

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# ROUMANIE



Adopté par le GRECO  
à sa 94<sup>e</sup> Réunion plénière (Strasbourg, 5-9 juin 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. RÉSUMÉ .....</b>                                                                                           | <b>4</b>  |
| <b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>                                                                    | <b>6</b>  |
| <b>III. CONTEXTE .....</b>                                                                                       | <b>7</b>  |
| <b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b> | <b>9</b>  |
| SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....                                                  | 9         |
| <i>Systeme de gouvernement</i> .....                                                                             | 9         |
| <i>Le Président</i> .....                                                                                        | 9         |
| <i>Le Gouvernement</i> .....                                                                                     | 12        |
| <i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif</i> .....                   | 14        |
| POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....                              | 16        |
| <i>Politique anticorruption et d'intégrité</i> .....                                                             | 16        |
| <i>Cadre institutionnel</i> .....                                                                                | 17        |
| <i>Cadre réglementaire</i> .....                                                                                 | 17        |
| <i>Principes éthiques et règles de conduite</i> .....                                                            | 18        |
| <i>Sensibilisation</i> .....                                                                                     | 20        |
| TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXÉCUTIF .....                      | 21        |
| <i>Accès à l'information</i> .....                                                                               | 21        |
| <i>Transparence du processus législatif</i> .....                                                                | 23        |
| <i>Tiers et lobbyistes</i> .....                                                                                 | 27        |
| <i>Mécanismes de contrôle</i> .....                                                                              | 28        |
| CONFLITS D'INTERETS .....                                                                                        | 30        |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....                                                          | 31        |
| <i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....                                      | 31        |
| <i>Contrats conclus avec les pouvoirs publics</i> .....                                                          | 32        |
| <i>Cadeaux</i> .....                                                                                             | 32        |
| <i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....                                                         | 34        |
| <i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....                                                  | 35        |
| <i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....                                                        | 35        |
| DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....                                              | 36        |
| <i>Obligations déclaratives</i> .....                                                                            | 36        |
| <i>Mécanismes de contrôle</i> .....                                                                              | 37        |
| MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION .....                                                            | 38        |
| <i>Procédures pénales et immunités</i> .....                                                                     | 38        |
| <i>Mécanismes de répression non pénale</i> .....                                                                 | 41        |
| <b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>                                         | <b>43</b> |
| ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/DE POLICE.....                                            | 43        |
| <i>Aperçu des divers services répressifs</i> .....                                                               | 43        |
| <i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs</i> .....                                      | 43        |
| <i>Accès à l'information</i> .....                                                                               | 46        |
| <i>Confiance du public dans les services répressifs</i> .....                                                    | 47        |
| POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....                              | 47        |
| <i>Politique anticorruption et d'intégrité</i> .....                                                             | 47        |
| <i>Cadre institutionnel</i> .....                                                                                | 48        |
| <i>Mesures de gestion des risques relatives aux services vulnérables sous l'angle de la corruption</i> .....     | 49        |
| <i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i> .....                          | 50        |
| <i>Principes éthiques et règles de conduite</i> .....                                                            | 51        |
| <i>Conseils, formations et sensibilisation</i> .....                                                             | 52        |
| RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE TRAVAIL .....                                                | 53        |
| <i>Recrutement</i> .....                                                                                         | 53        |
| <i>Nomination et promotion à un rang supérieur</i> .....                                                         | 55        |
| <i>Rotation et mobilité</i> .....                                                                                | 56        |
| <i>Évaluation des performances et cessation de fonctions</i> .....                                               | 56        |

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Salaires et avantages</i> .....                                          | 57        |
| CONFLITS D'INTERETS .....                                                   | 57        |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....                     | 58        |
| <i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....                      | 58        |
| <i>Cadeaux</i> .....                                                        | 59        |
| <i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....                    | 60        |
| <i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i> .....          | 60        |
| <i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....                   | 60        |
| DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....         | 61        |
| <i>Obligations de déclaration</i> .....                                     | 61        |
| <i>Mécanismes de contrôle</i> .....                                         | 61        |
| SURVEILLANCE ET APPLICATION .....                                           | 61        |
| <i>Surveillance et contrôle internes</i> .....                              | 61        |
| <i>Surveillance et contrôle externes</i> .....                              | 62        |
| <i>Système de plaintes</i> .....                                            | 63        |
| <i>Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i> ..... | 63        |
| <i>Procédure disciplinaire et autres procédures administratives</i> .....   | 65        |
| <i>Procédure pénale et immunités</i> .....                                  | 66        |
| <i>Statistiques</i> .....                                                   | 66        |
| <b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>                                   | <b>70</b> |

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Roumanie pour prévenir et lutter contre la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif (le Président, le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres, les secrétaires et sous-secrétaires d'État, les conseillers présidentiels, les conseillers d'État du Président, les conseillers d'État du Gouvernement et les conseillers ministériels (ci-après les « PHFE »), ainsi que les membres des deux services répressifs, à savoir la Police et la Gendarmerie. Il vise à soutenir les efforts entrepris dans le pays pour créer une base solide afin de prévenir la corruption en renforçant la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. La Roumanie a mis en place une Stratégie nationale anticorruption (SNA) pour la période 2021-2025. Elle a élaboré un cadre institutionnel pour l'intégrité, qui s'applique aux PHFE et aux services répressifs, et qui comprend l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI), chargée de contrôler les déclarations de patrimoine et les intérêts et de mener des enquêtes administratives en cas de conflits d'intérêts, d'incompatibilités ou de patrimoine non justifié ; la Direction nationale anticorruption (DNA), qui dirige les poursuites en cas de corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire ; et la Direction générale anticorruption (DGA) du ministère de l'Intérieur, qui est spécialisée dans la prévention et la lutte contre la corruption du personnel du ministère de l'Intérieur, y compris ses structures spécialisées comme la Police et la Gendarmerie. Le cadre juridique pour l'intégrité compte également plusieurs lois dont certaines dispositions réglementent les conflits d'intérêts, les incompatibilités, le dépôt des déclarations de patrimoine et d'intérêts, l'acceptation et la déclaration des cadeaux, etc. Une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte est entrée en vigueur en décembre 2022.

3. S'agissant des PHFE, de nouvelles améliorations doivent être apportées dans un certain nombre de domaines. Pour prévenir les risques de conflit d'intérêts, des contrôles d'intégrité des fonctionnaires du gouvernement devraient être menés dans le cadre des procédures de nomination. Les codes de conduite applicables devraient être réexaminés de façon à traiter dans le détail de toutes les questions d'intégrité pertinentes, et ils devraient être complétés par des orientations pratiques et un suivi et une mise en œuvre adéquats. Des séances d'information et des formations spécialisées et régulières devraient être organisées et des conseils confidentiels prodigués à l'ensemble des PHFE. Les informations d'intérêt public ne sont pas publiées régulièrement en ligne, en dépit de l'obligation légale interne. Il n'existe pas de mécanisme de surveillance indépendant face au refus des autorités de divulguer des informations. Le recours fréquent du Gouvernement aux ordonnances d'urgence afin de légiférer est un sujet de profonde préoccupation qui entrave la transparence effective et les consultations publiques constructives et auquel il convient de s'atteler en priorité. Le lobbying des PHFE n'est pas réglementé en tant que tel. Le cadre juridique pour l'intégrité qui a été mis en place appelle davantage de clarté, de cohérence et de prévisibilité. Il n'existe pas de réglementation du phénomène de pantouflage pour les PHFE.

4. En ce qui concerne les services répressifs, le récent plan pour l'intégrité du ministère de l'Intérieur, adopté en décembre 2022, qui étend son champ d'application, à la Police, et ses mesures ont également été mises en œuvre par la Gendarmerie. Il est également nécessaire de mettre à jour le code de déontologie applicable à la Police et à la Gendarmerie afin d'intégrer toutes les règles pertinentes sur l'intégrité, et le compléter par des orientations pratiques et des exemples rendant compte des réalités quotidiennes. Il n'est pas procédé à des contrôles d'intégrité avant tous les recrutements et à intervalle régulier durant la

carrière des agents des services répressifs. La question de la représentation des femmes à tous les niveaux, notamment aux échelons supérieurs de la Police et de la Gendarmerie, impose des mesures supplémentaires. Les nominations aux postes de direction, notamment du système 'd'autorisation', sont principalement laissées à la discrétion du supérieur direct. Le système d'autorisation des activités secondaires est dépourvu de dispositif de contrôle efficace. Il n'existe pas de règles et de procédures régissant la divulgation et la gestion des conflits d'intérêts 'au sein de la Gendarmerie. Enfin, il convient de saluer la nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte, qui nécessitera des mesures spécifiques pour sa mise en œuvre, notamment par le biais d'une formation régulière des agents des services répressifs.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la Roumanie a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (octobre 2001), deuxième (février 2005), troisième (novembre 2010) et quatrième (mai 2014) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur le site web du GRECO (<https://www.coe.int/fr/web/greco>). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

6. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités roumaines pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à la Roumanie par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, les autorités de ce pays devant déterminer les institutions et/ou organes nationaux chargés de prendre les mesures requises. La Roumanie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de son adoption.

7. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'« EEG ») a effectué une visite sur place en Roumanie du 30 octobre au 4 novembre 2022. Les réponses des autorités nationales au questionnaire d'évaluation ([GRECO\(2016\)19](#)), ainsi que d'autres informations émanant notamment de la société civile ont également été prises en considération. L'EEG était composée de M<sup>me</sup> Silvia THALLER, Procureure principale, Parquet central de lutte contre la délinquance économique et la corruption (Autriche), M. Elnur MUSAYEV, chef du Service chargé des procédures non pénales, ministère public (Azerbaïdjan), M. Dimosthenis STIGAS, Juge près la Cour d'appel de Thessalonique (Grèce) et M<sup>me</sup> Stela BRANIȘTE, cheffe du Service des relations internationales, ministère de la Justice (République de Moldova). L'EEG a bénéficié de l'aide de M<sup>me</sup> Tanja GERWIEN et M. Ylli PECO du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG a tenu des réunions avec des représentants de l'Administration présidentielle roumaine, du Secrétariat général du Gouvernement, du ministère de la Justice, de l'Organe de contrôle du Premier ministre, de la Direction générale anticorruption du ministère de l'Intérieur, de l'Organe de contrôle du ministre de l'Intérieur, de l'Inspection générale de la Police roumaine, de l'Inspection générale de la Gendarmerie roumaine, de l'Agence nationale pour l'intégrité, de la Direction nationale anticorruption, du Bureau du médiateur, et de la Cour des comptes. Elle a également rencontré des représentants des milieux universitaires, des journalistes, de la société civile et des syndicats de police.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site web](#) du GRECO.

### III. CONTEXTE

9. La Roumanie est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la répression de la corruption. Pour résumer, la proportion des recommandations qu'elle a mises en œuvre s'établit comme suit : 100 % pour le premier cycle, 73 % pour le deuxième cycle et 75 % pour le troisième cycle. Le bilan du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs s'établit comme suit à ce jour : 56 % des recommandations ont été pleinement mises en œuvre, y compris celles qui figurent dans le rapport de suivi au rapport ad hoc (article 34), 22 % partiellement mises en œuvre et 22 % non mises en œuvre. La procédure de conformité de ce cycle, cependant, est encore en cours.

10. Au fil des ans, la Roumanie a été marquée par des scandales de corruption à haut niveau<sup>2</sup>. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2021 établi par Transparency International pour l'Union européenne<sup>3</sup>, 80 % des personnes interrogées en Roumanie estiment que la corruption au sein du Gouvernement constitue un grave problème, 66 % estiment que leur Gouvernement échoue à lutter efficacement contre la corruption et 45 % pensent que la corruption s'est aggravée en Roumanie sur les 12 derniers mois. Selon le baromètre spécial de la Commission européenne sur la corruption 2022<sup>4</sup>, 72 % des répondants estimaient que la corruption est largement répandue en Roumanie, 39 % ont répondu que le niveau de corruption dans le pays restait inchangé et 36 % pensaient qu'il avait progressé au cours des trois années précédentes. Parmi les institutions arrivant en tête du classement par la présence d'une corruption répandue figuraient, entre autres, les responsables politiques au niveau national, régional ou local (44 %). Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International<sup>5</sup>, la Roumanie a maintenu un score stable pour le niveau perçu de corruption du secteur public au cours des trois dernières années (entre 44 et 46 sur 100, où 0 signifie très corrompu et 100 très propre).

11. En réponse, la Stratégie nationale anticorruption pour 2021-2025 a été adoptée, et sa mise en œuvre est en cours. Un Registre unique de transparence des intérêts (RUTI) en ligne a été mis en service en 2016 pour publier l'emploi du temps des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a poursuivi son activité de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, qui sont désormais soumises en ligne, via une plateforme électronique, et d'identification des situations de patrimoine non justifié, de conflits d'intérêts et d'incompatibilités. La Direction nationale anticorruption (DNA) a engagé des poursuites dans des affaires de corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire, malgré des difficultés opérationnelles tenant à ses ressources en effectifs/personnel.

---

<sup>2</sup> En janvier 2012, un ancien Premier ministre roumain a été reconnu coupable d'avoir illégalement levé plus d'un million et demi d'euros durant la campagne électorale de 2004 et condamné à une peine d'emprisonnement pour corruption (<https://edition.cnn.com/2012/01/30/world/europe/romania-politician-convicted/index.html>). En septembre 2015, le Premier ministre roumain de l'époque a été officiellement inculpé de plusieurs chefs de corruption, puis acquitté en 2018 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-34279002> et <https://balkaninsight.com/2018/05/10/romanian-ex-pm-acquitted-of-corruption-charges-05-10-2018/>).

En 2021, un autre ancien Premier ministre roumain a été accusé d'avoir touché des pots-de-vin durant son mandat (<https://balkaninsight.com/2021/01/26/romanian-charges-ex-prime-minister-over-alleged-800000-bribes/>).

<sup>3</sup> [https://images.transparencycdn.org/images/TI\\_GCB\\_EU\\_2021\\_web.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web.pdf)

<sup>4</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

<sup>5</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/rou>

12. En ce qui concerne les services répressifs, selon le baromètre spécial sur la corruption 2022, 40 % des répondants estimaient que la corruption était répandue au sein de la police et des douanes. D'après le Baromètre mondial de la corruption établi par Transparency International<sup>6</sup>, 24 % des personnes interrogées estimaient que la Police était impliquée dans des faits de corruption. Cela étant, la Direction générale anticorruption (DGA) du ministère de l'Intérieur a joué un rôle significatif pour prévenir et enquêter sur la corruption au sein des structures du ministère, dont la Police et la Gendarmerie, et pour sensibiliser les agents des services répressifs.

13. Une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte est entrée en vigueur récemment et l'Agence nationale pour l'intégrité a été désignée comme canal de signalement externe.

14. L'accès à l'information d'intérêt public est inscrit dans la Constitution et la législation interne impose aux autorités publiques de publier ce type d'information.

---

<sup>6</sup> <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/rou>



#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

###### *Système de gouvernement*

15. L'article 1 de la Constitution de la Roumanie (la Constitution)<sup>7</sup> prévoit que la forme de gouvernement de l'État roumain est la République. Aux termes de l'article 61 de la Constitution, le Parlement est l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays. Il est formé de la Chambre des députés et du Sénat. Selon les autorités, toutefois, la doctrine considère que la Roumanie est une république parlementaire semi-présidentielle, dans laquelle les prérogatives constitutionnelles du président semblent limitées par rapport à celles d'autres républiques semi-présidentielles.

###### *Le Président*

16. Selon l'article 80 (1) de la Constitution, le Président de la Roumanie (le Président) représente l'État roumain et il est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays. L'article 80 (2) prévoit que le Président veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques. Dans ce but, il exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'État, ainsi qu'entre l'État et la société.

17. Le Président est élu au suffrage populaire direct pour cinq ans (voir également le paragraphe 38 ci-dessous). Le Président désigne le Premier ministre, et sur proposition de celui-ci, le Président nomme ou révoque les membres du Gouvernement. Aux termes de l'article 86 de la Constitution, le Président peut consulter le Gouvernement au sujet des problèmes urgents et d'importance particulière. Selon l'article 87, le Président peut participer aux réunions du Gouvernement au cours desquelles sont discutés les problèmes d'intérêt national portant sur la politique extérieure, la défense du pays, la protection de l'ordre public et, sur demande du Premier ministre, en d'autres situations. En pareil cas, le Président préside les réunions du Gouvernement.

18. Le Président adresse au Parlement des messages portant sur les principaux problèmes politiques de la nation. Suivant l'article 89 (1) de la Constitution, après consultation des présidents des deux Chambres et des leaders des groupes parlementaires, le Président peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé la confiance pour la formation du Gouvernement dans un délai de 60 jours à compter du premier vote et uniquement s'il y a eu au moins deux votes de refus de la confiance. L'article 90 prévoit que le Président peut, après avoir consulté le Parlement, demander au peuple roumain d'exprimer, par référendum, sa volonté au sujet des problèmes d'intérêt national.

19. Outre les pouvoirs décrits ci-dessus vis-à-vis du Gouvernement et du Parlement, le Président dispose de certaines attributions dans le domaine de la politique extérieure. L'article 91 de la Constitution prévoit qu'il conclut au nom de la Roumanie des traités internationaux négociés par le Gouvernement et les soumet au Parlement pour ratification.

---

<sup>7</sup> <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> (en anglais), <https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=372> (en français).

Sur proposition du Gouvernement, le Président accrédite et rappelle les représentants diplomatiques de la Roumanie et approuve la création, la suppression ou le changement du rang des missions diplomatiques.

20. L'article 92 de la Constitution dispose que le Président est le commandant des forces armées et remplit la fonction de président du Conseil suprême de Défense du pays. Il peut décréter, après autorisation préalable du Parlement, la mobilisation partielle ou totale des forces armées. Dans des cas exceptionnels uniquement, la décision du Président est soumise ultérieurement à l'approbation du Parlement.

21. De plus, le Président peut prendre des mesures exceptionnelles, et notamment instituer l'état d'urgence dans le pays sur approbation du Parlement. Suivant l'article 94 de la Constitution, le Président exerce d'autres attributions, comme celle de décerner des décorations et des titres honorifiques, d'accorder la grâce individuelle ou de nommer aux fonctions publiques dans les conditions déterminées par la loi. Selon l'article 100 de la Constitution, le Président adopte des décrets qui sont publiés au Moniteur officiel de la Roumanie, et qui doivent être contresignés par le Premier ministre concernant les principaux pouvoirs du Président.

22. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » s'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs et la prise de décisions sur les dépenses publiques ou sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

23. L'EEG fait observer que le Président de la Roumanie est le chef de l'État et dispose d'attributions allant au-delà des fonctions cérémonielles. L'EEG a appris que le Président pouvait refuser de nommer des ministres qu'une seule fois. Lorsqu'il assiste à des réunions du Gouvernement concernant des questions de politique extérieure, de défense nationale ou d'ordre public, il peut exprimer son point de vue et s'efforcer d'influencer la politique ou les décisions du Gouvernement, même s'il n'a pas de droit de voter. Au cours de son mandat de neuf ans, le Président actuel a participé à cinq réunions du gouvernement. La Cour constitutionnelle a reconnu que le rôle du Président consiste à promouvoir ses priorités. De plus, le Président exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'État. Dans cette veine, le 26 mai 2019<sup>8</sup>, le Président de la Roumanie a convoqué un référendum consultatif sur la réforme de la justice du Gouvernement, qui a suscité des controverses. Le site web officiel du Président<sup>9</sup> indique que « le référendum ... a constitué un signal sans équivoque que la voie européenne et démocratique de la Roumanie est inextricablement liée au maintien de l'indépendance du pouvoir judiciaire. ... le résultat du référendum s'est matérialisé par l'Accord politique national<sup>10</sup> visant à renforcer la voie européenne de la Roumanie. »

---

<sup>8</sup> <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/romanias-anti-corruption-referendum-explained/>

<sup>9</sup> <https://www.presidency.ro/en/president/klaus-iohannis>

<sup>10</sup> <https://www.presidency.ro/ro/presedinte/documente-programatice/acord-politic-national-pentru-consolidarea-parcursului-european-al-romaniei-13-iunie-2019>

24. Le pouvoir qu'exerce le Président transparaît également dans les attributions qu'il exerce activement dans le domaine de la politique extérieure, en tant que représentant de l'État roumain. Conformément à l'arrêt n° 683/2012 de la Cour constitutionnelle, l'article 80 (1) de la Constitution permet au Président de définir dans les grandes lignes la direction que devra suivre l'État en matière de politique extérieure et, concrètement, de fixer ses orientations en matière de relations étrangères eu égard à l'intérêt national. Le Président, en qualité de Chef d'État, est le représentant exclusif de la République de Roumanie aux réunions du Conseil de l'Europe, institution qui définit la direction politique générale et les priorités de l'Union européenne. À ce titre, le Président est habilité à exprimer son (dés)accord avec les points inscrits à l'ordre du jour au nom de la République de Roumanie, sans être tenu par une quelconque obligation de consulter officiellement le Gouvernement au préalable ni d'obtenir son consentement, le Gouvernement mettant simplement en œuvre les engagements pris par le Président. Le Président a récemment représenté la Roumanie au quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernements du Conseil de l'Europe à Reykjavik<sup>11</sup>.

25. En outre, le Président intervient régulièrement dans le domaine de la défense. Par conséquent, en tant que commandant des forces armées, qui découle de sa position de représentant de l'État roumain et constitue une sauvegarde de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays, le rôle du Président influe sur la politique de défense du Gouvernement, et notamment la coopération avec les membres du Gouvernement. Le Service de la sécurité nationale de l'Administration présidentielle participe à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la Stratégie de défense nationale, qui est ensuite adoptée par le Parlement. De plus, l'EEG a appris qu'en raison du rôle et de l'influence exercés par le Président pour négocier un Accord politique national sur l'augmentation du financement de la défense conclu le 13 janvier 2015<sup>12</sup>, la part annuelle du produit intérieur brut (PIB) allouée aux dépenses de défense a été portée à 2 %.

26. L'EEG a également pris note des observations formulées sur place par des représentants de la société civile, des médias et des milieux universitaires, qui tous considèrent le Président comme un acteur politique de premier plan en Roumanie.

27. Au vu de ce qui précède, l'EEG estime qu'il existe de solides raisons de considérer le Président de la Roumanie comme une personne exerçant de hautes fonctions exécutives aux fins du présent rapport.

