types), des incompatibilités et des activités accessoires, de l'impartialité et des domaines connexes (y compris notamment l'acceptation de cadeaux et autres avantages)** (paragraphe 97) ;
- xi) que le système judiciaire soit rendu plus réactif aux risques pour l'intégrité des juges et procureurs notamment i) en faisant jouer un rôle plus important au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Inspection des services judiciaires en termes d'analyse, d'information et de conseil, et ii) en renforçant le rôle et l'efficacité de ceux qui exercent des fonctions d'encadrement à la tête des tribunaux et des services du ministère public, sans empiéter sur l'indépendance des juges et des procureurs** (paragraphe 114) ;
- xii) renforcer les actions de formation et de sensibilisation s'agissant de l'intégrité et des éléments préventifs des politiques anti-corruption, y compris pour les juges et les procureurs en exercice** (paragraphe 119) ;

Concernant les procureurs spécifiquement

- xiii) que la procédure de nomination et de révocation des procureurs occupant les plus hauts postes en-dehors de celui de Procureur Général, en vertu de l'article 54 de la loi 303/2004, soit basée sur un processus qui soit transparent et fasse appel à des critères objectifs, et que le Conseil supérieur de la magistrature se voie attribuer un rôle plus important en la matière** (paragraphe 130).

156. En application de l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités roumaines à présenter un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici le 30 juin 2017. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité spécifique.

157. Le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, de le traduire dans la langue nationale et de publier la traduction.

Le GRECO

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 Etats membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des Etats qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des Etats à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