28. Selon la Loi n° 47/1994<sup>13</sup> sur les services subordonnés au Président, ce dernier est assisté de l'Administration présidentielle, une institution publique dotée de la personnalité morale et composée de divers services employant des fonctionnaires, des contractuels et des techniciens. L'Administration présidentielle dispose d'un Ordonnateur principal, qui est nommé et révoqué par le Président, ayant le rang de conseiller présidentiel. De plus, des conseillers présidentiels ayant le rang de ministre et des conseillers d'État ayant celui de secrétaire d'État assistent le Président. Conformément au Règlement sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration présidentielle<sup>14</sup>, les conseillers présidentiels et les conseillers d'État sont des experts dans leur domaine de compétence et ont un rôle technique,

---

<sup>11</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680ab40c4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ab40c4)

<sup>12</sup> <https://www.presidency.ro/en/president/core-documents/national-political-agreement-on-increasing-defence-funding-13-january-2015>

<sup>13</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/28133>

<sup>14</sup> [https://www.presidency.ro/files/documente/ROF\\_AP\\_2021.pdf](https://www.presidency.ro/files/documente/ROF_AP_2021.pdf)

ce qui leur permet de conseiller et de soutenir le Président afin que celui-ci s'acquitte comme il se doit de ses devoirs et de ses fonctions. En raison de leur participation directe au conseil et à l'assistance du Président en ce qui concerne les questions politiques, les politiques et le processus de prise de décision, l'EEG considère que l'Ordonnateur principal, les conseillers présidentiels et les conseillers d'État (dénommés collectivement « les conseillers du Président ») participent à l'exercice de fonctions exécutives devant être prises en compte dans le présent rapport.

### *Le Gouvernement*

29. Selon l'article 102 de la Constitution, le Gouvernement assure la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure du pays et exerce la direction générale de l'administration publique. Le Gouvernement est formé du Premier ministre, des ministres et d'autres membres prévus par une loi organique, qui sont politiquement nommés par le Parlement. Le Premier ministre, deux Vice-Premiers ministres et 19 ministres<sup>15</sup> constituent, aux fins du présent rapport, le Cabinet qui est l'organe décisionnel en dernier recours du Gouvernement. Deux femmes seulement sont membres du Cabinet. Aucune norme ou règle n'existe, semble-t-il, pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la composition du Cabinet. Par conséquent, l'EEG attire l'attention des autorités roumaines sur la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#) du Conseil de l'Europe, selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

30. Selon l'article 107 de la Constitution, le Premier ministre dirige le Gouvernement, préside ses réunions et coordonne l'activité de ses membres, en respectant les attributions et les devoirs qui leur incombent. L'article 56 de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 57/2019<sup>16</sup> du 3 juillet 2019 sur le Code administratif (le Code administratif) dispose que les Vice-Premiers ministres coordonnent, sous la direction directe du Premier ministre, la mise en œuvre du programme du Gouvernement accepté par le Parlement dans un domaine d'activité particulier, en travaillant à cet effet avec les ministres responsables de la mise en œuvre de ce programme. Les ministres assurent la direction des ministères qui sont des personnes morales et les représentent devant les autres autorités publiques, les personnes morales et physiques et les tribunaux.

31. Selon l'article 31 du Code administratif, le Premier ministre nomme le Secrétaire général du Gouvernement, qui a le rang de ministre, les secrétaires généraux adjoints du Gouvernement, qui ont celui de secrétaire d'État, les secrétaires et sous-secrétaires d'État et les conseillers d'État du Gouvernement. Ils ne font pas partie du Cabinet, mais ils sont considérés comme des membres du Gouvernement, au même titre que les membres du Cabinet, aux fins du présent rapport. Ils assistent le Gouvernement dans la conduite quotidienne de l'activité et représentent le Gouvernement sur la base des instructions reçues par le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres ou les ministres. L'EEG estime que les membres du Gouvernement doivent être considérés par des personnes occupant de hautes

---

<sup>15</sup> <https://gov.ro/ro/guvernul/cabinetul-de-ministri>

<sup>16</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetailiiDocument/215925>. Le Code administratif réglemente, entre autres choses, le cadre général d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique centrale, y compris du Gouvernement et des ministères, le statut des fonctionnaires et des contractuels, et la responsabilité administrative.

fonctions dans l'exécutif (PHFE) au sens du présent rapport. Toutefois, selon l'article 61 du Code administratif, les secrétaires généraux et les secrétaires généraux adjoints des ministères sont de hauts fonctionnaires, nommés sur concours et examen, en fonction de leur professionnalisme, et ils sortent du champ du présent rapport.

32. La structure de travail du Gouvernement comprend le Secrétariat général du Gouvernement, la Chancellerie du Premier ministre, les bureaux des Vice-Premiers ministres et les ministères, selon l'article 19 du Code administratif. L'article 20 du Code administratif dispose que le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) est dirigé par le Secrétaire général du Gouvernement. Il est assisté d'un ou de plusieurs secrétaires généraux adjoints et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs secrétaires d'État, nommés ou révoqués sur décision du Premier ministre. Suivant l'arrêté du Gouvernement n° 137/2020<sup>17</sup> du 13 février 2020 sur l'organisation, le fonctionnement et les attributions du SGG, ce dernier est organisé et fonctionne comme une institution publique dotée de la personnalité morale, et assure le développement et la continuité des opérations techniques liées aux actes du Gouvernement.

33. La Chancellerie du Premier ministre (CPM) est une structure dépourvue de la personnalité morale, subordonnée au Premier ministre et financée sur le budget du SGG. Elle est dirigée par le chef de la CPM, qui a le rang de ministre. La CPM comprend un ou plusieurs secrétaires d'État, des conseillers d'État, le directeur de cabinet du Premier ministre qui est nommé ou révoqué sur décision du Premier ministre, ainsi que les conseillers du Premier ministre. Le chef de la CPM coordonne l'activité des structures, des institutions publiques et des organes spécialisés de l'administration publique. Suivant la décision du Premier ministre n° 76/2021<sup>18</sup> du 27 janvier 2021, la CPM assume des tâches dans les domaines de la communication et des relations avec les médias, de la mise en œuvre des politiques et de l'établissement d'objectifs en matière de relations internationales, de l'instauration de bonnes relations avec le Parlement, et de l'analyse et de la vérification des informations relatives à la sécurité nationale.

34. Selon l'article 21 du Code administratif, le bureau du Vice-Premier ministre est une structure dépourvue de la personnalité morale, financée sur le budget du SGG et dirigée par le Vice-Premier ministre, qui est formée de plusieurs secrétaires d'État et conseillers d'État.

35. L'article 544 du Code administratif dispose que le Premier ministre et les membres du Gouvernement ont le droit de disposer d'un cabinet privé, dont les membres (et notamment les conseillers honoraires travaillant pour le Premier ministre et les chefs de cabinet) sont employés en vertu d'un contrat de travail individuel et révoqués sur proposition de la personne qui les a engagés (collectivement dénommés les conseillers ministériels). En vertu de l'article 541, paragraphe 2, du Code administratif, leur rôle consiste à soutenir le décideur dans l'accomplissement des activités résultant directement de l'exercice des fonctions établies par la Constitution ou par d'autres actes normatifs. En raison du rôle direct joué et du travail accompli pour fournir des conseils sur les questions politiques, les politiques et la prise de décisions, et y contribuer directement, les conseillers ministériels doivent également être considérés comme des PHFE.

36. En vertu de l'article 108 de la Constitution, le Gouvernement adopte des arrêtés et des ordonnances. Les arrêtés sont adoptés afin d'organiser l'exécution des lois. Les ordonnances

---

<sup>17</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223115>

<sup>18</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/236753>

sont adoptées en vertu d'une loi spéciale d'habilitation, dans les limites et dans les conditions déterminées par celle-ci. Les arrêtés et les ordonnances adoptés par le Gouvernement sont signés par le Premier ministre, contresignés par les ministres ayant la responsabilité de leur mise en œuvre et publiés au Moniteur officiel. L'absence de publication entraîne l'inexistence de l'arrêté ou de l'ordonnance. L'article 57 du Code administratif prévoit que les ministres émettent des ordres et des instructions de nature réglementaire ou individuelle. Les ordres et instructions réglementaires sont publiés au Moniteur officiel.

37. Selon l'article 36 du Code administratif, le Gouvernement se réunit chaque semaine ou chaque fois que nécessaire. Les réunions du Gouvernement, les exposés en fin de réunion, les informations concernant les projets d'acte normatif prévus à l'ordre du jour de chaque réunion du Gouvernement et les informations relatives aux actes normatifs adoptés pendant les réunions du Gouvernement sont publiés chaque semaine sur le site web de l'institution ([www.gov.ro](http://www.gov.ro)), dans la rubrique Gouvernement/Processus législatif/réunion du Gouvernement (<https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern>). Les discussions tenues durant les réunions du Gouvernement et les modalités d'adoption des actes, ainsi que toute autre mesure prise, sont enregistrées et consignées dans la transcription de la réunion, laquelle est certifiée par le Secrétaire général du Gouvernement et conservée par le Secrétariat général du Gouvernement.

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif*

38. Aux termes de l'article 81 de la Constitution, le Président est élu au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé. Selon l'article 83, il exerce un mandat de cinq ans, et au plus deux mandats qui peuvent être consécutifs.

39. L'article 103 de la Constitution dispose que le Président désigne un candidat à la fonction de Premier ministre, à la suite de la consultation du parti ayant la majorité absolue dans le Parlement ou, si cette majorité n'existe pas, des partis représentés au Parlement. Le candidat à la fonction de Premier ministre demande, dans un délai de dix jours à compter de sa désignation, le vote de confiance du Parlement sur le programme et la liste complète du Gouvernement.

40. Tous les membres du Gouvernement prêtent individuellement serment devant le Président. Selon l'article 105 de la Constitution, la fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec l'exercice d'une autre fonction publique, excepté celle de député ou de sénateur. Elle est également incompatible avec l'exercice d'une fonction de représentation professionnelle salariée dans une organisation à but commercial. La fonction de membre du Gouvernement prend fin à la suite de la démission, de la révocation, de la perte des droits électoraux, de l'état d'incompatibilité, du décès, ainsi que dans d'autres cas déterminés par la loi.

41. Sur proposition du Premier ministre, le Président révoque ou nomme les membres du Gouvernement. Suivant l'article 107 (2) de la Constitution, le Président ne peut pas révoquer le Premier ministre. L'article 110 de la Constitution dispose que le Gouvernement exerce son mandat jusqu'à la date de la validation des élections parlementaires générales. Le Gouvernement démissionne à la date où le Parlement lui retire la confiance ou si le Premier ministre se trouve dans l'une des situations d'incompatibilité ou s'il est dans l'impossibilité d'exercer ses attributions pendant plus de quarante-cinq jours.

42. Selon l'article 109 de la Constitution, le Gouvernement est politiquement responsable pour toute son activité devant le Parlement.

43. En ce qui concerne la nomination des membres du Gouvernement, les conseillers du Président et les conseillers ministériels, l'EEG a appris que leur nomination est uniquement réglementée par les prescriptions générales d'éligibilité, qui sont d'être des ressortissants roumains, de bien connaître la langue roumaine, d'avoir la pleine capacité juridique, etc. À l'exception des contrôles réalisés dans le cadre du registre de sécurité nationale pour leur donner accès aux informations classifiées, aucune procédure n'a été mise en place pour effectuer les vérifications préalables d'intégrité à leur nomination par le Président, le Premier ministre ou tout autre organe, selon le cas. L'EEG est consciente que la nomination de certaines PHFE repose sur la confiance personnelle. Toutefois, la conduite de contrôles d'intégrité avant toute nomination permettait de gérer les conflits d'intérêts éventuels au préalable ou de faire en sorte que certains domaines soient placés sous la responsabilité d'une PHFE pour qu'ils puissent être gérés par une autre PHFE en cas de conflit d'intérêts potentiel. Par conséquent, **le GRECO recommande d'introduire des règles imposant la conduite de contrôles d'intégrité avant ou juste après la nomination des membres du Gouvernement, des conseillers du Président et des conseillers ministériels afin de détecter et de gérer tout conflit d'intérêts éventuel.**

44. L'EEG se félicite que les noms, C.V. et domaines de responsabilité des conseillers du Président soient publiés sur le site web du Président<sup>19</sup>. Ces mêmes informations sont publiées pour les conseillers du Premier ministre<sup>20</sup>. Toutefois, une telle pratique (qui ne doit pas être confondue avec la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts) n'est pas tout à fait constante. Les ministres n'ont pas publié sur leurs sites web les noms et les domaines de responsabilité de leurs conseillers ministériels respectifs. Pour cette raison, **le GRECO recommande que, dans un souci de transparence, les noms, domaines de responsabilité et informations sur les activités accessoires des conseillers ministériels soient rendus publics.**

45. Le salaire mensuel brut de certaines PHFE est indiqué dans le tableau ci-dessous.

| PHFE                                                                                                                                      | Salaire mensuel brut                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Président de la Roumanie <sup>21</sup>                                                                                                    | 24 960 nouveaux lei roumains (RON), env. 5 052 euros (EUR) |
| Premier ministre                                                                                                                          | 23 920 RON, env. 4 841 EUR                                 |
| Vice-Premier ministre                                                                                                                     | 22 256 RON, env. 4 505 EUR                                 |
| Ministre<br>Secrétaire général du Gouvernement (rang de ministre)<br>Chef de la Chancellerie (rang de ministre)                           | 21 840 RON, env. 4 420 EUR                                 |
| Conseillers d'État du Gouvernement<br>Secrétaire d'État<br>Directeur de Cabinet (rang de secrétaire d'État)<br>Secrétaire général adjoint | 16 640 RON, env. 3 368 EUR                                 |
| Sous-secrétaire d'État                                                                                                                    | 14 560 RON, env. 2 947 EUR                                 |

<sup>19</sup> <https://www.presidency.ro/en/presidential-administration/advisers-of-the-president>

<sup>20</sup> <https://gov.ro/ro/prim-ministru/echipele-premierului-i-vicepremierilor>

<sup>21</sup> [https://www.presidency.ro/files/documente/Lista\\_cu\\_Functii\\_AP\\_+\\_Grila\\_salarii\\_AP\\_-\\_31.03.2023.pdf](https://www.presidency.ro/files/documente/Lista_cu_Functii_AP_+_Grila_salarii_AP_-_31.03.2023.pdf)

46. Le Président, le Premier ministre, les ministres et les secrétaires d'État bénéficient d'une résidence officielle, conformément à la loi, pendant la durée de leur mandat.

#### Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

##### *Politique anticorruption et d'intégrité*

47. En décembre 2021, le Gouvernement a adopté une Stratégie nationale anticorruption pour 2021-2025<sup>22</sup> (SNA). Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi de la part du ministre de la Justice qui rend compte au Gouvernement et remet une synthèse au Parlement. Le suivi de la SNA est partagé sur les plateformes de cinq parties prenantes qui participent à l'examen du rapport de suivi annuel rédigé par le secrétariat technique du ministère de la Justice : la plateforme des autorités indépendantes et de l'institution anticorruption, celle de l'administration publique centrale, celle de l'administration locale, celle du monde des affaires et celle de la société civile. Des rapports de suivi intérimaires sont mis à la disposition du public en ligne<sup>23</sup>, aucun rapport n'ayant été établi à ce jour pour la SNA en vigueur. Une évaluation a posteriori de l'impact de la SNA est également envisagée. La SNA s'accompagne d'un cadre logique, qui définit les objectifs, les mesures à prendre pour les atteindre, les indicateurs de performance et les risques correspondants.

48. Le premier objectif général de la SNA consiste à accroître le niveau de mise en œuvre des mesures d'intégrité au niveau organisationnel. Il s'agit notamment d'adopter, de mettre en œuvre, d'effectuer un suivi et une évaluation et de diffuser des plans d'intégrité pour les institutions centrales, après avoir consulté le personnel afin de détecter, d'analyser et d'évaluer les risques de corruption, et d'établir des mesures de prévention et d'atténuation. Une Méthodologie standard d'évaluation des risques de corruption<sup>24</sup> (MSERC) pour les autorités et institutions publiques centrales, élaborée pendant la mise en œuvre de la SNA précédente (2016-2020), a déjà été mise en place. Selon la MSERC, le responsable de chaque autorité publique centrale doit constituer un groupe de travail chargé de détecter et d'évaluer les risques de corruption, de déterminer la mesure d'intervention requise et d'effectuer le suivi, l'examen et la mise à jour du plan d'intégrité.

49. L'EEG a appris que l'Administration présidentielle s'était dotée d'un plan d'intégrité, qui est publié en ligne<sup>25</sup>. Sur 20 ministères, 19 ont adressé leur plan d'intégrité au ministère de la Justice. L'EEG s'est intéressée de plus près au plan d'intégrité et au registre des risques de corruption de l'organe de contrôle du Premier ministre, qui avaient été mis à sa disposition, et elle a eu accès à certains plans d'intégrité publiés en ligne (tous ne sont pas publiés en ligne). Si elle reconnaît que des plans d'intégrité ont été mis en place, l'EEG relève qu'ils portent essentiellement sur l'administration publique, et pas sur les PHFE elles-mêmes. Ces plans contiennent des mesures générales, mais n'abordent pas les risques de corruption spécifiques, et notamment les mesures d'atténuation ou d'intervention visant les PHFE. Il convient de combler cette lacune. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) qu'une analyse systémique des risques liés à la corruption et à l'intégrité concernant les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, y compris l'identification des mesures correctrices**

<sup>22</sup> <https://sna.just.ro/docs/pagini/79/NAS%202021-2025.pdf>

<sup>23</sup> <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>

<sup>24</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/204398>

<sup>25</sup> [https://www.presidency.ro/files/documente/23-02-01-03-40-32Planul\\_de\\_Integritate\\_al\\_AP\\_-\\_2022.pdf](https://www.presidency.ro/files/documente/23-02-01-03-40-32Planul_de_Integritate_al_AP_-_2022.pdf)



**correspondantes, soit effectuée et intégrée dans les plans d'intégrité qui seraient ensuite révisés ou adoptés à nouveau, et (ii) que les plans d'intégrité soient publiés en ligne et fassent l'objet d'un examen, le cas échéant.**

#### *Cadre institutionnel*

50. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) est chargée d'effectuer la collecte, le suivi et la vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts, afin de détecter les incompatibilités, les conflits d'intérêts et le patrimoine non justifié éventuels. L'ANI est une institution autonome, qui n'est subordonnée à aucune autre autorité ou institution publique. Elle s'assure que les institutions publiques recueillent et publient les déclarations de patrimoine et des intérêts de leurs responsables et vérifie leur exactitude. L'ANI applique des sanctions en cas de non-dépôt d'une déclaration. Lorsqu'elle trouve des irrégularités dans une déclaration, elle transmet le dossier aux autorités compétentes.

51. La Direction nationale anticorruption (DNA) est un parquet indépendant spécialisé dans la corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire, qui fait partie du parquet de la Haute Cour de cassation et de justice. Elle a été créée en tant qu'outil nécessaire pour mettre au jour, enquêter sur et traduire en justice les affaires de corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire.

52. La Direction générale anticorruption (DGA), qui fait partie du ministère de l'Intérieur, est dotée de la personnalité morale et spécialisée dans la prévention et lutte contre la corruption du personnel du ministère.

#### *Cadre réglementaire*

53. Le cadre juridique pour l'intégrité en Roumanie comprend plusieurs lois. Ainsi, la Loi n° 161/2003<sup>26</sup> portant diverses mesures destinées à assurer la transparence dans l'exercice des fonctions politiques et publiques et dans le monde des affaires et à prévenir et sanctionner la corruption contient des dispositions sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités qui varient selon la catégorie de la fonction politique ou publique. Elle s'applique à toutes les PHFE.

54. La Loi n° 176/2010<sup>27</sup> sur l'intégrité dans l'exercice des fonctions et dignités publiques crée l'obligation, pour les titulaires de fonctions politiques, comme les PHFE, de déclarer leur patrimoine et intérêts lors de leur nomination, annuellement et à la fin de leur mandat. Comme on l'a vu, la vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts, ainsi que les enquêtes sur les situations de conflit d'intérêts, d'incompatibilité et de patrimoine non justifié sont menées par l'ANI, qui a été instaurée par la Loi n° 144/2007<sup>28</sup>.

55. La Loi n° 251/2004<sup>29</sup> portant diverses mesures relatives aux biens reçus gratuitement à l'occasion de réceptions protocolaires, dans l'exercice d'un mandat ou d'une fonction publique régit la réception de cadeaux et biens protocolaires.

---

<sup>26</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/43323>

<sup>27</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/121924>

<sup>28</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/82317>

<sup>29</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/52934>

56. Enfin, le Code administratif fixe des règles d'éthique et d'intégrité applicables aux fonctionnaires et aux contractuels, ces derniers comprenant les conseillers ministériels.

57. L'EEG sait que le cadre juridique pour l'intégrité se répartit sur plusieurs lois volumineuses, de sorte qu'il lui a été relativement difficile d'appréhender son étendue et son niveau de détail. De plus, ce cadre date du début des années 2000 et les interlocuteurs rencontrés sur place ont souligné qu'un regroupement des lois sur l'intégrité et une amélioration de la stabilité, de la clarté et de la prévisibilité des dispositions légales s'imposent, en tenant compte également de la jurisprudence nationale et des politiques de prévention de la corruption. Selon le Rapport 2022 sur l'état de droit de la Commission européenne<sup>30</sup> relatif à la Roumanie, le paysage juridique sur l'intégrité demeure fragmenté et a besoin d'être modernisé. L'EEG estime qu'une démarche globale et intégrée doit être adoptée sous la forme d'une nouvelle législation. À l'évidence, une telle législation passerait par des études et des analyses solides afin d'établir une base stable et durable pour son examen ou sa modernisation. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une étude analytique globale sur le cadre juridique pour l'intégrité existant soit réalisée et qu'à la lumière de ses conclusions, le cadre pour l'intégrité actuel soit examiné afin d'améliorer sa clarté, sa cohérence et son exhaustivité.**

#### *Principes éthiques et règles de conduite*

58. Le Règlement interne de l'Administration présidentielle<sup>31</sup> fixe les règles relatives à la conduite éthique et professionnelle de son personnel, conseillers du Président inclus. L'article 3 énumère les principes régissant la conduite éthique et professionnelle (priorité donnée à l'intérêt public, professionnalisme, impartialité et non-discrimination, intégrité morale, liberté de pensée et d'expression, honnêteté et équité, ouverture et transparence et égalité de traitement des citoyens). Les articles 8 et 10 fixent l'obligation de respecter les règles contenues dans le Code d'éthique et de déontologie de l'Administration présidentielle. Il s'applique, entre autres, aux conseillers présidentiels. Il comprend des principes généraux régissant la conduite éthique et professionnelle et contient des dispositions relatives à l'interdiction d'accepter des cadeaux, des services et des avantages, à la participation de prise de décision, à l'utilisation des ressources publiques, à la dénonciation, etc.

59. Un Code de conduite des membres du Gouvernement a été adopté en 2017 et il est disponible en ligne<sup>32</sup> (Code de conduite des ministres). De plus, un code de conduite et d'intégrité s'applique aux fonctionnaires et aux contractuels du Secrétariat général du Gouvernement<sup>33</sup> (SGG) ainsi que des structures dépourvues de la personnalité morale qui forment l'appareil de travail du Gouvernement et qui sont employés par le Secrétariat général du Gouvernement (Code de conduite du SGG). En vertu de son article 3 (m), il s'applique manifestement aux conseillers des bureaux du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres. Les principes généraux définis dans le Code de conduite des ministres et le Code de conduite du SGC sont globalement identiques (et similaires à ceux du Règlement interne de l'Administration présidentielle cités au paragraphe précédent), à savoir la primauté de la

---

<sup>30</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/bf52b443-7a64-4a54-8584-533c866bf902\\_en?filename=52\\_1\\_194026\\_coun\\_chap\\_romania\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/bf52b443-7a64-4a54-8584-533c866bf902_en?filename=52_1_194026_coun_chap_romania_en.pdf)

<sup>31</sup> [https://www.presidency.ro/files/documente/Regulamentul\\_Intern\\_Administratia\\_Prezidentiala.pdf](https://www.presidency.ro/files/documente/Regulamentul_Intern_Administratia_Prezidentiala.pdf)

<sup>32</sup> [https://gov.ro/fisiere/programe\\_fisiere/20-02-10-12-02-17Codul\\_de\\_conduita\\_al\\_membrilor\\_Guvernului\\_Romaniei.pdf](https://gov.ro/fisiere/programe_fisiere/20-02-10-12-02-17Codul_de_conduita_al_membrilor_Guvernului_Romaniei.pdf)

<sup>33</sup> [https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2016/04/Codul\\_eti.pdf](https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2016/04/Codul_eti.pdf)

Constitution et du droit, la priorité donnée à l'intérêt public, le professionnalisme, l'intégrité morale et la transparence dans l'exercice des charges publiques.

60. L'article 7 du Code de conduite des ministres contient des dispositions relatives au refus d'accepter des cadeaux ou autres avantages et à l'obligation de déclarer les situations de conflit d'intérêts ou d'incompatibilité. Son article 10 prévoit que les plaintes concernant les manquements au Code de conduite des ministres sont portées à l'attention du Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement. Le Premier ministre soumet la question pour examen aux membres du Cabinet, qui choisit la meilleure solution par consensus. Les manquements graves font l'objet d'une analyse au sein du Gouvernement.

61. Le Code de conduite du SGG contient, entre autres, des dispositions qui sont pratiquement identiques à celles du Code administratif applicable aux fonctionnaires (voir le paragraphe 62 ci-dessous), et concerne le respect du secret d'État, du secret professionnel et de la confidentialité (article 11), l'interdiction d'accepter des cadeaux et d'autres avantages à l'exception des cadeaux protocolaires (article 12), l'utilisation responsable des ressources publiques (article 15), la limitation de la participation à des acquisitions, concessions ou baux (article 18), la conduite à tenir vis-à-vis des citoyens (article 20), la conduite à tenir dans les relations internationales (article 21), l'objectivité et la responsabilité dans la prise de décision (article 22), le respect du régime des conflits d'intérêts et des incompatibilités et l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine et d'intérêts (articles 24 à 27). Les auteurs de manquements aux dispositions du Code voient leur responsabilité administrative et disciplinaire engagée et s'exposent donc à l'une des sanctions prévues à l'article 35 pour les fonctionnaires et à l'article 39 pour les contractuels, à savoir un blâme, une baisse de salaire, une rétrogradation et une révocation/résiliation du contrat de travail individuel.

62. Selon l'article 597 (2) (k) et (l) du Code administratif, l'entrée en vigueur de ce dernier a abrogé le Code de conduite des fonctionnaires, adopté par la Loi n° 7/2004, et le Code de conduite des contractuels, introduit par la Loi n° 477/2004. Toutefois, les articles 430 à 450 réglementent les devoirs des fonctionnaires, comme celui de respecter le secret d'État, le secret professionnel et la confidentialité (article 439), l'interdiction d'accepter des cadeaux et d'autres avantages à l'exception des cadeaux protocolaires (article 440), l'utilisation responsable des ressources publiques (article 441), la limitation de la participation à des acquisitions, concessions ou baux (article 444), le respect du régime juridique des conflits d'intérêts et des incompatibilités et l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine et d'intérêts (article 445), la conduite à tenir vis-à-vis des citoyens (article 447), la conduite à tenir dans les relations internationales (article 448), l'objectivité et la responsabilité dans la prise de décision (article 449). L'article 558 du Code administratif prévoit que les règles de conduite des fonctionnaires lient les contractuels, comme les conseillers ministériels qui sont employés selon un contrat de travail individuel.

63. L'EEG note que les règles d'éthique ou de conduite des PHFE sont régies par différents documents juridiques (par exemple, le code d'éthique et de déontologie s'applique aux conseillers du Président, le Code de conduite des ministres couvre tous les membres du gouvernement, le Code de conduite du SGG englobe les conseillers du premier ministre et du vice-premier ministre et les règles de conduite applicables aux fonctionnaires s'étendent aux conseillers ministériels qui sont considérés comme des agents contractuels aux fins du Code administratif). En revanche, il n'existe pas de code de conduite pour le Président, hormis les dispositions constitutionnelles régissant les incompatibilités et immunités du Président

pendant la durée de son mandat<sup>34</sup>. En ce qui concerne le contenu des règles d'éthique ou de conduite existantes, l'EEG note que le code d'éthique et de déontologie de l'administration présidentielle confirme les droits et obligations contenus dans d'autres documents législatifs, tels que le Code de conduite pour le personnel contractuel des autorités et institutions publiques, le Code de conduite pour les fonctionnaires et la loi n° 571/2004 sur la protection des dénonciateurs, qui ont tous été abrogés (voir les paragraphes 61 ci-dessus et 207 ci-dessous). Ce code, ainsi que le Code de conduite des ministres est formulé en termes généraux et ne traite pas de toutes les questions pertinentes (comme les contacts avec les lobbyistes et les tiers, les restrictions après la cessation de fonctions, les informations confidentielles, etc.). Les règles applicables aux conseillers ministériels manquent également de précision sur les situations relatives aux contacts avec des lobbyistes et des tiers, aux activités secondaires ou aux restrictions après la cessation de fonctions, pour n'en citer que quelques-unes. Bien que certains domaines puissent être traités par d'autres textes législatifs existants, l'EEG estime qu'il est utile de regrouper toutes les questions et normes relatives à l'intégrité dans un document unique. Concernant la mise en œuvre des règles de conduite en vigueur, il convient d'élaborer des orientations détaillées contenant des explications des principes éthiques, dont des illustrations et/ou des exemples, afin de faciliter leur compréhension et leur application dans la pratique. De plus, les sanctions encourues en cas de manquement devraient être précisées dans le Code de conduite des ministres, tout comme celles concernant les conseillers ministériels. Le code d'éthique et de conduite professionnelle applicable aux conseillers du Président reconnaît leur responsabilité en cas d'infraction au code. Il ne prévoit pas de sanctions car il renvoie au droit national applicable. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que des codes de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, ou un autre document approprié pour le Président, soient adoptés et révisés et publiés en ligne, couvrant toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec les tiers, activités secondaires, informations confidentielles, restrictions après la cessation de fonctions, etc.), et accompagnés d'orientations claires ; et (ii) qu'un suivi et une mise en œuvre appropriés des codes de conduite soient garantis.**

### *Sensibilisation*

64. L'ANI s'est associée à des organisations de la société civile pour mener des activités de formation à destination de l'administration publique et, parfois, des PHFE afin : de détecter et de prévenir les situations de conflit d'intérêts, d'incompatibilité et de patrimoine non justifié, de sensibiliser à et de promouvoir le dépôt des déclarations électroniques de patrimoine et d'intérêts, sachant que la loi n'impose pas d'assister aux formations. Toutefois, l'EEG a été informée que, dans la pratique, à l'exception de la remise d'un dossier d'accueil aux PHFE qui prennent leurs fonctions au ministère de la Justice, les PHFE n'ont aucun dossier d'accueil ni aucune activité de sensibilisation aux questions liées à l'intégrité. L'EEG a appris qu'il est envisagé que l'ANI conçoive un tel dossier à l'intention de l'ensemble des PHFE ainsi qu'une plateforme numérique de sensibilisation et de prévention grâce à laquelle les parties prenantes concernées pourront clarifier certaines obligations concernant le cadre d'intégrité. En outre, l'EEG a été informée par les autorités que la nomination de conseillers éthiques au sein de l'Administration présidentielle, en vertu du Code de conduite du SGG et du Code administratif, concerne principalement la mise à disposition d'orientations sur l'obligation de déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts et ne prévoit pas de fournir aux PHFE des conseils confidentiels sur toutes les questions liées à l'intégrité. L'EEG souligne que les

---

<sup>34</sup> Voir l'article 84 de la Constitution de la Roumanie (paragraphes **Error! Reference source not found.** et **Error! Reference source not found.** ci-dessous).

activités de sensibilisation, ainsi que les conseils confidentiels aux PHFE constituent des outils importants pour renforcer leur intégrité dans la prise de décision et apprendre aux PHFE à faire face aux dilemmes éthiques dans le cadre de leurs activités et de leurs fonctions quotidiennes. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'organiser systématiquement, à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, des séances d'information et/ou formations pratiques spécialisées et approfondies sur les normes d'intégrité, lors de la prise de fonctions, puis de façon régulière ; et (ii) de faire bénéficier les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif de conseils confidentiels efficaces et cohérents sur toutes les normes d'intégrité les concernant et de les consigner par écrit.**

## Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif

### *Accès à l'information*

65. L'article 31 de la Constitution consacre le droit d'accès des personnes à l'information d'intérêt public, qui peut être exercé via une demande d'information émanant d'une personne physique ou morale ou la publication d'office d'informations par des institutions du gouvernement central. Selon la Loi n° 544 du 12 octobre 2001 sur le libre accès à l'information d'intérêt public<sup>35</sup> (Loi n° 544/2001), chacun a le droit de demander et d'obtenir des autorités et institutions publiques des informations d'intérêt public par écrit ou par des moyens électroniques, si possible. Les demandes orales doivent être traitées dès que possible. Les informations d'intérêt public demandées oralement par les médias sont communiquées, par principe, immédiatement ou dans les 24 heures. Si les informations demandées ne sont pas disponibles sur le champ, la personne est invitée à déposer une demande d'information d'intérêt public par écrit. Les autorités et institutions publiques sont tenues de répondre par écrit à la demande d'information d'intérêt public dans les 10 jours ou, selon le cas, dans les 30 jours suivant l'enregistrement de la demande, en fonction de la difficulté, de la complexité, du volume du travail documentaire et de l'urgence de la demande. Tout refus de communiquer les informations demandées doit être produit et communiqué au plus tard cinq jours après la réception de la demande d'information. Il est possible de déposer plainte contre un tel refus auprès du responsable de l'autorité ou de l'institution publique concernée dans les 30 jours suivant la réception du refus. La partie lésée peut aussi introduire un recours auprès du tribunal administratif dans les 30 jours suivant la réception du refus de divulguer l'information. Le tribunal peut ordonner à l'autorité ou institution publique de communiquer l'information d'intérêt public demandée et/ou de verser des dommages-intérêts.

66. L'article 12 de la Loi n° 544/2001 prévoit que le libre accès à l'information d'intérêt public ne s'applique pas aux informations suivantes : informations concernant la défense nationale, la sécurité nationale et l'ordre public, si elles appartiennent aux catégories des informations classifiées telles que définies par la loi ; informations concernant les délibérations des autorités, ainsi que les intérêts économiques et politiques de la Roumanie, si elles appartiennent à la catégorie des informations classifiées telles que définies par la loi ; informations relatives à des activités commerciales ou financières, si leur publicité porte atteinte au droit de propriété intellectuelle ou industrielle, ainsi qu'au principe de concurrence loyale tel que défini par la loi ; informations concernant des données à caractère personnel telles que définies par la loi ; informations relatives à la procédure au cours d'une

---

<sup>35</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/31413>

enquête pénale ou disciplinaire, si l'issue de l'enquête est mise en danger, que des sources confidentielles sont divulguées ou que la vie, l'intégrité physique ou la santé d'une personne est mise en danger par l'enquête menée ou en cours ; informations sur une procédure judiciaire, si leur publicité ne permet pas de garantir un procès équitable ou l'intérêt légitime d'une des parties à la procédure ; et informations dont la publication serait préjudiciable aux mesures de protection de la jeunesse.

67. Selon l'article 5 de la Loi n° 544/2001, chaque autorité ou institution publique est tenue de communiquer d'office les informations suivantes : les actes normatifs réglementant l'organisation et le fonctionnement de l'autorité ou institution publique ; l'organigramme, les missions des services, le programme opérationnel, le calendrier des audits de l'autorité ou institution publique ; les noms et prénoms des personnes qui dirigent l'autorité ou institution publique et du fonctionnaire responsable de la diffusion de l'information publique ; les ressources financières, le budget et le bilan ; les programmes et stratégies ; la liste des documents d'intérêt public. Elle est tenue (i) de publier et mettre à jour chaque année une lettre d'informations contenant les informations mentionnées précédemment et (ii) de publier un rapport d'activité périodique, au moins une fois par an, au Moniteur officiel. De plus, l'annexe 4 de la SNA fixe la norme générale applicable à la publication des informations d'intérêt public, qui doivent comprendre quatre sections : (i) une section contenant des informations sur l'institution, (ii) une section consacrée aux informations d'intérêt public, (iii) une section indiquant comment contacter l'institution et (iv) une section traitant de l'intégrité de l'institution.

68. L'EEG note que la Loi n° 544/2001 ne prévoit pas d'organisme spécifiquement chargé de superviser sa mise en œuvre et de recueillir les plaintes. Toute décision concernant l'accès à l'information d'intérêt public peut faire l'objet d'une plainte administrative auprès de l'institution à laquelle la demande a été adressée initialement, puis à un recours devant le tribunal administratif compétent. Un certain mécontentement a été exprimé sur place en raison d'une réactivité inégale et insuffisante des autorités, de retards ou de refus de fournir des informations et de l'absence de mécanisme de dépôt de plainte indépendant ad hoc, la procédure du tribunal administratif concernant le refus des autorités de divulguer des informations d'intérêt public étant considérée comme étant onéreuse et prenant du temps. Les interlocuteurs ont indiqué qu'au moment où la procédure judiciaire parvenait à son terme, la divulgation de l'information avait perdu de son intérêt et de son importance. De plus, il est ressorti de la visite sur place que l'Administration présidentielle et d'autres institutions centrales n'avaient pas, depuis un certain temps, de porte-parole auquel les journalistes puissent adresser leurs demandes d'information. Les journalistes ont également affirmé que la protection des données à caractère personnel était fréquemment invoquée pour justifier la non-divulgation d'informations d'intérêt public n'ayant pas été mises à disposition en ligne comme la loi l'exige et comme il est envisagé à l'annexe 4 de la Stratégie nationale anticorruption (SNA). Ainsi, le Code d'éthique et de déontologie de l'Administration présidentielle n'a pas été publié en ligne. Selon les autorités, au cours des trois dernières années, des personnes ont été chargées, dans chacune des autorités centrales et locales, de veiller à la mise en œuvre de la Loi n° 544/2001<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Les autorités ont fourni les chiffres compilés à la suite du suivi de la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'information qui a été effectué par le Secrétariat général du Gouvernement (<https://sgg.gov.ro/1/transparenta-decizionala-monitorizare/>). Ainsi, en 2019, 98,21 % des 396 190 demandes d'information reçues au total par les autorités centrales et locales ont trouvé une issue favorable, 74,32 % d'entre elles ayant reçu une réponse dans les 10 jours et 17,34 % dans les 30 jours ; en 2020, 99,52 % des

69. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG estime que la création d'un organe spécialisé ou d'un mécanisme ad hoc, qui traiterait les plaintes contre le refus des autorités de divulguer des informations d'intérêt public avec autorité et sans subir d'influence ou de pression extérieure, pourvu des moyens et des garanties d'indépendance adéquats, permettrait de veiller efficacement à la mise en œuvre de la législation sur l'accès à l'information d'intérêt public. Comme l'ont aussi fait valoir les autorités, la publication standard d'informations d'intérêt public (exposée à l'annexe 4 de la SNA) représente une amélioration dans la communication d'informations au public et répondrait aux appels à une transparence accrue émanant des journalistes et de la société civile. Puisque sa conformité doit faire l'objet d'un suivi de la part des autorités, l'EEG rappelle que la transparence du gouvernement central constitue un aspect important de toute politique de prévention de la corruption. **Le GRECO recommande (i) qu'un mécanisme de surveillance indépendant soit établi pour traiter les plaintes contre le refus des autorités de divulguer des informations d'intérêt public et pour garantir la mise en œuvre effective de la législation sur la liberté d'information, et (ii) que, comme l'exige le cadre juridique national, les informations d'intérêt public soient régulièrement communiquées et mises à jour par les autorités du gouvernement central sur les sites web concernés afin de faciliter l'accès du public à l'information et son rôle d'observateur de leurs activités.**

70. La Roumanie n'a ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics<sup>37</sup> (STCE 205). L'EEG encourage les autorités à le faire en temps utile, pour accélérer la mise en œuvre de la liberté d'information.

#### *Transparence du processus législatif*

71. L'article 74 de la Constitution prévoit que l'initiative législative appartient, entre autres, au Gouvernement, qui l'exerce en transmettant un projet de loi à la Chambre du Parlement compétente. Selon l'article 108 de la Constitution, le Gouvernement adopte des arrêtés (afin d'organiser l'exécution des lois) et des ordonnances (ordinaires) (en vertu d'une loi spéciale d'habilitation, dans les limites et dans les conditions déterminées par celle-ci). Les arrêtés et les ordonnances doivent être signés par le Premier ministre, contresignés par les ministres ayant la responsabilité de leur mise en œuvre et publiés au Moniteur officiel. L'absence de publication entraîne leur inexistence.

72. Un aspect particulier du processus législatif en Roumanie est que, aux termes de l'article 115 (4) de la Constitution, le Gouvernement peut adopter dans des situations exceptionnelles des ordonnances d'urgence (OUG) dont la réglementation ne peut être ajournée et il est tenu de motiver l'urgence dans leur contenu. Ainsi, le Code administratif a été adopté par l'intermédiaire d'une OUG. Les OUG ne peuvent pas être adoptés dans le domaine des lois constitutionnelles, ne peuvent pas porter préjudice au régime des institutions fondamentales de l'État, aux droits, aux libertés et aux devoirs prévus par la Constitution, ou aux droits électoraux, ni viser des mesures de saisie de certains biens dans la propriété publique. Une OUG entre en vigueur seulement après son dépôt en vue de débat en procédure d'urgence auprès de la Chambre ayant la compétence d'être saisie et après sa

---

1 111 592 demandes d'information reçues au total ont obtenu une réponse positive, 87 % d'entre elles ayant été traitées dans les 10 jours ; en 2021, 98 % des 372 573 demandes enregistrées au total ont reçu une réponse positive, la grande majorité d'entre elles ayant été traitées dans les 10 jours.

<sup>37</sup> <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>

publication au Moniteur officiel de la Roumanie. Après avoir été soumise au Parlement pour approbation, l'ordonnance doit être adoptée par la Chambre des députés dans les 30 jours, le Sénat n'étant pas tenu de se prononcer dans un délai déterminé. Dans la pratique, le Parlement a pris son temps (parfois des années) pour approuver les OUG. Si la Chambre saisie ne se prononce pas au sujet de l'ordonnance, celle-ci est considérée comme adoptée et est envoyée à l'autre Chambre qui en décidera également en procédure d'urgence. Suivant l'article 146 de la Constitution, les OUG peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle après-coup seulement, par le médiateur. Un recours en inconstitutionnalité visant une OUG peut également être introduit par des juridictions de droit commun, par l'intermédiaire d'une requête préliminaire en constitutionnalité, dans le cadre d'une procédure en cours. Malgré tout recours en inconstitutionnalité en suspens, les OUG restent en vigueur tant que la Cour constitutionnelle ne les a pas déclarées inconstitutionnelles. Le 22 septembre 2022, le Gouvernement a adopté la décision n° 1173<sup>38</sup> établissant une méthodologie sur les bonnes pratiques pour l'élaboration et la justification de l'ordonnance d'urgence du Gouvernement en tant qu'instrument réglementaire.

73. Les statistiques fournies par les autorités montrent que le gouvernement a légiféré par des ordonnances d'urgence (OUG) dans près de 10 % de l'ensemble des actes normatifs approuvés au cours des cinq dernières années<sup>39</sup>. L'EEG juge ce chiffre très élevé et elle est gravement préoccupée par les recours constants du Gouvernement à l'adoption des OUG, qui sont considérées comme des textes législatifs primaires, mais qui échappent à une consultation et à un examen public effectifs et constructifs. Elle rappelle que, lors d'un référendum consultatif demandé en mai 2019 par le Président de la Roumanie (voir aussi le paragraphe 23 ci-dessus), une majorité écrasante de citoyens ont voté en faveur de l'interdiction du recours aux OUG dans le domaine judiciaire<sup>40</sup>. L'EEG est consciente que cette façon de légiférer est ancrée dans la Constitution et a été fréquemment utilisée par le Gouvernement du jour pendant les 25 dernières années, parce qu'elle est efficace et commode. L'EEG craint que légiférer par les OUG affaiblit le nécessaire équilibre des pouvoirs du processus démocratique et érode la stabilité et la prévisibilité de la législation en raison des fréquents changements successifs apportés par les OUG. En se référant à la vaste jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>41</sup> sur les circonstances justifiant l'adoption d'OUG, elle souligne que les OUG ne devraient pas être utilisées plus qu'il est absolument nécessaire, car elles permettent de contourner le rôle du Parlement et les processus classiques de transparence et de consultation. L'EEG mentionne également les graves préoccupations similaires exprimées dans le paragraphe 20 du Rapport d'évaluation du Quatrième cycle sur la Roumanie. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande en priorité (i) de mener une étude pour évaluer la pratique qui consiste à légiférer par ordonnance d'urgence, l'existence de garanties et de contrôles adéquats et efficaces et, à la lumière de son contenu et de ses**

---

<sup>38</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/259551>

<sup>39</sup> Les autorités ont indiqué que 114 OUG (9,79 % de tous les actes normatifs) ont été adoptés par le Gouvernement en 2018 ; 89 OUG (8 % de tous les actes normatifs adoptés par le Gouvernement) en 2019 ; 227 OUG (16,78 % de tous les actes normatifs adoptés par le Gouvernement) en 2020 ; 145 OUG (9,88 % de tous les actes normatifs adoptés par le Gouvernement) en 2021 et 175 OUG (10,76 % de tous les actes normatifs) ont été adoptés par le Gouvernement en 2022 (source : [www.clr.ro](http://www.clr.ro)).

<sup>40</sup> <https://balkaninsight.com/2019/05/27/romania-justice-referendum-deals-blow-to-ruling-party/>

<sup>41</sup> Voir, par exemple, les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 15 du 25 janvier 2000 ; n° 255 du 11 mai 2005 ; n° 544 du 28 juin 2006 ; n° 421 du 9 mai 2007 ; n° 802 du 19 mai 2009 ; n° 1008 du 7 juillet 2009 ; n° 919 du 6 juillet 2011 ; n° 447 du 29 octobre 2013 ; n° 761 du 17 décembre 2014 ; n° 859 du 10 décembre 2015 ; n° 361 du 26 mai 2016 ; n° 68 du 27 février 2017 ; n° 214 du 9 avril 2019 ; n° 60 du 12 février 2020 ; n° 83 du 18 février 2020 ; n° 188 du 26 mai 2020 (comme indiqué par les autorités).



**conclusions qui devraient être rendues publiques, le cadre et la pratique réglementaires soient révisés en conséquence ; et (ii) de faire en sorte que des consultations publiques adéquates soient effectivement menées sur les projets d'ordonnance d'urgence et seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient rendues possibles et clairement réglementées.**

74. Outre les ordonnances d'urgence qui ne font pas l'objet de consultations publiques effectives et constructives, d'autres projets d'acte normatif émanant du Gouvernement bénéficient d'une consultation publique conformément à la Loi n° 52/2003<sup>42</sup> sur la transparence de la prise de décision de l'administration publique. L'autorité publique initiatrice a l'obligation de publier une annonce concernant l'intention d'adopter un projet d'acte normatif, sur son site web, dans ses locaux, ou dans les médias, selon le cas. L'annonce est mise à la disposition du public pendant au moins 30 jours ouvrables avant d'être soumise à l'autorité publique pour approbation (période de transparence). L'autorité publique initiatrice soumet également les projets d'acte normatif au SGG, qui les charge sur la plateforme de consultation électronique<sup>43</sup>. Durant la période de transparence, l'administration de l'autorité publique initiatrice fixera une période d'au moins 10 jours civils durant laquelle elle recevra par écrit les propositions, suggestions ou avis concernant le projet d'acte normatif. Toutes les propositions doivent être consignées dans un registre, en mentionnant la date de réception et la personne ayant envoyé la proposition, l'avis ou la recommandation, ainsi que ses coordonnées. Les propositions, suggestions ou avis devraient également indiquer le ou les articles du projet d'acte normatif qu'ils concernent. Il convient de désigner une personne qui sera chargée de recevoir les propositions, suggestions et avis relatifs au projet d'acte normatif proposé.

75. De plus, l'autorité publique peut tenir une audience publique si celle-ci a été demandée par écrit par une association juridiquement établie ou par une autre autorité publique. L'annonce de l'audience publique doit être faite trois jours au moins avant sa tenue sur le site web et dans les locaux de l'autorité publique. L'autorité publique initiatrice, après avoir examiné les propositions, suggestions ou avis obtenus par écrit, et à l'issue du débat public et des consultations interinstitutionnelles, soumet la version finale du projet d'acte normatif au SGG pour inscription à l'ordre du jour de la réunion du Gouvernement et adoption subséquente. Les autorités publiques sont tenues de rédiger et de rendre public un rapport annuel sur la transparence de la prise de décision.

76. La Loi n° 52/2003 ne s'applique pas : (i) au processus de rédaction et d'adoption d'actes normatifs concernant la défense nationale, la sécurité nationale et l'ordre public, les intérêts économiques et politiques stratégiques du pays, ainsi que les délibérations des autorités, si ces informations appartiennent à la catégorie des informations classifiées, conformément à la loi ; (ii) aux chiffres, délais de mise en œuvre et données techniques et économiques des activités commerciales ou financières, si leur publication porte atteinte au principe de concurrence loyale, conformément à la loi ; et (iii) aux données à caractère personnel, conformément à la loi.

77. En juin 2022, le Gouvernement a adopté la décision n° 831/2022<sup>44</sup> sur l'approbation des normes méthodologiques pour l'application de la Loi sur la transparence de la prise de

---

<sup>42</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/41571>

<sup>43</sup> <http://e-consultare.gov.ro/w/>

<sup>44</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/256871>

décision, qui vise à normaliser la procédure permettant de garantir la transparence de la prise de décision.

78. Les autorités ont communiqué les chiffres suivants sur les projets d'acte normatif présentés par les ministères entre 2019 et 2021 :

| Année | Projets d'acte normatif |                                    | Commentaires et reco. reçus |                                  | Réunions publiques      |                 |                                  |
|-------|-------------------------|------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------------------|
|       | Projets adoptés         | Projets publiés pour consultations | Reco. reçus                 | Reco. intégrées dans les projets | Réunions tenues (total) | Reco. formulées | Reco. intégrées dans les projets |
| 2019  | 2 878                   | 1 326                              | 4 233                       | 1 225                            | 84                      | 328             | 184                              |
| 2020  | 3 577                   | 1 337                              | 2 996                       | 1 267                            | 62                      | 204             | 168                              |
| 2021  | 4 043                   | 985                                | 3 141                       | 56                               | 37                      | 291             | 140                              |

79. L'EEG a été informée par différents interlocuteurs que la procédure de consultation au niveau gouvernemental n'est qu'une simple formalité, les contributions des parties intéressées n'étant pas publiées, pas plus que les motifs de leur rejet ne sont communiqués par l'autorité publique initiatrice. La période d'au moins 10 jours fixée pour émettre des commentaires et des recommandations, dans le cadre de la période de transparence d'au moins 30 jours prévue pour informer le public de l'intention d'adopter un projet d'acte normatif, a été considérée comme ne favorisant pas la présentation de contributions approfondies. Les documents de référence justifiant l'adoption d'un projet d'acte normatif ne sont pas mis à disposition de façon systématique. Certains processus de consultation ne sont pas complets et transparents, car uniquement ouverts qu'à une catégorie donnée de parties prenantes. Aucune sanction n'est imposée lorsque les autorités publiques ne respectent pas les prescriptions légales. Les autorités ont confirmé que la période de tenue des consultations publiques est d'au moins 10 jours et que les réunions/auditions publiques sont organisées sur demande. De plus, les autorités ont indiqué qu'il n'existe pas d'obligation de publier l'empreinte législative de chaque texte législatif émanant du Gouvernement.

80. L'EEG souhaite souligner que la transparence du processus législatif est une composante importante de la politique anticorruption. Elle salue l'adoption de l'arrêté du Gouvernement relatif aux normes méthodologiques pour l'application de la Loi sur la transparence de la prise de décision et encourage les autorités à effectuer un suivi de sa mise en œuvre. Pour accroître la transparence du processus législatif, l'EEG estime que des consultations publiques étendues et effectives devraient être menées par principe pour tous les projets d'acte normatif émanant du Gouvernement. De plus, il conviendrait de prolonger la période actuelle d'au moins 10 jours pour que les consultations publiques soient plus constructives. En outre, il serait préférable que les autorités publient l'empreinte législative des projets émanant du Gouvernement, y compris en prenant note des contributions reçues et des parties impliquées. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer encore la transparence sur les projets de textes législatifs émanant du Gouvernement (i) en prenant des mesures pour garantir la tenue de consultations publiques étendues et effectives sur les projets d'acte normatif du Gouvernement ; (ii) en portant le délai légal minimum pour les consultations publiques à un niveau adéquat afin de permettre des consultations efficaces et constructives; et (iii) en rendant publique l'empreinte législative en divulguant les contributions extérieures substantielles (en indiquant les contributions reçues, les parties**

## **impliquées et la justification de leur acceptation ou de leur rejet) dès le début du processus de rédaction de la législation.**

### *Tiers et lobbyistes*

81. Il n'existe pas de loi sur le lobbying. Cette activité est uniquement réglementée par une note sur l'établissement du Registre unique de transparence des intérêts (RUTI<sup>45</sup>), qui a été approuvée par le Gouvernement<sup>46</sup> en 2016. Ce registre est actuellement géré par le SGG. Selon cette note, le RUTI est une plateforme en ligne dont la principale fonction est d'enregistrer des informations sur les groupes spécialisés cherchant à promouvoir une proposition de politique publique, comme un programme de financement, une stratégie, un texte réglementaire ou des événements publics, ou à contribuer à la révision d'une proposition existante, afin que les réunions entre ces groupes et les dirigeants puissent être organisées sur la base d'une connaissance mutuelle des intérêts des deux parties. Il repose donc sur la volonté réelle des groupes spécialisés de contribuer à accroître la confiance dans le processus décisionnel et la transparence de ce processus.

82. Le RUTI concerne les dirigeants qui, au sein du gouvernement central (à l'exception du Président), sont tenus de publier l'emploi du temps quotidien de leurs réunions avec des personnes morales, en mentionnant celles qui sont inscrites au RUTI. Ces emplois du temps, qui sont aussi exportés automatiquement vers le site web des autorités/institutions, doivent présenter un lien vers la base de données des entités des groupes spécialisés qui figurent dans le RUTI. Leur direction, représentée par les dirigeants, doit fournir chaque semaine les informations suivantes au sujet des réunions avec les entités inscrites au RUTI : nom du groupe spécialisé rencontré et nom de la ou des personnes qui le représentent, date et lieu de la réunion, nom des dirigeants participant aux discussions et des autres personnes assistant à la réunion, et thème abordé.

83. Les groupes spécialisés comprennent des entreprises dotées de la personnalité morale, des associations, des fondations, des fédérations, des organisations religieuses, des syndicats, des associations patronales, des chambres de commerce et autres types d'organisations juridiquement constituées, qui acceptent de s'inscrire d'eux-mêmes au RUTI en remplissant un formulaire. Les catégories suivantes sont aussi assimilées à des groupes spécialisés : personnes physiques autorisées, entreprises individuelles, entreprises familiales et sociétés professionnelles d'avocats. C'est eux qui sont responsables de la véracité, de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations communiquées par les groupes spécialisés. Le SGG s'assure que toutes les informations ont été fournies, conseille les décideurs et les groupes spécialisés sur le champ d'application du RUTI et est chargé de promouvoir la transparence au niveau du Gouvernement. Le SGG organise des sessions de formation pour les utilisateurs à chaque fois que des changements interviennent dans la composition du gouvernement. L'adhésion à un code de conduite, fixant les paramètres régissant la coopération entre les groupes spécialisés et les dirigeants ainsi que leur comportement et joint à la note, est nécessaire pour pouvoir clore le processus d'enregistrement.

84. L'EEG se félicite de la création du RUTI, qui devrait accroître la transparence des réunions des PHFE avec les tiers et les lobbyistes. Toutefois, il a été expliqué pendant la visite sur place que le RUTI est tenu sur une base volontaire, qu'il ne fait pas l'objet d'un mécanisme

---

<sup>45</sup> <http://ruti.gov.ro>

<sup>46</sup> <http://ruti.gov.ro/wp-content/uploads/2016/10/Memorandum-privind-instituirea-RUTI.pdf>

de suivi et qu'aucune sanction n'est imposée aux PHFE n'ayant pas communiqué d'informations sur leurs réunions avec des tiers ou des lobbyistes. De plus, l'EEG prend note avec préoccupation de l'absence de règles contraignantes régissant les relations des PHFE avec les lobbyistes et les tiers. En ce qui concerne l'Administration présidentielle, son emploi du temps est divulgué en ligne sans qu'elle soit tenue de rendre publiques ses réunions avec des tiers ou des lobbyistes de manière régulière ou les questions abordées de façon suffisamment détaillée. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'introduire des règles et des orientations détaillées expliquant les relations que les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif doivent entretenir avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur leur prise de décision et leur travail ; et (ii) de communiquer régulièrement des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou au nom desquelles) la ou les réunions ont eu lieu et le thème précis des discussions.**

### *Mécanismes de contrôle*

85. Selon l'article 111 de la Constitution, le Gouvernement est tenu, dans le cadre du contrôle parlementaire de son activité, de présenter les informations et les documents requis par la Chambre des députés, le Sénat ou les commissions parlementaires, par l'intermédiaire de leurs présidents respectifs. Le Premier ministre représente le Gouvernement dans ses relations avec le Parlement. Au cas où une initiative législative implique la modification des provisions du budget de l'État ou du budget des assurances sociales de l'État, la demande de l'information est obligatoire. Lorsque leur présence est requise, les membres du Gouvernement ont accès aux travaux du Parlement. L'article 113 dispose que le Gouvernement et chacun de ses membres sont tenus de répondre aux questions ou aux interpellations formulées par les députés ou les sénateurs, dans les conditions prévues par les règlements des deux Chambres du Parlement. Selon l'article 115, la Chambre des députés et le Sénat peuvent, en séance commune, retirer la confiance accordée au Gouvernement par l'adoption d'une motion de censure, à la majorité des voix des députés et des sénateurs.

86. L'article 9 de la Loi n° 672/2002<sup>47</sup> sur l'audit interne public prévoit, notamment, que les institutions publiques centrales dont les dépenses dépassent 2 milliards RON (404 738 000 EUR) doivent mettre en place un comité d'audit interne chargé d'améliorer l'efficacité de l'activité d'audit interne public. De plus, un service d'audit interne, directement rattaché au ministre compétent, est créé au sein de chaque ministère. Le comité d'audit mène, notamment, des activités d'audit interne public pour déterminer si les systèmes de contrôle et de gestions financières de l'autorité publique sont transparents et respectent les règles en matière de légalité, régularité, économie, efficacité et efficacité, rend régulièrement compte des constatations, conclusions et recommandations résultant des travaux d'audit et prépare le rapport annuel de l'activité d'audit interne public. Il a été confirmé que chaque autorité du gouvernement central a mis en place une structure d'audit interne. En outre, le Secrétaire général du Gouvernement a publié l'Ordre n° 600/2018 portant approbation du Code de gestion du contrôle interne des entités publiques<sup>48</sup>. Selon ce texte, le chef de chaque entité publique est tenu d'assurer le suivi, la coordination et l'orientation de la mise en œuvre et du développement du système de gestion du contrôle interne. Celui-ci comprend les processus, moyens, actions et dispositions concernant tous les aspects des activités de l'entité publique qui sont établis et mis en œuvre par sa direction.

---

<sup>47</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/40929>

<sup>48</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/200317>

87. Les différents types d'audits internes publics réalisés sont les suivants : (i) l'audit des systèmes, qui consiste en une évaluation approfondie des systèmes de gestion et de contrôle interne menée pour déterminer s'ils fonctionnent de manière économique, efficace et efficiente, afin de repérer toute défaillance et d'émettre des recommandations pour y remédier ; (ii) l'audit des performances, qui permet de s'assurer que les critères fixés pour la mise en œuvre des objectifs et des missions de l'entité publique sont adaptés à l'évaluation des résultats et que les résultats sont conformes aux objectifs ; (iii) l'audit de la conformité, qui a pour objectif d'examiner les actions sur les effets financiers pour les fonds publics ou le patrimoine public en termes de respect de l'ensemble des principes et des règles procédurales et méthodologiques les concernant qui leur sont appliqués ; et (iv) l'audit des technologies de l'information, destiné à examiner et à évaluer les risques, les politiques, les procédures, les opérations, les applications, la gestion des données et l'infrastructure de l'entité publique dans le domaine des technologies de l'information.

88. Le service d'audit interne du SGG a mené des activités d'audit du système sur la prévention de la corruption, dont aucune ne portait spécifiquement sur les PHFE. Ses rapports sont confidentiels ; ils sont transmis au ministère de la Justice, qui doit veiller à leur mise en œuvre, ainsi qu'à la Cour des comptes.

89. L'organe de contrôle du Premier ministre vérifie les activités des ministres et des autres instances de l'exécutif qui sont subordonnées au Gouvernement. Il émet des recommandations et ses rapports sont, en règle générale, publiés sur son site web.

90. Outre le contrôle exercé par le Parlement et les services d'audit interne mis en place dans chacun des ministères du Gouvernement, l'article 140 de la Constitution charge la Cour des comptes d'exercer le contrôle sur le mode de formation, d'administration et d'utilisation des ressources financières de l'État et du secteur public. La Cour présente au Parlement un rapport annuel sur les comptes de gestion du budget public national de l'exercice budgétaire précédent, qui comprend aussi les irrégularités constatées. Les contrôles sont réalisés d'office et à la demande de l'une des Chambres du Parlement. Les rapports d'audit sont publiés sur le site web de la Cour des comptes. Selon la Loi n° 94/1992 sur la Cour des comptes<sup>49</sup>, celle-ci fixe son programme de travail en toute autonomie. Elle vérifie la qualité du mécanisme d'audit interne et s'assure que les rapports provenant de l'audit interne sont sincères et fidèles. Elle émet des recommandations selon les besoins et s'assure qu'elles sont mises en œuvre dans un rapport de suivi. Elle peut transmettre un dossier au ministère public lorsqu'elle estime que les éléments d'une infraction pénale présumée sont constitués.

91. Enfin, la Constitution confère à l'avocat du peuple (le médiateur) un mandat général afin de défendre les droits et les libertés des personnes physiques dans leurs relations avec les autorités publiques. Il exerce ses attributions d'office ou sur requête d'une partie lésée. Les autorités publiques sont tenues d'assurer au médiateur le soutien nécessaire dans l'exercice de ses attributions. Il émet des recommandations afin de tenir l'administration publique informée de l'illicéité d'un acte administratif. Il peut également participer à l'examen de la constitutionnalité des lois et des ordonnances réalisées par la Cour constitutionnelle, et notamment des ordonnances d'urgence (voir également le paragraphe 73 ci-dessus).

---

<sup>49</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/2364>

## Conflits d'intérêts

92. Un « conflit d'intérêts administratif » est défini à l'article 70 de la Loi n° 161/2003 (portant diverses mesures destinées à assurer la transparence dans l'exercice des fonctions politiques et publiques, etc.) comme une situation dans laquelle la personne qui est titulaire d'une charge ou d'une dignité publique détient un intérêt personnel de nature pécuniaire qui pourrait influencer sur l'accomplissement objectif des devoirs que lui imposent la Constitution et d'autres actes normatifs. Le Code de conduite du SGG, qui s'applique aux conseillers du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres (voir le paragraphe 59 ci-dessus), définit le conflit d'intérêts comme une situation ou une circonstance dans laquelle l'intérêt personnel de l'agent public ou du contractuel s'oppose, directement ou indirectement, à l'intérêt public, au point de nuire (ou de risquer de nuire) à l'indépendance ou à l'impartialité dont il doit faire preuve pour prendre des décisions ou s'acquitter de ses devoirs, dans le cadre de sa charge publique, en temps voulu et de façon objective.

93. Le Code de conduite du SGG indique que le personnel doit respecter le régime juridique des conflits d'intérêts et des incompatibilités établi par une loi spécifique, la Loi n° 161/2003.

94. L'article 445 du Code administratif, qui s'applique aux conseillers ministériels (voir le paragraphe 62 ci-dessus) impose aux fonctionnaires de respecter le régime juridique des conflits d'intérêts et des incompatibilités prévu dans la législation spécifique. À cet égard, l'article 79 de la Loi n° 161/2003 définit les situations de conflits d'intérêts pour les fonctionnaires et leur impose l'obligation d'en informer leur supérieur hiérarchique.

95. Selon l'article 72 (1) de la Loi n° 161/2003, le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres, ainsi que les secrétaires et sous-secrétaires d'État sont tenus de ne pas émettre un acte administratif, conclure un acte juridique ou prendre ou participer à la prise d'une décision dans l'exercice d'une fonction publique d'autorité qui produit un avantage matériel pour eux-mêmes, leur conjoint(e) ou leurs parents au premier degré. Cette obligation s'applique également aux conseillers du Président, conformément à l'article 100 de la Loi n° 161/2003. Tout manquement à cette obligation constitue une faute administrative, à moins qu'il ne soit érigé en acte plus grave par la loi. Les actes émis ou conclus en violation de cette obligation sont nuls et non avenue.

96. L'EEG note que la législation n'impose pas d'obligation spécifique de déclarer les conflits d'intérêts ad hoc. Suivant l'article 72 (2) de la Loi n° 161/2003, l'obligation de ne pas participer à la prise de décision dans une situation de conflit d'intérêts ne s'applique pas à l'émission, l'approbation ou l'adoption des actes normatifs. L'article 7 (2) du Code de conduite des ministres dispose que les membres du Cabinet (le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres et les ministres) sont tenus de déclarer, par quelque moyen que ce soit, toute situation conduisant à un conflit d'intérêts ou à une incompatibilité sans prévoir expressément d'obligation de se retirer lorsqu'une situation de conflit d'intérêts ad hoc se produit. L'EEG souligne qu'il est important que les PHFE se retirent du processus décisionnel chaque fois qu'il existe un conflit d'intérêts perçu au sujet d'un projet d'acte normatif et que ces décisions de se retirer doivent être rendues publiques. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'en cas de situation de conflit d'intérêts ad hoc entre les intérêts privés et les fonctions officielles, une obligation de déclarer, de s'abstenir ou de se retirer soit introduite pour les personnes**

**occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, y compris en ce qui concerne l'émission, l'approbation ou l'adoption des actes normatifs.**

97. L'EEG note avec intérêt qu'en ce qui concerne les marchés publics, l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a mis en place un système informatique intégré – PRÉVENIR, qui procède à des vérifications a priori afin de repérer automatiquement les situations pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts (en détectant les liens familiaux et les liens étroits existant entre les soumissionnaires ou les procédures de marchés publics et la direction des autorités adjudicatrices) dans le cadre des procédures engagées via le Système électronique de marchés publics. Lorsqu'il détecte un conflit d'intérêts potentiel, le système émet une « alerte intégrité », qui est transmise à la direction de l'autorité adjudicatrice afin qu'elle puisse prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer les éléments à l'origine du conflit d'intérêts (en remplaçant des membres du comité d'évaluation ou, dans des cas extrêmes, en excluant le soumissionnaire). Le fait de ne pas agir à la suite d'une alerte intégrité ou de ne pas remplir de formulaire de signalement conduit d'office à l'ouverture d'une procédure d'évaluation du conflit d'intérêts par l'ANI. L'EEG estime qu'il s'agit d'une bonne pratique, qui pourrait être reprise dans d'autres pays.

Interdiction ou limitation de certaines activités

*Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

98. L'article 84 de la Constitution prévoit que le Président de la Roumanie ne peut être membre d'aucun parti et ne peut exercer aucune autre fonction publique ou privée.

99. L'article 105 de la Constitution dispose que la fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec l'exercice d'une autre fonction publique d'autorité, excepté celle de député ou de sénateur. Elle est également incompatible avec l'exercice d'une fonction de représentation professionnelle salariée dans le cadre des organisations à but commercial. De plus, l'article 84 de la Loi n° 161/2003 prévoit que la position de membre du Cabinet est incompatible avec (i) les fonctions de président, de vice-président, de directeur général, de directeur, d'administrateur, de membre du Conseil d'administration ou d'auditeur dans des entreprises commerciales, y compris des banques ou autres établissements de crédit, des compagnies d'assurance et des sociétés financières, ainsi que des établissements publics ; (ii) la fonction de président ou de secrétaire général des assemblées générales des actionnaires ou d'associé dans les entreprises visées au point (i) ; (iii) la fonction de représentant de l'État dans les assemblées générales des entreprises visées au point (ii) ; (iv) les fonctions de directeur ou de membre du Conseil d'administration des entreprises autonomes, des entreprises et des entreprises nationales ; (v) la qualité de commerçant en tant que personne physique ; (vi) l'appartenance à un groupement d'intérêts économiques et (vii) une fonction publique confiée par un État étranger, à l'exception des fonctions prévues dans les accords et conventions auxquelles la Roumanie est partie. Suivant l'article 41 du Code administratif, les membres du Cabinet sont tenus de mettre fin à une situation d'incompatibilité dans les 15 jours suivant leur prestation de serment, sous peine de révocation.

100. De plus, les fonctions de secrétaire et de sous-secrétaire d'État et les fonctions qui leur sont assimilées sont incompatibles avec l'exercice d'une autre fonction publique d'autorité, ainsi qu'avec l'exercice des fonctions visées au paragraphe précédent. Exceptionnellement, le

gouvernement peut approuver la participation de ses membres et des secrétaires et sous-secrétaires d'État en tant que représentants de l'État à l'assemblée générale des actionnaires ou membres du Conseil d'administration des entreprises autonomes, des entreprises nationales ou des entreprises, institutions publiques ou entreprises commerciales, y compris les banques ou autres établissements de crédit, les compagnies d'assurance et les sociétés financières, qui présentent un intérêt stratégique ou lorsqu'un intérêt public l'exige, conformément à l'article 84 (3) de la Loi n° 161/2003. Les membres du Cabinet, les secrétaires et sous-secrétaires d'État et les personnes exerçant des fonctions qui leur sont assimilées peuvent exercer des fonctions ou des activités dans les domaines de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la création littéraire et artistique.

101. Conformément à l'article 100 de la Loi n° 161/2003 (portant diverses mesures destinées à assurer la transparence dans l'exercice des fonctions politiques et publiques, etc.), les conseillers du Président sont soumis au même régime d'incompatibilités que les ministres et les secrétaires d'État. Ils peuvent, néanmoins, exercer des fonctions ou des activités dans les domaines de l'enseignement, de la recherche scientifique et de la création littéraire et artistique. Les modalités d'établissement des incompatibilités sont établies dans le Règlement sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration présidentielle (voir le paragraphe 28 ci-dessus).

102. En ce qui concerne les conseillers ministériels, qui doivent être couverts par le régime d'incompatibilités applicable aux fonctionnaires (voir le paragraphe 64 ci-dessus), les articles 94 à 97 de la Loi n° 161/2003 définissent le régime d'incompatibilités.

#### *Contrats conclus avec les pouvoirs publics*

103. Il semblerait que le droit national n'interdise pas aux PHFE de conclure des contrats avec les pouvoirs publics, mais elles ont l'obligation de les déclarer et de respecter les dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts. La déclaration d'intérêts contient une rubrique qui permet de mentionner les contrats financés par le budget de l'État ou par des fonds locaux ou étrangers ou encore conclus avec des entreprises à capitaux publics ou dont l'État est actionnaire majoritaire ou minoritaire. L'obligation de déclarer ces contrats incombe au déclarant (y compris le/la conjoint(e) et les parents au premier degré, à savoir le père et la mère pour les ascendants et les enfants pour les descendants). Les contrats conclus avec des sociétés anonymes, dont le déclarant détient, avec son/sa conjoint(e) et ses parents au premier degré, moins de 5 %, indépendamment des modalités d'acquisition des actions, ne sont pas soumis à ces obligations de déclaration.

#### *Cadeaux*

104. Le cadre juridique en vigueur interdit de solliciter ou d'accepter des cadeaux, avantages ou autres gains. Par conséquent, l'un des principes régissant la conduite éthique et professionnelle de l'Administration présidentielle est l'intégrité morale, qui est définie à l'article 3 (d) du Règlement interne de l'Administration présidentielle comme l'interdiction de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, pour soi-même ou pour une autre personne, tout gain ou avantage moral ou matériel (voir également le paragraphe 58 ci-dessus). En même temps, les règles relatives à l'intégrité des fonctionnaires et des contractuels de l'administration centrale (les règles sur la prévention des conflits d'intérêts, les incompatibilités, la déclaration des cadeaux) s'appliquent de la même manière au



personnel de l'Administration présidentielle. À cet égard, l'article 440 du Code administratif, qui s'applique également aux conseillers ministériels (voir le paragraphe 62 ci-dessus) interdit aux fonctionnaires de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, pour eux-mêmes ou pour autrui, en contrepartie de leur fonction publique, des cadeaux ou d'autres avantages.

105. L'article 7 (1) du Code de conduite des ministres prévoit que les membres du Gouvernement ne doivent pas accepter, directement ou indirectement, un cadeau ou un autre avantage de nature pécuniaire ou non pécuniaire susceptible d'influer ou d'être perçu comme influant sur l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs devoirs particuliers.

106. Suivant l'article 12 du Code de conduite du SGG, les membres des bureaux privés du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres ont interdiction de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, pour eux-mêmes ou pour autrui, en contrepartie de leur fonction publique, des cadeaux ou d'autres avantages.

107. Indépendamment du cadre juridique précédent, la Loi n° 251/2004<sup>50</sup> portant diverses mesures relatives aux biens reçus gratuitement à l'occasion de réceptions protocolaires, dans l'exercice d'un mandat ou d'une fonction publique, régit l'acceptation ou la réception de cadeaux protocolaires. Par conséquent, les personnes qui sont des dignitaires publics et celles qui occupent des postes de dignité publique, ainsi que d'autres personnes qui ont l'obligation de divulguer leur patrimoine et leurs intérêts, telles que les PHFE ont l'obligation de déclarer à leur employeur tous les cadeaux qu'elles ont reçus dans le cadre des activités protocolaires menées dans l'exercice de leurs fonctions, au plus tard 30 jours après les avoir reçus. Chaque institution publique doit désigner une commission composée de trois membres qui sera chargée d'enregistrer et d'évaluer les cadeaux et d'en dresser l'inventaire. Si la valeur déterminée par la commission est inférieure à 200 EUR, le destinataire peut conserver le cadeau. Si le destinataire ne souhaite pas garder le cadeau, celui-ci doit rester dans l'institution, ou être remis gratuitement à une autre institution ou vendu aux enchères. Le produit de la vente doit être porté au budget de l'État. S'il est déterminé que la valeur du cadeau reçu est égale ou supérieure à 200 EUR, la personne l'ayant reçu peut le conserver et verser l'équivalent du montant supérieur à 200 EUR. Les médailles, décorations, plaques, ordres, écharpes et colliers de cérémonie, et assimilés, quelles que soient leur valeur, ainsi que les fournitures de bureau d'une valeur allant jusqu'à 50 euros (EUR) ne sont pas visés par l'obligation de déclaration. Enfin, les PHFE ont l'obligation de mentionner, sur leur déclaration de patrimoine, les cadeaux, services ou avantages obtenus gratuitement ou à une valeur marchande préférentielle par des tierces parties lorsque leur valeur individuelle est supérieure à 500 EUR.

108. La Loi n° 251/2004 oblige les institutions du gouvernement central à publier des informations sur la liste des cadeaux reçus et leur destination sur leur site web ou au Moniteur officiel en fin d'année. À cet égard, en mars 2019, le SGG a publié une procédure de déclaration des cadeaux, et notamment un modèle permettant de déclarer les cadeaux en fin d'année civile.

---

<sup>50</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/52934>

109. L'EEG note que le cadre réglementaire en vigueur prévoit une interdiction, pour les PHFE, de recevoir des cadeaux. Les PHFE peuvent toutefois accepter des cadeaux protocolaires, reçus pendant leur mandat, qui doivent être déclarés à leur employeur. L'obligation de déclarer les cadeaux protocolaires ne s'applique pas aux médailles, décorations, médailles, décorations, plaques, ordres, écharpes et colliers de cérémonie, (quelles que soient leur valeur), ni aux fournitures de bureau dont la valeur a été déterminée comme étant inférieure à 50 euros. En outre, les PTEF sont autorisés à conserver les cadeaux reçus au cours de leur mandat dont la valeur a été estimée à 200 euros maximum (ou plus de 200 euros à condition qu'elles acquittent le montant dépassant 200 euros). Le GET estime qu'à des fins de transparence, les distinctions honorifiques telles que médailles, décorations, plaques, ordres, écharpes et colliers de fonction, qui peuvent être accompagnées d'une récompense pécuniaire, devraient, en règle générale, être signalées à l'autorité compétente. En outre, la valeur d'un seul cadeau, que les PTEF peuvent être autorisés à conserver, devrait être sensiblement revue à la baisse. De plus, compte tenu des pratiques comparables, la loi peut spécifier un seuil maximum pour la valeur annuelle des cadeaux qu'une même personne peut être autorisée à conserver, en particulier si les cadeaux sont reçus par plusieurs donateurs. Des orientations correspondantes, illustrées par des exemples concrets, devraient être mises à disposition de façon suffisamment détaillée. Concernant la publication du registre des cadeaux, l'EEG se félicite que l'Administration présidentielle ait publié la liste des cadeaux pour 2022<sup>51</sup>, alors que la liste des cadeaux du SGG pour 2022 est vierge<sup>52</sup>. De plus, il est ressorti de la visite sur place auprès des autorités que les ministères ne publient pas tous une telle liste chaque année. L'EEG considère que la publication de la liste des cadeaux contribuerait à accroître la transparence et permettrait au public d'avoir connaissance des cadeaux, de leur donateur, de leur valeur et du bénéficiaire final. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que les règles sur les cadeaux et toutes formes de gains/avantages applicables aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif soient plus spécifiques et assorties d'orientations appropriées, et (ii) que les institutions du gouvernement central publient la liste de tous les cadeaux protocolaires reçus, de façon régulière et en temps voulu, conformément aux prescriptions légales.** Cette recommandation s'applique également aux services répressifs (par. 191 ci-dessous).

110. L'EEG a été informée, en outre, que les PHFE n'avaient suivi aucune formation ou autre activité de sensibilisation. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 64 ci-dessus, au sujet de la nécessité d'organiser, pour les PHFE, des séances d'information et/ou des formations pratiques sur les normes d'intégrité lors de leur prise de fonctions et de façon régulière.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

111. Le Code de conduite du SGG, qui s'applique aux membres des cabinets privés du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres, ainsi que le Code administratif, qui concerne également les conseillers ministériels, contiennent des dispositions relatives à une utilisation responsable des ressources publiques (voir les paragraphes 61 et 62 ci-dessus). Le Code d'éthique et de déontologie de l'Administration présidentielle contient une disposition similaire. De plus, les articles 295, 297, 298, 306 et 307 du Code pénal sanctionnent les infractions pénales suivantes : dilapidation de l'argent public, abus de pouvoir exercé par un

<sup>51</sup> [https://www.presidency.ro/files/documente/23-01-31-05-24-45Lista\\_bunurilor\\_prime\\_tiu\\_gratuit\\_cu\\_prilejul\\_unor\\_actiuni\\_de\\_protocol\\_in\\_anul\\_2022.pdf](https://www.presidency.ro/files/documente/23-01-31-05-24-45Lista_bunurilor_prime_tiu_gratuit_cu_prilejul_unor_actiuni_de_protocol_in_anul_2022.pdf)

<sup>52</sup> <https://sgg.gov.ro/1/lista-cuprinzand-cadourile-primita-potrivit-legii-nr-251-2004-si-destinatia-acestora/>

fonctionnaire, négligence professionnelle, gain pécuniaire illicite et détournement de fonds, respectivement, qui sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de deux à sept ans, d'une amende ou d'une interdiction d'exercer une fonction publique.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

112. Le Code de conduite du SGG, qui est applicable aux membres des cabinets privés du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres, ainsi que le Code administratif, qui concerne également les conseillers ministériels, contiennent des dispositions qui réglementent le respect du secret d'État, du secret professionnel et de la confidentialité (voir les paragraphes 61 et 62 ci-dessus). En vertu de la loi n° 182/2002 sur la protection des informations classifiées, une violation de ses dispositions par les PTEF peut entraîner une responsabilité disciplinaire, civile ou pénale, selon le cas. De plus, les articles 303, 304 et 305 du Code pénal érigent en infractions pénales la divulgation illicite d'informations relevant du secret d'État, la publication d'informations classifiées ou non publiques, et toute négligence dans la conservation des informations, respectivement, qui, suivant les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, sont passibles d'une amende, d'une peine d'emprisonnement de 12 ans maximum et d'une interdiction d'exercer certains droits.

#### *Restrictions après la cessation de fonctions*

113. Durant la visite sur place, l'EEG a été informée que le phénomène des PHFE quittant leurs fonctions pour travailler dans le secteur privé (ou « pantouflage ») constitue un problème grave et aucune restriction applicable aux PHFE après la cessation de fonctions n'a été portée à sa connaissance, hormis certaines dispositions légales concernant les délais de carence imposés aux fonctionnaires<sup>53</sup> et aux auditeurs internes<sup>54</sup>, ainsi que la gestion des conflits d'intérêts pour les adjudicataires des marchés publics<sup>55</sup>. L'EEG estime que cette question doit être abordée, notamment afin de prévenir les conflits d'intérêts et toute utilisation abusive de l'information. Des mesures concernant l'interdiction de rechercher un nouvel emploi en étant en fonction, la fixation d'un délai de carence à respecter avant d'occuper un nouveau poste, des restrictions visant certains types d'activités ou l'instauration d'un mécanisme auprès duquel les PHFE doivent obtenir une autorisation ou un avis sur les nouvelles activités faisant suite à l'exercice d'une fonction publique, peuvent ainsi être envisagées. **Le GRECO recommande (i) de concevoir des restrictions après la cessation de fonctions et de les appliquer aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, et (ii) d'établir un mécanisme efficace de suivi concernant ces règles.**

---

<sup>53</sup> L'article 94 (3) de la Loi n° 161/2003 prévoit qu'un fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a exercé des activités de surveillance et de contrôle visant des entreprises ou d'autres structures à but lucratif, ne peut pas exercer d'activité en leur sein ni leur fournir des services de conseil pendant les trois années qui suivent sa cessation de fonctions.

<sup>54</sup> Selon l'article 22 (5) de la Loi n° 672/2002 sur l'audit interne public, telle que modifiée, les auditeurs internes ne doivent pas être chargés de missions d'audit interne public dans les secteurs d'activité dans lesquels ils ont exercé des fonctions ou ont été impliqués d'une autre manière, et cette interdiction peut être levée après une période de 3 ans.

<sup>55</sup> En vertu de l'article 61 de la Loi n° 98/2016 sur les marchés publics, telle que modifiée, l'adjudicataire avec lequel le pouvoir adjudicateur a conclu le marché public n'est pas autorisé à s'engager ou à conclure d'autres accords de prestations de services, directement ou indirectement, aux fins de l'exécution du marché public, avec des personnes qui ont été associées au processus de vérification/évaluation des demandes de participation/offres soumises dans le cadre d'une procédure d'attribution ou avec des employés/anciens employés du pouvoir adjudicateur ou du prestataire de services d'achat participant à la procédure d'attribution, pendant une période d'au moins 12 mois après la conclusion du contrat.

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

### *Obligations déclaratives*

114. La Roumanie s'est dotée d'un système solide pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts. La Loi n° 176/2010 (sur l'intégrité dans l'exercice des fonctions et dignités publiques, voir le paragraphe 54 ci-dessus) crée une obligation, pour toutes les PHFE, y compris le Président (mais à l'exception des conseillers honoraires) de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts lors de leur nomination, annuellement et à la fin de leur mandat. Selon l'article 4, les PHFE sont tenues de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts comme suit : (i) dans les 30 jours suivant la date de nomination ou d'élection à la fonction publique ; (ii) chaque année, le 15 juin au plus tard ; (iii) en cas de suspension, dans les 30 jours suivant la date de fin de la suspension ; et (iv) au plus tard 30 jours après la cessation de fonctions.

115. Les déclarants doivent remplir deux formulaires distincts, à savoir une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, ces déclarations sont faites par voie électronique via une plateforme en ligne (e-DPI). L'obligation de déclarer patrimoine et intérêts s'applique au déclarant, mais concerne aussi son/sa conjoint(e) et ses enfants à charge. La déclaration de patrimoine porte sur : (i) les biens immeubles, c'est-à-dire le foncier et l'immobilier, (ii) les biens meubles comme les véhicules et autres moyens de transport, (iii) les biens meubles comme les métaux précieux, bijoux ou objets d'art, de culte ou culturels dont la valeur totale est supérieure à 5 000 EUR, (iv) les biens meubles dont la valeur individuelle dépasse 3 000 EUR et les biens immobiliers cédés l'année précédente, (v) les actifs financiers, comme les comptes et dépôts bancaires, fonds d'investissement et autres formes d'épargne et d'investissement, ainsi que les cartes de crédit, si leur valeur totale globale excède 5 000 EUR, (vi) les autres revenus nets supérieurs à 5 000 EUR, (vii) le passif, comme les dettes, crédits hypothécaires, garanties émises au profit d'un tiers, biens acquis par crédit-bail et autres biens de ce type, si leur valeur totale dépasse 5 000 EUR, (viii) les cadeaux, services ou avantages gratuits ou subventionnés par rapport à la valeur marchande, reçus de personnes, d'organisations, de sociétés, de régions autonomes, de sociétés nationales ou d'institutions publiques étrangères, y compris les bourses d'études, les prêts, les garanties, les règlements de frais, autres que ceux de l'employeur, dont la valeur individuelle dépasse 500 euros, et (ix) les revenus du déclarant et des membres de sa famille (c'est-à-dire le conjoint et les enfants à charge) au cours de la dernière année fiscale..

116. L'article 111 de la Loi n° 161/2003 énumère les fonctions et activités devant être mentionnées dans la déclaration d'intérêts, qui est jointe à l'annexe 2 de la Loi n° 176/2010. Il s'agit des statuts suivants : (i) associé ou actionnaire d'entreprises, entreprises/sociétés nationales, établissements de crédit ou groupements d'intérêts économiques, ou membre d'associations, de fondations ou autres organisations non gouvernementales ; (ii) membre d'organes de direction, d'administration ou de contrôle d'entreprises, entreprises autonomes, entreprises/sociétés nationales, établissements de crédit, groupements d'intérêts économiques, associations ou fondations ou autres organisations non gouvernementales ; (iii) membre d'une association professionnelle et/ou syndicale ; (iv) membre d'organes de direction, d'administration ou de contrôle, rémunéré ou non, ou de partis politiques (fonction exercée et nom du parti politique), (v) les contrats, y compris les contrats d'assistance juridique, de conseil juridique, de consultance et les contrats civils, obtenus ou en cours dans le cadre de l'exercice de fonctions publiques, de mandats ou de dignités financés par le budget

de l'État, des fonds locaux et étrangers ou conclus avec des sociétés à capitaux publics ou dans lesquelles l'État est un actionnaire majoritaire/minoritaire.

### *Mécanismes de contrôle*

117. Dans les 10 jours suivant la réception des déclarations, les points de contact de chaque institution, qui sont désignés par le chef de l'institution concernée pour veiller à la mise en œuvre des dispositions légales relatives aux déclarations de patrimoine et d'intérêts et apporter des conseils utiles pour remplir les déclarations, effectuent une première vérification des déclarations en procédant à un contrôle préliminaire, avant qu'elles ne soient transmises à l'ANI. Les points de contact peuvent ainsi demander au déclarant de rectifier la déclaration dans les 30 jours lorsqu'ils constatent que les formulaires n'ont pas été pas remplis correctement. Le non-respect du délai légal fixé pour le dépôt des déclarations peut conduire à une amende administrative et à une évaluation de la part des contrôleurs de l'ANI. Les déclarations sont placées sur le site web de l'entité publique concernée et l'ANI les publie sur son propre portail, le Portail public des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Les données à caractère personnel, comme les numéros personnels d'identification, adresses, numéros de compte bancaire, signature, etc., doivent être anonymisées. Selon l'article 6 de la Loi n° 176/2010 (voir le paragraphe 54 ci-dessus), les déclarations de patrimoine et d'intérêts sont conservées sur les sites web des deux institutions pendant toute la durée du mandat ou des fonctions publiques et dans les trois années suivant la cessation de fonctions.

118. Les contrôleurs de l'ANI sont des fonctionnaires qui bénéficient d'un statut spécial et procèdent à l'évaluation des situations de conflit d'intérêts, d'incompatibilité et de patrimoine non justifié. Ils jouissent d'une autonomie et d'une indépendance opérationnelle. À cet égard, ils n'introduisent pas de demande d'évaluation, pas plus qu'ils ne suivent une demande déposée en ce sens par une personne, une institution ou une autorité publique. Les évaluations peuvent être engagées d'office ou sur notification d'une personne physique ou morale, quelle qu'elle soit. Pendant les vérifications, les contrôleurs ont accès aux informations de plusieurs bases de données, comme les registres des contribuables, de la population, des propriétés foncières ou immobilières, des immatriculations de véhicules, et autres registres recensant des biens. Ils peuvent aussi demander des informations non publiques détenues par d'autres entités privées ou publiques, lesquelles sont tenues de transmettre les données dans les 30 jours suivant la réception de la demande. Dans le cadre de l'évaluation d'un patrimoine non justifié, les avis émis par des experts peuvent uniquement être demandés et utilisés après accord de la personne assujettie au contrôle. Si l'approbation est refusée, une demande est introduite auprès du tribunal compétent qui décide de la nécessité d'une expertise. Les vérifications sont effectuées en suivant une sur la une procédure opérationnelle. À l'issue de l'évaluation, un rapport d'évaluation est établi.

119. Pendant la visite sur place, l'EEG a appris que les ressources budgétaires de l'ANI semblent suffisantes pour ses opérations quotidiennes<sup>56</sup>, à savoir le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts et des situations d'incompatibilité, de conflit d'intérêts et de patrimoine non justifié. Néanmoins, compte tenu du grand nombre de déclarations déposées chaque année (800 000 environ), et parce que la vérification est effectuée manuellement, l'ANI ne dispose pas des moyens nécessaires pour étudier de près toutes les déclarations ni même une part importante d'entre elles. Par conséquent, entre 2017 et 2021, plus de 6 000

---

<sup>56</sup> Le budget annuel de l'ANI pour 2022 s'élevait à 7,03 millions EUR environ. L'ANI emploie actuellement 101 personnes, dont 39 contrôleurs.

déclarations ont été examinées par les inspecteurs pour d'éventuelles violations du délai de soumission ou de la manière de remplir la déclaration, et des amendes ont été imposées dans plus de 4 600 cas. Entre 2019 et 2022, l'ANI n'a enquêté que sur 27 cas liés aux PHFE et 431 cas concernant les agents des services répressifs, et des conclusions ont été rendues dans certains cas, tandis que d'autres cas sont encore en suspens. L'EEG a pris note de la coopération satisfaisante de l'ANI avec différents organismes, à l'exception de la coopération avec l'Agence nationale d'administration des biens saisis (ANABI) qui doit être renforcée. L'EEG a également été informée que le fait de confier de nouvelles tâches et responsabilités supplémentaires à l'ANI, comme : la conduite de formations et d'activités de sensibilisation à destination des PHFE (voir le paragraphe 64 ci-dessus) ; la gestion du système PRÉVENIR (voir le paragraphe 97 ci-dessus) ; le passage des déclarations papier aux versions électroniques et la gestion de la plateforme e-DPI ; le nouveau rôle de canal de signalement externe attendu de l'ANI à des fins de protection des lanceurs d'alerte (voir le paragraphe 209 ci-dessous), la nécessité de former le personnel de l'ANI et de renforcer ses compétences et son savoir-faire en continu ; ou encore la mise en œuvre à venir d'un module d'analyse des risques et le développement d'applications informatiques pour assurer une interconnexion avec les registres et les bases de données extérieurs pertinents et numériser ses processus de travail concernant l'analyse de toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts, doit s'accompagner de ressources financières, humaines, administratives et matérielles supplémentaires. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que les déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif soient effectivement et substantiellement vérifiées de façon régulière par l'Agence nationale pour l'intégrité, et (ii) que l'Agence nationale pour l'intégrité soit dotée de ressources et de moyens accrus, et entretienne une coopération/des relations solides et efficaces avec les autres organes de contrôle/bases de données pertinents, dans des proportions qui lui permettent de s'acquitter correctement et efficacement de ses fonctions.**

#### Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

##### *Procédures pénales et immunités*

120. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, le Président de la Roumanie jouit de l'immunité. L'étendue de cette immunité n'est pas explicitement définie par la Constitution, qui prévoit toutefois une procédure de mise en accusation par le Parlement pour haute trahison (article 96 de la Constitution).

121. De plus, les membres du Cabinet (le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres et les ministres) jouissent de l'immunité. La responsabilité pénale est individuelle et concerne le Premier ministre et chacun des ministres pour les actes commis pendant la durée de leurs mandats respectifs. Selon l'article 109 (2) de la Constitution, la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la Roumanie ont le droit de demander que des poursuites pénales soient engagées à l'encontre des membres du Cabinet pour les faits commis dans l'exercice de leurs fonctions. La Loi n° 115 du 28 juin 1999 sur la responsabilité des ministres<sup>57</sup> définit la procédure à suivre pour engager des poursuites pénales. Selon l'article 24 (2) de la Loi n° 115/1999, les anciens membres du Gouvernement font l'objet de poursuites pénales pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions conformément à la procédure prévue dans cette Loi. Par conséquent, la Chambre des députés ou le Sénat débat de la

---

<sup>57</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/18561>

possibilité d'entamer des poursuites pénales en se référant au rapport rédigé par une commission permanente chargée d'analyser les activités du gouvernement. La décision de la Chambre concernée est adoptée à la majorité de ses membres. Les requêtes sont transmises au ministre de la Justice.

122. Une fois la procédure pénale engagée, si les (anciens) membres du Cabinet ne sont pas membres du Parlement, le Président de la Roumanie peut lever leur immunité, et décider de les suspendre. Si les (anciens) membres du Cabinet sont membres du Parlement (députés ou sénateurs), l'article 72 (2) de la Constitution prévoit qu'ils peuvent faire l'objet d'une enquête ou de poursuites pénales, mais pas d'une perquisition ni être détenus ou arrêtés sans l'autorisation de la Chambre du Parlement compétente. Selon l'article 72 (3) de la Constitution, en cas d'infraction flagrante, les députés ou sénateurs peuvent être détenus et subir une perquisition. Le ministre de la Justice informe aussitôt le président de la Chambre en question de la détention et de la perquisition. Si, après avoir été saisie, la Chambre concernée constate que la détention n'est pas fondée, elle ordonne immédiatement l'annulation de cette mesure. La Loi n° 115 du 28 juin 1999 sur la responsabilité des ministres<sup>58</sup> prévoit que les poursuites pénales sont conduites par le parquet de la Haute Cour de cassation et de justice, qui est compétent pour connaître des affaires concernant des membres du Cabinet.

123. De 2017 à 2022, le Président de la Roumanie a autorisé toutes les onze demandes d'ouverture de poursuites pénales concernant des membres du Cabinet. La Chambre des députés a autorisé une demande et en a rejeté une autre, tandis que le Sénat en a autorisé une et rejeté trois. Comme indiqué dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle, « l'immunité des parlementaires – y compris lorsqu'ils sont membres du gouvernement – reste un sujet problématique en Roumanie ». Il est rappelé que le GRECO a recommandé « 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 ». Cette recommandation avait été traitée de manière satisfaisante à la date d'adoption du dernier rapport de conformité établi dans le cadre de ce cycle, les deux Chambres du Parlement ayant modifié leurs règlements respectifs au regard de la levée de l'immunité parlementaire des Membres du Parlement, y compris ceux qui sont ou ont été membres du Cabinet. Les deux Chambres du Parlement appliquent des règles similaires pour la levée de l'immunité de leurs membres. Par conséquent, le GRECO encourage les autorités à ne pas faire obstacle aux poursuites pénales visant des membres du Gouvernement qui sont aussi membres du Parlement lorsqu'ils sont suspectés d'avoir commis des actes de corruption.

124. Les secrétaires et sous-secrétaires d'État, les conseillers d'État du Gouvernement, les conseillers du Président et les conseillers ministériels relèvent de la procédure pénale générale et ne bénéficient pas de l'immunité.

125. La Direction nationale anticorruption (DNA), parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire<sup>59</sup> et rattaché à la Haute Cour de

---

<sup>58</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/18561>

<sup>59</sup> Selon le droit interne, il y a corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire quand : la valeur du pot-de-vin ou des gains indus est supérieure à 10 000 EUR, le préjudice causé dépasse 200 000 EUR ou l'infraction a été commise (quel que soit le montant du pot-de-vin ou du préjudice) par des personnes occupant des postes

cassation et de justice, est chargée de poursuivre les PHFE et les agents des services répressifs ayant commis des actes de corruption. La DNA ouvre une enquête sur des allégations d'actes de corruption sur les bases suivantes : plaintes déposées par des citoyens, lanceurs d'alerte compris, plaintes émanant d'autorités publiques ou d'institutions spécialisées (ANI, Cour des comptes, autres parquets, etc.) et saisies d'office sur la base d'informations obtenues par des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions ou de faits divers ou d'informations diffusées par les médias. Il ressort de son rapport annuel d'activité pour l'année 2022<sup>60</sup> que : 404 affaires ont été renvoyées devant les tribunaux en 2022 (contre 338 en 2021 et 306 en 2020) ; 252 personnes de haut niveau ont été jugées en 2022, dont deux ministres, un secrétaire d'État et 40 fonctionnaires de police (contre 223 en 2021, qui comprenaient deux ministres et un ancien ministre, trois secrétaires d'État et un sous-secrétaire d'État, 54 fonctionnaires de police, et 160 en 2020, qui comprenaient un secrétaire d'État et 18 fonctionnaires de police) ; 287 personnes ont été condamnées sur 439 accusés, dont 18 étaient des membres du personnel du ministère de l'Intérieur-MAI (contre 255 personnes condamnées sur 427 accusés, dont 13 étaient des employés du MAI, en 2021<sup>61</sup> ; et 258 personnes condamnées concernant 450 prévenus, dont un secrétaire d'État et 17 fonctionnaires de police, en 2020<sup>62</sup>) ; le nombre total d'affaires en suspens en 2022 est passé à 3 295 (contre 3 177 en 2021 et 3 232 en 2020) ; et la charge de travail moyenne par procureur a augmenté pour atteindre 66 affaires en 2022 (contre 59 en 2021 et 61 en 2020).

126. L'EEG prend note des résultats positifs enregistrés par la DNA, notamment en ce qui concerne le nombre d'affaires renvoyées devant les tribunaux et le nombre d'accusés, dont 11 PTEF et 112 agents des services répressifs, jugés au cours des trois dernières années. Or, il s'avère que seul un secrétaire d'État et 48 policiers ont été condamnés au cours des trois dernières années. L'EEG est préoccupée par le faible nombre de condamnations reçues par les PTEF et les agents des services répressifs, ainsi que par l'augmentation générale du nombre d'affaires pendantes devant la DNA. Par ailleurs, il n'a pas échappé à l'EEG que la DNA est en sous-effectif, avec seulement 74,9 % des postes pourvus (146 sur 195 postes) à la fin de l'année 2022. Le déficit en ressources humaines était le même en 2020. En conséquence, la charge de travail individuelle par procureur a augmenté, tout comme le nombre total d'affaires en suspens auprès de l'AND. Les autorités ont récemment confirmé que le taux d'occupation des postes de procureurs a atteint 85% (soit 165 des 195 postes attribués aux procureurs) bien que 10 procureurs aient déjà été nommés pour travailler pour le Parquet européen, la DNA dispose donc d'un effectif de 155 procureurs. L'EEG a compris, lors de la visite sur place, que des difficultés demeurent en matière de recrutement des procureurs de la DNA en raison de l'ancienneté de 10 ans requise pour la nomination<sup>63</sup> et de l'attrait du lieu de travail. L'EEG considère que le fonctionnement plein et entier de la DNA, y compris une main-d'œuvre suffisamment stable, est déterminant pour mener des enquêtes solides et des poursuites fondées en matière de corruption de moyen et haut niveau et pour obtenir des condamnations pour de telles infractions. **Le GRECO recommande que les mesures nécessaires soient prises pour maintenir une main-d'œuvre suffisante et stable afin de remédier aux difficultés actuellement rencontrées par la Direction nationale anticorruption.**

---

importants, conformément à la loi. La DNA est également chargée des enquêtes sur les infractions visant les intérêts financiers de l'UE.

<sup>60</sup> <https://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=590>

<sup>61</sup> <https://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=536>

<sup>62</sup> <https://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>

<sup>63</sup> Voir le Rapport 2022 sur l'état de droit de la Commission européenne relatif à la Roumanie, mentionné au paragraphe 57 ci-dessus.



## *Mécanismes de répression non pénale*

127. Comme indiqué aux paragraphes 117 à 119 ci-dessus, la Loi n° 176/2010 (sur l'intégrité dans l'exercice des fonctions et dignités publiques) habilite les contrôleurs de l'ANI à mener des enquêtes et des évaluations sur les allégations de patrimoine non justifié et de situations d'incompatibilité et de conflit d'intérêts. L'article 17 de la Loi n° 176/2010 dispose donc que si, à l'issue d'une procédure d'évaluation du patrimoine, et après avoir obtenu des explications par écrit ou par oral de la personne faisant l'objet de l'évaluation, le contrôleur constate qu'il existe des différences significatives de patrimoine supérieures à 10 000 EUR, celui-ci rédige un rapport d'évaluation sur l'existence d'un patrimoine non justifié. Le rapport d'évaluation est communiqué à la personne soumise à l'évaluation et, le cas échéant, aux autorités fiscales, pénales et disciplinaires, et à la commission d'enquête sur le patrimoine pour suites à donner. La commission d'enquête sur le patrimoine, composée de trois membres, siège près la Cour d'appel. Ses travaux ne sont pas publics. La commission peut entendre les parties concernées et convoquer d'autres personnes en tant que témoin, ainsi que des représentants de l'ANI. Elle peut décider, à la majorité des votes, (i) de renvoyer l'affaire devant la Cour d'appel si elle estime que, en se fondant sur les éléments de preuve, l'acquisition de la part d'un bien ou de certains biens n'est pas légalement justifiée (dans ce cas, les poursuites sont menées par la Cour d'appel, et un recours peut être introduit devant la Haute Cour de cassation et de justice) (ii) de rejeter l'affaire si elle estime que l'origine des biens est justifiée ou (iii) de suspendre le contrôle et de renvoyer l'affaire devant le parquet afin que ce dernier détermine si l'origine des biens constitue une infraction pénale.

128. L'article 21 de la Loi n° 176/2010 dispose que si, à l'issue de la procédure d'évaluation, et après avoir obtenu des explications par écrit ou par oral de la personne faisant l'objet de l'évaluation, le contrôleur considère qu'il existe des preuves d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité, il rédige un rapport d'évaluation. La personne assujettie à l'évaluation peut contester le rapport établissant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité dans les 15 jours suivant sa réception, devant le tribunal administratif. Si le rapport d'évaluation établissant l'existence d'un conflit d'intérêts n'a pas été contesté devant le tribunal administratif, l'ANI saisit, dans un délai de six mois, les organes compétents pour engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de la personne concernée. Si le rapport d'évaluation établissant l'existence d'une incompatibilité n'a pas été contesté devant le tribunal administratif, l'ANI saisit, dans un délai de 15 jours, les organes compétents pour engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de la personne concernée.

129. Selon l'article 26 de la Loi n° 176/2010, l'ANI communique le rapport d'évaluation comme suit : pour le Président et le Premier ministre : au Parlement ; pour les autres membres du Gouvernement : au Premier ministre, qui propose leur révocation au Président ; pour les secrétaires et sous-secrétaires d'État : au Premier ministre, qui peut ordonner leur révocation ; pour les conseillers du Président et les conseillers ministériels : à la commission disciplinaire, au conseil de discipline ou à l'autorité de l'institution compétente qui imposera une sanction disciplinaire en vertu de la loi. La sanction disciplinaire est valable même si le rapport d'évaluation a été transmis au parquet.

130. Selon l'article 25 de la Loi n° 176/2010, le fait de constater un état d'incompatibilité ou un conflit d'intérêts est considéré comme un motif de révocation ou, le cas échéant, d'une sanction en vertu des règles disciplinaires applicables. Néanmoins, les sanctions disciplinaires

que sont la réprimande et l'avertissement ne peuvent pas être utilisées. De plus, la personne qui a été démise de ses fonctions ou à l'égard de laquelle une situation de conflit d'intérêts ou d'incompatibilité a été établie est déchue de son droit d'exercer une fonction publique ou occuper une position de dignité publique, à l'exception des fonctions électorales, pendant une période de trois ans à compter de la date de sa révocation ou de la fin de son mandat/contrat. Si la personne occupe une fonction éligible, elle ne peut pas exercer la même fonction pendant une période de trois ans à compter de la fin de son mandat. Si elle n'exerce plus de fonction publique à la date de la constatation de l'incompatibilité ou du conflit d'intérêts, l'interdiction de trois ans court à partir de la date du rapport d'évaluation final, ou de la date de la décision judiciaire définitive confirmant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité. De même, la personne pour laquelle des différences significatives entre le patrimoine et les revenus perçus ont été constatées par une décision définitive d'une juridiction nationale, est considérée comme étant dans une situation d'incompatibilité avec l'exercice d'une fonction publique et est interdite d'exercer une fonction publique pendant une période de trois ans.

131. En ce qui concerne les sanctions, l'article 55 du Règlement interne de l'Administration présidentielle prévoit les sanctions suivantes : avertissement écrit, rétrogradation accompagnée d'une diminution du salaire correspondante pendant une période ne dépassant pas 60 jours ; réduction du salaire de 5-10 % pendant un à trois mois et cessation de fonctions. L'article 39 du Code de conduite du SGG prévoit les sanctions suivantes pour les contractuels (les conseillers du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres) : blâme, baisse de salaire, rétrogradation et révocation/résiliation du contrat de travail individuel (voir le paragraphe 61 ci-dessus). Selon l'article 493 du Code administratif, les sanctions suivantes s'appliquent aux fonctionnaires et, par extension, aux conseillers ministériels : blâme ; réduction des droits salariaux de 5-20 % pendant trois mois au plus ou de 10-15 % pendant un an au plus ; suspension du droit à la promotion pendant une période allant d'un à trois ans ; rétrogradation accompagnée d'une diminution du salaire correspondante et révocation.

132. De 2017 à 2022, l'ANI a imposé des amendes administratives à un ministre, à deux conseillers d'État et à 24 membres des cabinets privés, et donné des avertissements à un secrétaire d'État et à 11 membres des cabinets privés pour non-respect des dispositions de la Loi n° 176/2010.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/de police

#### *Aperçu des divers services répressifs*

133. Il existe quatre grands services répressifs en Roumanie, qui sont subordonnés au ministère de l'Intérieur et qui lui rendent compte : la Police roumaine, institution spécialisée accomplissant des missions concernant la protection des libertés et droits fondamentaux de la personne, la prévention et la constatation des infractions, et le respect de l'ordre et de la paix publics ; la Gendarmerie roumaine, responsable, notamment, du maintien et du rétablissement de l'ordre public en général et durant les visites officielles ou autres activités organisées en présence de dignitaires roumains et étrangers de haut rang, de la maîtrise de la foule et de la répression des émeutes, du maintien de l'ordre dans les zones montagneuses et côtières, et de la recherche et de l'arrestation des fugitifs et des déserteurs ; la Police des frontières roumaines, responsable, entre autres, de la surveillance et du contrôle aux frontières de l'État et de la prévention et de la lutte contre la migration illégale et les actes propres à la criminalité transfrontalière commis dans sa zone de compétence ; et la Direction générale anticorruption (DGA), structure spécialisée dans la prévention et la lutte contre la corruption du personnel du ministère de l'Intérieur.

134. La Police roumaine<sup>64</sup> (Police) et la Gendarmerie roumaine<sup>65</sup> (Gendarmerie) seront étudiées dans le présent rapport sous l'angle de leur mandat, de leurs missions, de leurs effectifs et du cadre juridique distinct réglemant chacune d'elles. Pour les besoins de ce rapport, (i) les caractéristiques communes à la Police et à la Gendarmerie sont regroupées, une appréciation détaillée étant apportée chaque fois que nécessaire, afin de souligner les différences ou les dispositifs propres à chaque service répressif – que ces différences représentent des atouts ou des difficultés à venir, et (ii) le terme « services répressifs » est utilisé pour désigner à la fois la Police et la Gendarmerie sans distinction et le terme « agents des services répressifs (ASF) » pour désigner les policiers et les militaires sans distinction.

#### *Organisation et responsabilité de certains services répressifs*

135. La Loi n° 218/2002<sup>66</sup> régit l'organisation et le fonctionnement de la Police. Elle est complétée par la Loi n° 360/2002<sup>67</sup> sur le statut des policiers et divers règlements d'application. La Police est une organisation civile et, selon l'article 5 de la Loi n° 218/2002, sa structure est la suivante : l'Inspection générale de la Police roumaine (IGPR) ; les unités de police territoriales (inspections et postes de police, par exemple) subordonnées à l'IGPR, la Direction générale de la Police de la Municipalité de Bucarest et les inspections départementales de la police ; les établissements d'enseignement assurant la formation initiale et continue des personnels ; et d'autres unités nécessaires à l'exécution de missions de police spécifiques.

136. L'IGPR, qui est l'unité centrale de la police, compte 37 unités administratives centrales, à savoir des directions, des services, des bureaux et des instituts. Elle est dotée de la

---

<sup>64</sup> [www.politiaromana.ro](http://www.politiaromana.ro)

<sup>65</sup> [www.jandarmeriaromana.ro](http://www.jandarmeriaromana.ro)

<sup>66</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35841>

<sup>67</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/36819>

personnalité morale et dispose d'une compétence territoriale générale. Elle dirige, guide et contrôle l'activité des inspections de police subordonnées, mène les enquêtes sur les infractions, et exerce tout autre pouvoir qui lui est conféré par la loi. Elle est dirigée par un inspecteur général, secondé d'adjoints. L'IGPR est dotée d'un Conseil supérieur, qui analyse et qui décide des activités de la Police en fonction de la stratégie du ministère de l'Intérieur, et ses décisions sont prises à la majorité qualifiée.

137. Les unités territoriales comprennent 40 inspections départementales de la police, ainsi que la Direction générale de la Police de la Municipalité de Bucarest, qui exercent leur activité suivant la division administrative/territoriale du pays. Les inspections départementales de la police sont organisées et fonctionnent comme des unités dotées de la personnalité morale. Elles sont dirigées par un Inspecteur principal, qui est secondé par des adjoints. La Direction générale de la Police de la Municipalité de Bucarest est organisée et fonctionne comme une unité dotée de la personnalité morale, dirigée par un Directeur général secondé par des adjoints. Il existe quatre établissements d'enseignement. Les municipalités et les villes sont dotées de postes de police municipaux et urbains et les communes de postes de police.

138. Les effectifs de la Police comptent 58 000 personnes et se composent d'officiers de police (71,35 % d'hommes et 28,65 % de femmes), d'agents de police (77,47 % d'hommes et 22,53 % de femmes), de contractuels (24,07 % d'hommes et 75,93 % de femmes) et d'une fonctionnaire. Les femmes occupant des postes de direction dans la police représentent 9,74% du nombre total de postes de direction.

139. La Loi n° 550/2004<sup>68</sup> régit le fonctionnement et l'organisation de la Gendarmerie. Elle est complétée par la Loi n° 80/1995<sup>69</sup> sur le statut du personnel militaire et divers règlements d'application. La Gendarmerie est une force militaire et sa structure est la suivante : l'Inspection générale de la Gendarmerie roumaine (IGJR), la Direction générale de la Gendarmerie de la Municipalité de Bucarest, la Brigade spéciale d'intervention, les inspections de la gendarmerie départementale, des groupes de gendarmes mobiles, des institutions d'enseignement militaire, les centres de formation et une unité spéciale.

140. L'IGJR, qui est l'unité centrale de la Gendarmerie, est dotée de la personnalité morale et dispose d'une compétence territoriale générale ; elle planifie, organise, gère, coordonne et supervise l'activité des structures subordonnées et elle assure la coopération et la collaboration avec d'autres institutions d'État. L'IGJR est dirigée par un Inspecteur général, secondé par trois adjoints : le Premier adjoint et Chef d'État-major, et deux autres adjoints. La Direction générale de la Gendarmerie de la Municipalité de Bucarest est directement subordonnée à l'IGJR et elle est responsable de la planification, de l'organisation, de la gestion et de l'exécution de missions spécifiques et de l'accomplissement des missions de la Gendarmerie dans la ville de Bucarest. La Brigade spéciale d'intervention est directement subordonnée à l'IGJR et elle est chargée de remplir les missions destinées à assurer et à rétablir l'ordre public, à assurer la protection des institutions fondamentales de l'État et à neutraliser les graves menaces qu'elles encourent. Les inspections départementales de la Gendarmerie sont subordonnées à l'IGJR et leur zone de responsabilité correspond au territoire d'un département. Les groupes de gendarmes mobiles, qui servent sous l'autorité de l'IGJR, sont chargés d'organiser et d'exécuter des missions de rétablissement de l'ordre public et de lutte contre la criminalité dans une zone de responsabilité territoriale. Les

---

<sup>68</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57610>

<sup>69</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/6151>

institutions d'enseignement militaire sont des structures consacrées à la formation continue et à la spécialisation de la Gendarmerie.

141. La Gendarmerie comprend 22 500 personnels, dont 20 500 (91,11 %) sont des hommes et 2 000 (8,88 %) sont des femmes.

142. L'EEG note que les femmes occupent 9,74% de l'ensemble des postes de direction de la police, qu'elles constituent 28,65% d'officiers de police et 22.53% d'agents de police, et qu'elles représentent 8,88% de l'effectif total de la Gendarmerie. Elle a appris, durant la visite sur place, que la participation des femmes aux services répressifs se heurte à des perceptions culturelles défavorables. L'EEG a compris que les autorités ne distinguent pas les hommes des femmes en matière de politiques, de procédures de recrutement et d'inégalités salariales. Les femmes peuvent postuler à des postes de direction dans les mêmes conditions que les hommes, et il n'y a pas de différence de salaire entre les hommes et les femmes au même grade. Cela dit, l'EEG est d'avis que les autorités ont besoin d'une stratégie claire pour renforcer la représentation des femmes dans la Police et la Gendarmerie, non seulement au stade du recrutement, mais aussi, en particulier, au niveau des cadres moyens et supérieurs. Une représentation accrue des femmes est susceptible d'avoir un impact positif sur les forces de l'ordre et le personnel, par exemple dans les contacts avec le public, dans la promotion de la diversité, dans la lutte contre un éventuel code du silence, dans l'élaboration de mesures de contrôle interne, etc. Par conséquent, **le GRECO recommande de prendre des mesures pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la Police et de la Gendarmerie dans le cadre des politiques de recrutement initial et de promotion.**

143. Ces deux services répressifs sont indépendants en termes de missions de police générale. L'EEG a été informée par divers interlocuteurs que les agents des services répressifs jouissent d'une autonomie, sans que le pouvoir exécutif intervienne dans la conduite des activités relatives aux enquêtes pénales, qui sont dirigées ou gérées par des procureurs. Si l'on ne peut exclure que certains supérieurs des services répressifs donnent des instructions ou exercent une influence, l'EEG encourage les autorités à continuer d'inspirer une culture d'indépendance opérationnelle des services répressifs dans la conduite de leurs missions pour chaque affaire, sans interférence des milieux politiques.

144. La Police et la Gendarmerie sont financées, en règle générale, sur le budget de l'État. Toutefois, les deux services répressifs peuvent recevoir directement des donations, des dons manuels d'une valeur maximale de 25 000 RON (5 067 EUR environ), des biens ou des parrainages de tiers, conformément à l'Ordre ministériel n° 53 du 16 mai 2017<sup>70</sup>, aux conditions suivantes : les dons ne doivent pas nuire à l'indépendance et à l'impartialité du personnel du ministère de l'Intérieur dans la prise de décisions ou à l'exécution objective de leurs missions en temps voulu ; les dons ne doivent pas conduire à la création d'avantages personnels ou à l'utilisation des fonds ou des biens offerts au bénéfice personnel du personnel du ministère de l'Intérieur ; les dons ne doivent pas contribuer aux activités du personnel du ministère de l'Intérieur nommé désigné comme le bénéficiaire des fonds ou des biens offerts ; les dons ne doivent pas aboutir au but manifeste d'obtenir un avantage économique pour le donateur/organisme parrainant, afin de le favoriser par rapport à d'autres personnes physiques ou morales ; les dons ne doivent pas concerner des biens qui ne sont clairement

---

<sup>70</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/189485>

pas conformes aux normes de qualité et de sécurité définies dans la législation en vigueur à ce moment-là.

145. La réception des donations, biens ou parrainages doit faire l'objet d'un avis favorable de la Direction générale de la protection interne<sup>71</sup> (structure spécialisée du ministère de l'Intérieur dotée d'attributions dans les domaines de la sécurité nationale et chargée de détecter, neutraliser et éradiquer les facteurs de risque, les menaces et les vulnérabilités concernant l'information, le patrimoine, le personnel, les missions, les processus de décision et la capacité opérationnelle des structures du ministère de l'Intérieur) et d'avis internes de la part de divers services comme la logistique, l'informatique, les relations publiques, etc. Après obtention des avis favorables ou des autorisations voulues : l'ordonnateur concerné accepte le don, les biens ou le parrainage ; un rapport relatif à l'offre est rédigé sur le modèle du rapport-type joint en annexe à l'Ordre n° 53/2017 ; un contrat/document juridique est signé par la Police/Gendarmerie et le donateur/organisme parrainant et inscrit dans les registres du service répressif bénéficiaire. Les services répressifs sont tenus de publier les contrats relatifs aux donations ou aux parrainages sur leurs sites web respectifs.

146. Bien que les règles en vigueur semblent offrir des garanties contre les dons et les parrainages inappropriés ou contraires à l'éthique, l'EEG est d'avis que les dons privés aux services répressifs doivent être soumis à des règles très strictes et transparentes, si tant est qu'un tel financement soit autorisé, car ils risquent d'entacher la réputation des organismes chargés de l'application de la loi ou de compromettre la perception de leur neutralité. L'EEG note que les dons à la police sont publiés sur son site web<sup>72</sup>. Le dernier rapport concernant les dons à la police date d'avril 2022, aucun don n'ayant été reçu depuis. De même, des informations sur les dons et les parrainages peuvent être trouvées sur le site web de la Gendarmerie<sup>73</sup>, le dernier rapport sur les dons ayant été établi en 2011. Suite à la visite sur place, les autorités ont indiqué que chaque unité de la Gendarmerie publie les rapports de dons et de parrainages sur son propre site internet. A cet égard, l'EEG considère que, dans un souci de transparence et de facilité d'accès et d'examen des informations par le public, la publication des rapports de dons et de parrainage par chacune des unités de la gendarmerie devrait être centralisée et figurer sur une seule page web dédiée. **Le GRECO recommande que tous les dons et parrainages reçus par la Gendarmerie soient systématiquement publiés sur une page web centralisée, dédiée et accessible, mentionnant clairement la nature et la valeur de chaque don, l'identité du donateur ainsi que la façon dont les dons ont été dépensés ou utilisés.**

#### *Accès à l'information*

147. Les services répressifs sont assujettis aux règles sur l'accès à l'information d'intérêt public qui s'appliquent à toutes les autres autorités publiques et qui ont été décrites aux paragraphes 65 à 67 ci-dessus. L'EEG renvoie aux observations formulées, à cet égard, au paragraphe 69 du présent rapport.

148. Toutes les personnes, y compris les représentants des médias, ont accès aux informations d'intérêt public publiées sur les sites web de chaque institution grâce aux

---

<sup>71</sup> <https://dgpi.ro/>

<sup>72</sup> <https://www.politiaromana.ro/ro/informatii-publice/transparenta-institutionala/bunuri-provenite-din-contracte-de-comodat-si-donatie>

<sup>73</sup> [www.jandarmeriaromana.ro/oferte-donatii-daruri-manuale-comodate-si-sponsorizari](http://www.jandarmeriaromana.ro/oferte-donatii-daruri-manuale-comodate-si-sponsorizari)

informations figurant dans les communiqués de presse quotidiens et sur les plateformes sociales en ligne (Facebook, Instagram et YouTube) en se connectant aux comptes de la Police et de la Gendarmerie dans les structures centrales et locales. Les représentants de l'opinion publique et des médias peuvent adresser des requêtes spécifiques par courrier électronique ou en déposant une demande en ligne.

### *Confiance du public dans les services répressifs*

149. Selon le baromètre spécial sur la corruption 2022 de la Commission européenne<sup>74</sup>, 40 % des répondants estiment que la corruption est répandue au sein de la police et des douanes (voir le paragraphe 10 ci-dessus). La majorité des répondants (38 %) s'adresseraient à la police pour porter plainte en cas de corruption. L'étude la plus récente sur la perception de la corruption au sein du ministère de l'Intérieur a été réalisée par la DGA en 2016<sup>75</sup>.

### *Syndicats*

150. L'article 59 (3) de la Loi n° 218/2002 (sur la Police) reconnaît le droit des policiers de constituer des associations, tout comme l'article 48 (1) de la Loi n° 360/2002 (sur le statut des policiers). Durant la visite sur place, l'EEG a appris qu'il existe plusieurs syndicats de police. Leurs représentants ont déclaré craindre un manque croissant d'attractivité de leur employeur aux yeux des nouvelles recrues. En outre, l'article 49 de la Loi n° 360/2002 a établi le Corps national de la police<sup>76</sup>, une entité de droit public apolitique, sans but lucratif et dotée de la personnalité morale, ayant pour but de représenter et de promouvoir les intérêts des policiers et de défendre leurs droits. Il est chargé, notamment, de prendre des mesures pour veiller à l'intégrité morale et professionnelle des policiers et accroître l'efficacité de leur activité, d'émettre des avis sur l'élaboration de propositions d'acte normatif concernant l'activité de la police, de participer à l'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie, et de représenter – sur demande – les intérêts des policiers auxquels des sanctions disciplinaires ont été imposées.

151. Il n'existe pas de syndicats ou d'associations professionnelles constitués dans la Gendarmerie. L'article 29 (e) de la Loi n° 80/1995 (sur le statut du personnel militaire) proscrit la constitution de tout syndicat.

## Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

### *Politique anticorruption et d'intégrité*

152. Conformément à la Stratégie nationale anticorruption (voir le paragraphe 47 ci-dessus consacré à la SNA), le ministre de l'Intérieur a adopté un plan pour l'intégrité décrit dans l'Ordre n° 191/2022 en décembre 2022<sup>77</sup>, qui s'applique à l'ensemble des directions et entités qui lui sont subordonnées, Police et Gendarmerie comprises. Le plan pour l'intégrité énonce cinq objectifs généraux, chacun d'eux comptant : des objectifs spécifiques, des mesures de mise en œuvre, des indicateurs de résultats, des sources à des fins de vérification et les risques concernant la conduite des activités, la structure responsable au sein du ministère de

---

<sup>74</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

<sup>75</sup> <https://www.mai-dga.ro/prevenire-2/sondaje-si-studii>

<sup>76</sup> <https://www.cnpromania.ro/>

<sup>77</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/263723>

l'Intérieur, un calendrier et des liens vers les objectifs et les mesures de la SNA. La Direction générale anticorruption (DGA) est responsable de sa mise en œuvre globale, de son évaluation annuelle et de sa révision, les responsables des structures du ministère de l'Intérieur et de celles qui lui sont subordonnées étant chargés d'appliquer les mesures dans leur domaine de responsabilité et de rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre à la DGA.

153. L'EEG note que le plan pour l'intégrité du ministère de l'Intérieur, qui contient plus de 60 mesures (sur les activités à mener), s'étend à toutes les structures subordonnées. Seules sept mesures ont été expressément adressées à la Police, aucune n'ayant été identifiée pour la Gendarmerie. Néanmoins, selon le rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'intégrité du Ministère<sup>78</sup>, la Gendarmerie a indiqué qu'en 2022, elle avait identifié 81 risques de corruption pour lesquels 94 mesures de contrôle ont été adoptées, conformément au registre des risques de corruption (voir le point 156 ci-dessous). Les domaines examinés concernaient les déclarations de patrimoine, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, le respect du code d'éthique et de déontologie, la transparence dans la prise de décision, l'accès à l'information, la gestion des fonds publics, les marchés publics et la sélection et la promotion du personnel. Les principales mesures prises concernaient le renforcement du rôle du conseiller en éthique, le renforcement du régime et des pratiques disciplinaires, la sensibilisation des chefs de service à leur responsabilité de contrôler l'intégrité des membres de leur personnel, l'information des membres du personnel sur les cas de corruption signalés et la mise en œuvre d'activités visant à mieux connaître le personnel militaire. Les incidents liés à l'intégrité ont été signalés au service compétent de la DGA. En outre, des activités de formation ont été organisées pour les gendarmes impliqués dans des activités d'enquête criminelle. En ce qui concerne la Police, le rapport annuel d'avancement indique qu'en 2022, l'un des objectifs prioritaires de la police était de pourvoir les postes d'encadrement vacants par le biais de procédures concurrentielles. Sur les 1 281 postes de direction vacants, 700 (56,64 %) ont été pourvus par le biais de 'l'autorisation' (voir le paragraphe 177 ci-dessous pour plus d'informations). Parmi les autres mesures prises par la police, on peut citer : la numérisation du processus de délivrance des extraits de casier judiciaire ; l'acquisition et l'équipement de caméras corporelles pour les policiers ; l'organisation de formations professionnelles pour les policiers sur des sujets liés aux activités de prévention de la corruption ; la désignation de membres du personnel spécifiques chargés du traitement des données personnelles ; la réalisation de contrôles/vérifications périodiques du traitement des informations confidentielles et classifiées, etc. L'EEG prend note des mesures prises par la police et la gendarmerie pour mettre en œuvre le plan d'intégrité du ministère de l'intérieur. Elle souligne qu'en l'absence d'un plan d'intégrité spécifique pour la police et la gendarmerie, la mise en œuvre du plan d'intégrité du ministère de l'intérieur au niveau de la police et de la gendarmerie contribuera à renforcer leur système de gestion de l'intégrité ainsi qu'à prévenir et à combattre la corruption, et elle encourage les autorités à poursuivre sur cette lancée.

#### *Cadre institutionnel*

154. La DGA, qui a été établie par la Loi n° 161/2005<sup>79</sup>, est la structure spécialisée du ministère de l'Intérieur en matière de prévention et de lutte contre la corruption ; elle est directement subordonnée au ministre. Elle est chargée de mener les enquêtes sur les

---

<sup>78</sup> <https://www.mai-dga.ro/wp-content/uploads/2023/04/Raport-narativ-implementare-Plan-de-integritate-MAI.pdf>

<sup>79</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/62152>



infractions de corruption commises par le personnel du ministère de l'Intérieur, et notamment par celui de la Police et de la Gendarmerie. De plus, la DGA vérifie l'intégrité professionnelle des agents du ministère de l'Intérieur, exerce des activités de support technique et de soutien opérationnel à l'appui des mesures de surveillance technique, reçoit et donne suite aux plaintes/pétitions des citoyens relatives aux infractions de corruption impliquant des agents du ministère de l'Intérieur, gère le système du centre d'appels anticorruption qui permet aux citoyens de signaler des actes de corruption, organise et conduit des campagnes de sensibilisation, réalise des études et assure la coordination, le contrôle et l'évaluation des activités de gestion des risques de corruption au sein du ministère de l'Intérieur. Elle comprend quatre directions (la direction du renseignement, la direction des enquêtes pénales, la direction de la prévention et la direction du support), 41 unités anticorruption dans l'ensemble du pays et des effectifs de 700 policiers (31,6 % de femmes et 68,04 % d'hommes).

#### *Mesures de gestion des risques relatives aux services vulnérables sous l'angle de la corruption*

155. Le ministère de l'Intérieur a publié l'Ordre n° 62/2018<sup>80</sup> sur l'organisation et la conduite d'activités de prévention de la corruption et d'éducation destinées à promouvoir l'intégrité du personnel du ministère de l'Intérieur. La mise en place d'une gestion des risques de corruption visant à identifier, décrire, évaluer et hiérarchiser les facteurs institutionnels et individuels qui favorisent ou déterminent la commission d'actes de corruption, ainsi que l'élaboration et l'application des mesures nécessaires pour prévenir leur occurrence et limiter leurs effets comptent parmi les mesures de prévention des pratiques entachées de corruption.

156. Conformément à la MSERC (voir le paragraphe 48 ci-dessus), la Police et la Gendarmerie ont chacune mis en place un groupe de travail sur la prévention de la corruption, formé de responsables de directions, services, bureaux et unités indépendantes et dirigé par un représentant des hautes instances de direction. Le groupe de travail analyse chaque année les points faibles de chaque service afin de détecter les risques en matière de corruption et de les saisir dans le Registre des risques de corruption. Pour chaque risque de corruption détecté, des mesures de prévention et de contrôle sont mises en œuvre, des indicateurs d'évaluation établis et des gestionnaires de risques désignés. En parallèle, des activités de suivi et de contrôle des risques de corruption sont menées chaque année par le groupe de travail, avec l'appui des responsables de la gestion des risques, afin de suivre l'état d'avancement des mesures consignées dans le Registre des risques de corruption. Le Rapport de suivi des risques de corruption (qui comporte des informations sur chacune des directions de la Police et de la Gendarmerie, les risques détectés, les mesures proposées et l'évaluation en découlant), ainsi que le Registre révisé des risques de corruption sont approuvés par les instances de direction de la Police et par celles de la Gendarmerie, puis transmis au début de chaque année à la DGA. Le secrétariat du groupe de travail est assuré par un conseiller en intégrité, qui est également chargé de veiller à la diffusion des supports transmis par la DGA sur la prévention et la lutte contre la corruption, de prendre note des membres du personnel participant aux activités d'information et de formation, d'aider la DGA à mettre en place des activités de suivi, l'évaluation des risques et la réponse institutionnelle aux incidents en matière d'intégrité.

---

<sup>80</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/201827>

157. L'EEG a appris que les éditions précédentes du rapport annuel sur l'évaluation des incidents en matière d'intégrité au niveau du ministère de l'Intérieur sont disponibles en ligne<sup>81</sup>. Cependant, aucun rapport de ce type n'a pu être trouvé pour la Police et la Gendarmerie sur leurs sites web respectifs. Pendant la visite sur place, l'EEG a cru comprendre que les Registres des risques de corruption n'étaient pas publiés, mais disponibles sous réserve d'une demande d'accès à l'information, alors même que des données sur les incidents annuels doivent être communiquées. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 69 du présent rapport, laquelle s'applique également à la Police et à la Gendarmerie en matière de publication de l'information d'intérêt public, conformément au cadre réglementaire du pays.

158. En vertu de l'article 17<sup>1</sup> de la Loi n° 38/2011<sup>82</sup>, tel que complété ultérieurement par l'Ordre ministériel n° 256/2011<sup>83</sup> sur la procédure de contrôle de l'intégrité professionnelle du personnel du ministère de l'Intérieur, la DGA applique, depuis 2011, une autre mesure administrative préventive (similaire aux opérations d'infiltration) qui prévoit de vérifier l'intégrité du personnel de ce ministère. Lors de leur recrutement, les agents du ministère consentent implicitement au contrôle de leur intégrité professionnelle. Ce contrôle est effectué par la DGA, sur son initiative ou à la demande des structures du ministère de l'Intérieur. Il constitue une méthode d'identification, d'évaluation et d'élimination des vulnérabilités et des risques qui conduisent le personnel du ministère à commettre des actes de corruption. Il consiste à créer des situations possibles, similaires à celles que rencontrent les agents dans l'exercice de leurs fonctions, matérialisées par des opérations simulées, en fonction des comportements des agents faisant l'objet du contrôle, afin de déterminer leur réaction et leur conduite. Il est interdit d'inciter ou de pousser les agents à commettre une infraction pénale ou administrative (pas de piège). Si, lors du contrôle de l'intégrité professionnelle, il est constaté que des infractions pénales ont été commises, la DGA en informe le ministère public. S'il est établi que le personnel soumis au contrôle a enfreint d'autres dispositions juridiques que celles qui permettent d'engager sa responsabilité pénale, des mesures administratives et/ou disciplinaires sont appliquées, conformément à la législation nationale. Les agents sont informés de leur réussite éventuelle. L'EEG prend note de cette pratique qui, si elle est appliquée en conformité avec les règles en vigueur et sans aucune contrainte ou incitation afin de protéger les libertés et des droits humains fondamentaux, représente un moyen commode de détecter les domaines dans lesquels les risques prévalent et d'éclairer les stratégies de prévention.

159. Enfin, les autorités affirment que, sur la base d'études de cas et de la situation opérationnelle dans les domaines concernés, des zones vulnérables spécifiques sont identifiées là où les activités de prévention de la corruption sont prioritaires.

#### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

160. La Police conduit des opérations d'infiltration conformément aux articles 148 et 149 du Code de procédure pénale (CPP). L'autorisation de recourir à des opérations d'infiltration ou à des informateurs peut être délivrée sur ordre du procureur qui supervise ou mène l'enquête pénale d'office ou sur demande des organes chargés des enquêtes pénales, pour

---

<sup>81</sup><https://www.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2023/04/raport-MAI-incidente-MJ-2022-final.pdf>

et

<https://www.mai-dga.ro/prevenire-2/sondaje-si-studii>

<sup>82</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/127156>

<sup>83</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/133179>

une période maximale de 60 jours. L'autorisation mentionne les activités à mener, le délai pendant lequel elles sont autorisées et l'identité attribuée à l'agent infiltré. La durée de l'autorisation initiale peut être prolongée pour des raisons dûment justifiées, à condition que chaque période de prolongation ne dépasse pas 60 jours. La durée totale d'une telle mesure, dans une même affaire et à l'égard d'une même personne, ne peut excéder un an, sauf dans certains cas<sup>84</sup>. Le recours à des appareils techniques permettant d'obtenir des images ou des enregistrements audio ou vidéo doit faire l'objet d'une ordonnance délivrée par le juge des droits et des libertés.

161. Les agents infiltrés peuvent être entendus comme témoins dans le cadre de la procédure pénale et du procès dans les mêmes conditions que les témoins menacés, conformément aux articles 125 à 130 du CPP. En vertu de l'article 149 du CPP, l'identité réelle des agents infiltrés et des informateurs ayant une identité différente de leur identité réelle ne peut être divulguée.

162. La Gendarmerie ne conduit pas d'activités d'infiltration.

### *Principes éthiques et règles de conduite*

163. Le Code d'éthique et de déontologie des policiers<sup>85</sup> (Code d'éthique) a été adopté le 25 août 2005. Selon l'article 25, il s'applique aux personnes travaillant pour la Police et la Gendarmerie. Le Code d'éthique contient des dispositions sur les principes généraux, les principales fonctions de la police, la coopération avec les autres institutions de l'État et les relations avec différentes catégories de personnes, la protection des policiers dans l'accomplissement de leurs missions, l'emploi de la force, la protection des données et des informations<sup>86</sup> et l'attitude face à la corruption<sup>87</sup>. Il est du devoir des policiers de respecter les principes et les règles du Code. En cas de manquement aux principes et aux règles énoncés dans le Code d'éthique, la responsabilité disciplinaire, civile ou pénale des agents peut être engagée.

164. L'article 45 de la Loi n° 360/2002 sur le statut des policiers et les articles 28 et 29 de la Loi n° 80/1995 sur le statut du personnel militaire imposent des interdictions/restrictions aux agents des services répressifs (voir également les paragraphes 186 et 187 ci-dessous). De plus, la Loi n° 161/2003 (portant diverses mesures destinées à assurer la transparence dans l'exercice des fonctions politiques et publiques, etc., voir le paragraphe 53 ci-dessus) contient

---

<sup>84</sup> Atteintes à la vie ou à la sécurité nationale, trafic de drogue ou d'armes, traite d'êtres humains, actes de terrorisme, blanchiment de capitaux et atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne (article 148 (9) du CPP).

<sup>85</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/64812>

<sup>86</sup> L'article 17 (Protection des données et des informations) est libellé comme suit : « 1. Les policiers ont l'obligation de respecter, conformément à la loi et dans le respect des droits des personnes, le secret d'État et le secret professionnel, ainsi que l'entière confidentialité des données et informations en leur possession et de ne pas les utiliser de manière abusive ou à des fins d'enrichissement personnel. »

<sup>87</sup> L'article 19 (Attitude face à la corruption) est libellé comme suit : « (1) Les policiers ne doivent pas tolérer les actes de corruption ni abuser de l'autorité publique que leur confère leur statut. (2) Il est interdit aux policiers d'exiger ou d'accepter de l'argent, des biens ou des objets de valeur en vue d'accomplir ou de ne pas accomplir leurs missions, ainsi que de recevoir des tâches, des missions ou des travaux qui vont au-delà des compétences définies dans la description de poste. (3) Les policiers doivent s'opposer aux actes de corruption commis au sein de l'institution et informer leurs supérieurs et les autres organes compétents des cas de corruption dont ils ont eu connaissance. (4) Il est interdit aux policiers d'utiliser leur position ou leur fonction pour poursuivre des intérêts personnels. »

des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités applicables aux fonctionnaires (voir les paragraphes 94 et 102 ci-dessus), qui s'appliquent à la Police (mais pas aux gendarmes en raison de leur statut militaire).

165. L'EEG note que le Code d'éthique, qui a été rédigé en coopération avec les syndicats et le Corps national de la police, n'a fait l'objet d'aucune révision depuis 2005. Bien qu'il apparaisse comme un texte de référence sur les structures institutionnelles, il ne contient que des dispositions limitées au sujet des questions d'intégrité (protection des données et des informations et attitude face à la corruption). Les incompatibilités, les contacts avec les tiers, les activités accessoires et les restrictions après la cessation de fonction ne sont pas mentionnés. Même si certaines de ces questions sont abordées dans d'autres dispositions légales, l'EEG juge pertinent de traiter des règles d'éthique et d'intégrité dans un même texte, par souci de clarté et d'accessibilité. Si les services répressifs se caractérisent par certains traits communs, la Police et la Gendarmerie présentent également des spécificités qui leur sont propres et qui devraient être prises en compte dans ce document et complétées par des orientations pratiques. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que le code d'éthique applicable à la Police et à la Gendarmerie soit révisé, avec la participation active des parties prenantes concernées de la Police et la Gendarmerie, de façon à traiter en détail de toutes les questions d'intégrité pertinentes (comme les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités accessoires, etc.), et (ii) que le code d'éthique soit complété par des exemples et des orientations pratiques adaptés au personnel de la Police et de la Gendarmerie.**

#### *Conseils, formations et sensibilisation*

166. Les élèves de l'École de police suivent un cours sur l'éthique et l'intégrité. La DGA peut être invitée à intervenir selon les besoins. De plus, selon l'Ordre du ministre de l'Intérieur n° 62/2018<sup>88</sup>, la DGA mène des activités d'information et de formation anticorruption pour renforcer les capacités du personnel du ministère (formation initiale et continue). Les nouvelles recrues sont tenues de participer aux activités de formation à la lutte contre la corruption dans les six mois suivant leur nomination. Ce cours, qui dure deux heures au moins, aborde des thèmes comme les infractions de corruption, le contrôle de l'intégrité professionnelle, la présentation du Code d'éthique ou celle du système de protection des lanceurs d'alerte, etc. De plus, tous les agents du ministère de l'Intérieur sont tenus de participer aux activités de formation anticorruption une fois tous les trois ans au moins. Ce cours dure deux heures au minimum et se concentre sur l'examen de situations hypothétiques ou réelles, sans faire l'impasse sur les difficultés, comme les risques institutionnels propres aux structures du ministère de l'Intérieur, les alertes intégrité, les obligations déclaratives, etc. De plus, le personnel d'encadrement assiste à un cours de deux heures au moins consacré à des thèmes comme son rôle dans le maintien d'un climat d'intégrité, sa responsabilité dans la prévention des pratiques de corruption, les risques et les vulnérabilités propres à l'encadrement, le contrôle de l'intégrité professionnelle, la présentation de dilemmes, etc. Le contenu de la formation peut être adapté pour mieux correspondre au groupe cible. Tous les deux ans, la DGA réalise, auprès du personnel du ministère de l'Intérieur, un sondage sur le programme de formation afin de l'adapter aux réalités quotidiennes. De plus, la Police et la Gendarmerie possèdent chacune leur propre centre de formation, qui organise des cours sur

---

<sup>88</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/201827>

la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité. Le nombre total de formations organisées par la DGA au cours des quatre dernières années s'établit comme suit :

| Année | Activités |             | Participants |             |
|-------|-----------|-------------|--------------|-------------|
|       | Police    | Gendarmerie | Police       | Gendarmerie |
| 2019  | 1 408     | 431         | 18 835       | 8 238       |
| 2020  | 294       | 146         | 3 211        | 2 225       |
| 2021  | 917       | 360         | 9 545        | 4 346       |
| 2022  | 1 097     | 386         | 13 246       | 5 470       |
| Total | 3 716     | 1 323       | 44 837       | 20 279      |

167. L'EEG prend note du cadre de formation existant sur la prévention de la corruption, qui semble être approprié dans son format, pour la formation initiale et la formation continue. Toutefois, l'EEG a été informée, lors de la visite sur place, que les agents des services répressifs ne bénéficiaient pas tous régulièrement des formations d'initiation et continue, principalement en raison de l'importance des effectifs de la Police (58 000 personnes) et de la Gendarmerie (22 500 personnes). Il convient donc de renforcer encore la conduite de ces formations pour qu'elles soient dispensées à tous les agents des services répressifs en service. L'EEG juge important que les futures formations intègrent pleinement le Code d'éthique révisé, ainsi que les orientations pratiques, qui résulteront de la mise en œuvre de la recommandation précédente. S'ajoute à cela la nécessité de s'assurer que les agents des services répressifs ont la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels, sur une base individuelle, sur toute question de comportement éthique lorsqu'ils ont des doutes. Ces conseils vont au-delà de la simple possibilité d'obtenir des orientations auprès de leurs supérieurs immédiats. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) dans la perspective de la future révision du code de déontologie, de mettre à jour les formations initiales et continues sur les questions d'intégrité pertinentes et d'en faire bénéficier l'ensemble des agents des services répressifs ; et (ii) d'établir, au sein de la Police et de la Gendarmerie, un mécanisme de conseils confidentiels sur les questions relevant de l'éthique et de l'intégrité.**

#### Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

##### *Recrutement*

168. Selon l'article 1 de la Loi n° 360/2002 sur le statut des policiers, ces derniers sont des fonctionnaires bénéficiant d'un statut spécial, armés et généralement en uniforme, qui exercent les responsabilités établies par la loi. Il existe deux catégories de policiers : le corps des officiers de police titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (catégorie A) et celui des agents de police ayant fini le lycée ou suivi un enseignement post-secondaire (catégorie B). Le présent rapport s'intéresse au corps des officiers de police (catégorie A).

169. Le recrutement des membres du corps des officiers de police (catégorie A) se déroule selon l'une des modalités suivantes : nomination des titulaires d'une licence ou d'une maîtrise de l'École de police *Alexandru Ioan Cuza* ; rappel d'anciens officiers de police pour pourvoir des postes d'exécution, conformément à la loi ; recrutement direct ou mutation de membres du personnel d'une institution intervenant dans les secteurs de la défense, de l'ordre public ou de la sécurité nationale ; ou encore concours ou examen.

170. Selon l'article 23 de la Loi n° 550/2004 (sur la Gendarmerie roumaine), le personnel de la Gendarmerie est composé de militaires et de contractuels. Le personnel militaire comprend des officiers militaires, des adjudants et des sous-officiers. Le présent rapport concerne les officiers militaires. Le statut du personnel militaire est principalement régi par la Loi n° 80/1995 (sur le statut du personnel militaire) et ses règlements d'application. Le recrutement des officiers militaires suit globalement le même schéma que celui des officiers de police, décrit au paragraphe 169 ci-dessus.

171. L'annexe n° 2 (sur le recrutement des policiers) de l'Ordre du ministre de l'Intérieur n° 140/2016<sup>89</sup> (sur l'activité de gestion des ressources humaines dans les unités de police) et l'annexe n° 2 (sur le recrutement des militaires) de l'Ordre ministériel n° 177/2016<sup>90</sup> (sur l'activité de gestion des ressources humaines dans les unités militaires) portent principalement sur l'admission des élèves des établissements d'enseignement du ministère de l'Intérieur. Suivant leurs fonctions, les agents des services répressifs peuvent occuper des postes d'exécution ou d'encadrement.

172. En ce qui concerne le contrôle des nouvelles recrues, et après la visite sur place, les autorités ont mentionné l'annexe n° 2 des Ordres n° 140/2016 et 177/2016. L'EEG note que l'annexe 2 définit la procédure d'admission des candidats aux établissements d'enseignement du ministère de l'Intérieur et ne semble pas concerner les autres catégories de recrues citées au paragraphe 169 ci-dessus. Même si une disposition prévoit qu'il appartient aux services des ressources humaines de « demander à la Direction générale de la protection interne (DGPI) d'effectuer des contrôles spécialisés visant le candidat », l'EEG a le sentiment qu'en raison du mandat spécial de la DGPI qui s'apparente à un service de renseignement (voir le paragraphe 144 ci-dessus), les vérifications concernent l'habilitation de sécurité. En effet, comme l'affirment les autorités, une telle habilitation de sécurité est nécessaire pour avoir accès à des informations classifiées, conformément à la décision gouvernementale n° 585/2002 sur les normes nationales relatives à la protection des informations classifiées. L'EEG souligne que le contrôle de l'intégrité, selon l'interprétation du GRECO, ne concerne pas l'accès à des informations classifiées en vertu du droit national. Il s'agit de vérifier les antécédents avant l'embauche, des membres de la famille, des proches ou des associés, des condamnations pénales antérieures, actuelles ou en cours, des intérêts financiers, du traitement des personnes et des ressources, des conflits d'intérêts éventuels concernant la situation individuelle d'une personne et susceptibles d'affecter l'exercice de ses fonctions en général, notamment en raison d'une notification interne ou externe. L'EEG souligne que la situation personnelle est de nature à évoluer dans le temps et, dans certains cas, pourrait conduire à une plus grande vulnérabilité aux risques de corruption éventuels. Par conséquent, la conduite de vérifications de l'intégrité régulières, au cours du service ainsi qu'à la suite d'un changement de service ou à la demande du supérieur immédiat, devrait devenir la règle à titre de prévention et être correctement réglementée. Par conséquent, **le GRECO recommande d'effectuer des contrôles de l'intégrité avant le recrutement et à intervalle régulier pendant la carrière des agents des services répressifs, suivant leur exposition aux risques de corruption et le niveau de sécurité requis, et leur réintégration ou non dans les fonctions qu'ils occupaient dans les structures de la Police ou de la Gendarmerie.** L'EEG ne perd pas de vue le contrôle de l'intégrité professionnelle décrit au paragraphe 158 ci-dessus, qui est réalisé par la DGA sous forme d'exercice de simulation afin de déterminer le comportement et la

---

<sup>89</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/181616>

<sup>90</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/183746>

réaction d'un agent et qui ne répond pas aux préoccupations exprimées dans le présent paragraphe.

### *Nomination et promotion à un rang supérieur*

173. L'article 8 de la Loi n° 218/2002 prévoit que l'Inspecteur général de la Police, qui a le rang de secrétaire d'État, est nommé par décision du Premier ministre, sur proposition du ministre de l'Intérieur, qui consulte le Corps national de la Police. Aucun concours n'est organisé, cette fonction étant considérée comme une dignité publique. Les Inspecteurs généraux adjoints de la Police sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sur proposition de l'Inspecteur général, en consultation avec le Corps national de la Police, après la tenue d'un concours ouvert. En vertu de l'article 12 de la Loi n° 218/2002, le chef de la Direction générale de la Police de la Municipalité de Bucarest et les inspecteurs principaux des inspections départementales de la police sont nommés et révoqués sur ordre du ministre de l'Intérieur, sur proposition de l'Inspecteur général, en consultation avec le Corps national de la Police, après la tenue d'un concours ouvert.

174. L'article 6 de la Loi n° 550/2004 dispose que l'Inspecteur général de la Gendarmerie est nommé par le ministre de l'Intérieur. L'Inspecteur général de la Gendarmerie est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un Premier adjoint et Chef d'État-major, et d'adjoints nommés, sur sa proposition, par le ministre de l'Intérieur, après la tenue d'un concours ouvert. Le chef de la Direction générale de la Gendarmerie de la Municipalité de Bucarest et le chef de la Brigade spéciale d'intervention sont nommés par l'Inspecteur général de la Gendarmerie, après la tenue d'un concours ouvert.

175. La nomination et la promotion des autres agents des services répressifs relèvent de l'autorité chargée des nominations, conformément à l'annexe 11 des Ordres n° 140/2016 et 177/2016.

176. L'article 27<sup>^</sup>35 de la Loi n° 360/2002 (sur le statut des policiers) dispose que les postes d'encadrement vacants sont pourvus par concours ou par nomination directe. De plus, l'article 27<sup>^</sup>15 de cette loi a introduit la notion d'« autorisation », qui correspond à la nomination directe d'une personne à un poste d'encadrement temporairement vacant, pour une période initiale de six mois maximum, renouvelable une fois. La loi impose qu'un concours soit organisé pour pourvoir le poste vacant à l'issue de cette période. L'article 77<sup>^</sup>1 de la Loi n° 80/1995 (sur le statut du personnel militaire) et l'annexe 3 de l'Ordre n° 177/2016 prévoient les mêmes dispositions pour la Gendarmerie. Un agent des services répressifs qui remplit les conditions énoncées dans la description de poste, et qui ne fait pas l'objet d'une enquête disciplinaire ou qui n'est pas sous l'effet d'une sanction disciplinaire peut être habilité.

177. Il est ressorti de la visite sur place que le phénomène de nomination directe et d'autorisation est largement répandu dans la Police et la Gendarmerie. Plus de 9 % de l'ensemble des postes du ministère de l'Intérieur sont pourvus par « autorisation ». Si, selon les autorités, « l'autorisation » est appliquée dans des situations spécifiques afin d'assurer l'efficacité et la continuité de la gestion et d'exploiter le potentiel professionnel des agents des services répressifs, l'EEG s'inquiète de la fréquence du recours à de telles méthodes de nomination pour les postes d'encadrement, nomination qui est donc laissée à l'entière discrétion des supérieurs et semble être dépourvue de tout processus objectif, transparent,

public et fondé sur le mérite. Il convient de remédier à cette situation en priorité, en s'assurant que toutes les nominations aux fonctions d'encadrement se caractérisent par un processus équitable et public. **Le GRECO recommande que des mesures soient prises en priorité pour s'assurer que les nominations aux postes d'encadrement, y compris par « autorisation », sont strictement fondées sur le mérite et reposent sur des concours ouverts, normalisés et transparents.**

#### *Rotation et mobilité*

178. Les autorités ont déclaré sur place qu'il n'existait pas de système formel et structuré de rotation dans la Police et la Gendarmerie, alors que la législation garantit la stabilité de l'agent de service répressif sur le lieu de travail. À l'issue de leur formation, les agents des services répressifs sont affectés à des postes en fonction des besoins, de manière équilibrée, au niveau national, ce qui, selon les autorités, assure, dans une certaine mesure, une rotation naturelle des emplois. Les responsables peuvent introduire un système de rotation des agents des services répressifs dans leurs propres équipes. L'EEG note que l'objectif de la rotation est d'éviter que les agents des services répressifs ne passent une grande partie, voire la totalité, de leur carrière dans des fonctions ou des régions particulières, notamment là où les risques de corruption pourraient être les plus élevés, etc. Plusieurs moyens peuvent être employés à cette fin, comme des incitations ou des dispositifs d'évolution professionnelle. Par conséquent, **le GRECO recommande de mettre en place, dans la Police et dans la Gendarmerie, un système institutionnel de rotation, qui pourrait être appliqué, le cas échéant, dans les domaines et les zones considérés comme étant particulièrement exposés aux risques de corruption.**

#### *Évaluation des performances et cessation de fonctions*

179. Il est important d'évaluer les performances pour décerner des grades supérieurs, déterminer les besoins en formation professionnelle continue et promouvoir les agents des services répressifs. Par principe, les performances de tous les agents des services répressifs sont évaluées une fois par an. Un rapport d'évaluation des performances est rédigé par le supérieur hiérarchique et approuvé par son supérieur, en fonction d'un ensemble de critères d'évaluation. Des notes sont attribuées pour chaque critère d'évaluation et une note globale est calculée sur cette base. En fonction de sa note globale, un policier peut obtenir l'appréciation suivante : très bien, bien, satisfaisant ou insuffisant, et un militaire : exceptionnel, très bien, bien, approprié, médiocre ou inadéquat. Un recours administratif peut être introduit et une procédure judiciaire engagée par l'agent des services répressifs lésé contre l'évaluation des performances.

180. Selon l'article 69 de la Loi n° 360/2002, la cessation de fonctions des policiers est ordonnée par l'une des personnes compétentes pour décerner les grades. Elle peut être ordonnée, notamment, lorsqu'un policier atteint l'âge du départ en retraite, n'est plus en capacité de travailler, démissionne, a été nommé à une autre fonction publique, a été révoqué, a obtenu l'appréciation « insuffisant » à ses deux dernières évaluations, a été reconnu coupable par une décision judiciaire définitive ou a commis une faute. La décision relative à la cessation de fonctions peut être contestée devant le tribunal administratif compétent.



181. La cessation d'activité du personnel militaire peut être prononcée par les personnes compétentes pour l'attribution des grades militaires, conformément aux articles 85 et 87 de la loi n° 80/1995. La cessation d'emploi peut être prononcée, entre autres, lorsque les militaires : ont atteint l'âge normal de la retraite ; ont atteint la limite d'âge pour la nomination à un poste public civil, à condition qu'ils puissent être placés dans les forces de réserve ; le demandent pour des raisons fondées ; présentent leur démission ; ne réussissent pas le test d'aptitude physique ; commettent des infractions graves aux règlements militaires ou à d'autres dispositions légales ; ont été jugés "inaptes au service militaire" ou "partiellement aptes" par les comités d'experts médicaux et militaires ou ont été condamnés par une décision de justice définitive. Les actes administratifs de licenciement peuvent être contestés devant le tribunal administratif compétent.

### *Salaires et avantages*

182. Les salaires annuels bruts moyens sont présentés dans le tableau ci-dessous.

|                                                    | Policiers | Militaires |
|----------------------------------------------------|-----------|------------|
| Salaire annuel brut de départ (approx., en euros)  | 884       | 1 273      |
| Salaire annuel brut en moyenne (approx., en euros) | 1 336     | 1 586      |
| Salaire annuel brut maximum (approx., en euros)    | 4 872     | 1 972      |

183. Les policiers peuvent bénéficier d'une indemnité de logement allant d'environ 107 à 609 euros par mois, du remboursement des frais de transport, d'une prime de déménagement, d'une prime d'installation en cas de mise à disposition, d'une prime de délégation ou de détachement, du remboursement des frais de logement conformément aux conditions fixées par la loi et d'une indemnité annuelle de repas d'environ 2 615 euros. En outre, ils ont droit à un uniforme et à des équipements et services spécifiques, à un logement social ou protocolaire, selon le cas. Les militaires peuvent avoir droit à une indemnité de logement, une prime d'installation et une indemnité de transport. Le versement des indemnités est interrompu en cas de cessation de fonctions. Le versement des indemnités fait l'objet d'une vérification et d'un suivi par le bureau d'audit interne du ministère de l'Intérieur et par la Cour des comptes.

### *Conflits d'intérêts*

184. En raison de leur statut de fonctionnaire (voir le paragraphe 168 ci-dessus), tous les policiers tombent sous les règles de conflits d'intérêts applicables aux fonctionnaires, conformément à la Loi n° 161/2003 (voir le paragraphe 94 ci-dessus). Les autorités renvoient en outre à l'article 301 du Code pénal, qui attribue la qualification pénale aux infractions commises par les fonctionnaires en raison d'un conflit d'intérêts<sup>91</sup>.

185. Hormis l'article 301 du code pénal qui prévoit le délit de conflit d'intérêts, les conflits d'intérêts ne sont pas réglementés en tant que tels pour la Gendarmerie. Seules les personnes

---

<sup>91</sup> L'article 301 du Code pénal est libellé comme suit : « Le fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a accompli un acte ou participé à la prise d'une décision ayant entraîné, directement ou indirectement, un gain pécuniaire pour lui-même, son/sa conjoint(e), un parent ou un allié jusqu'au deuxième degré inclus, ou pour toute autre personne avec laquelle il entretient des relations commerciales ou professionnelles depuis cinq ans ou dont il a reçu ou reçoit des avantages de quelque nature que ce soit, est passible d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une interdiction d'exercer une fonction publique. »

exerçant une fonction d'encadrement ou de contrôle dans la Gendarmerie étant tenues par l'obligation de déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts, conformément à la Loi n° 176/2010 (sur l'intégrité dans l'exercice des fonctions et dignités publiques). Compte tenu du rôle central que joue la prévention des conflits d'intérêts dans tout cadre réglementaire anticorruption, l'EEG juge important d'introduire, en dépit du statut militaire des gendarmes, des règles sur la divulgation et la lutte contre les conflits d'intérêts. **Le GRECO recommande d'établir des règles et des procédures régissant la divulgation et la gestion des conflits d'intérêts dans la Gendarmerie.** Il serait utile à cet égard d'élaborer des orientations plus approfondies, contenant notamment des exemples concrets de situations pouvant se produire au quotidien et différentes méthodes pour y faire face (voir le paragraphe 165 ci-dessus).

### Interdiction ou limitation de certaines activités

#### *Incompatibilités et activités accessoires*

186. Outre le régime d'incompatibilités applicable aux fonctionnaires (voir le paragraphe 102 ci-dessus), qui s'étend également aux policiers, l'article 45 de la Loi n° 360/2002 (sur le statut des policiers) établit un certain nombre d'interdictions, comme celles : d'appartenir à des partis politiques ; d'exprimer des opinions ou des préférences politiques sur son lieu de travail ou en public ; de se porter candidat aux autorités locales, au Parlement ou à la fonction de Président de la Roumanie ; d'exprimer en public des opinions contraires aux intérêts du pays ; de déclarer des grèves ou d'y participer, ainsi qu'à des rassemblements, à des manifestations ou à toute autre réunion à caractère politique ; de se livrer, directement ou par des intermédiaires, à des activités commerciales ou de participer à la gestion ou à la direction d'entreprises commerciales, sauf en qualité d'actionnaire ; et de se livrer à des activités lucratives susceptibles de porter atteinte à l'honneur ou à la dignité du policier ou de l'institution à laquelle il appartient ou de déroger au régime juridique des conflits d'intérêts et des incompatibilités.

187. Les articles 28 à 30 de la Loi n° 80/1995 (sur le statut du personnel militaire) disposent qu'il est interdit au personnel militaire, notamment : d'appartenir à des partis, formations ou organisations politiques ou de se livrer à de la propagande, par quelque moyen que ce soit, ou à toute autre activité en faveur de ces partis, formations ou organisations ou d'un candidat indépendant à une fonction publique ; de se présenter aux élections de l'administration publique locale, du Parlement roumain, du Parlement européen, ainsi qu'à la fonction de Président de la Roumanie ; de déclarer des grèves ou d'y participer ; d'exprimer des opinions politiques en public ; d'exprimer en public des opinions contraires aux intérêts du pays et des forces armées ; de participer à des rassemblements, à des manifestations, à des cortèges ou à des réunions à caractère politique ou syndical ; et d'être le seul membre, ou de participer directement à la gestion ou à la direction d'organisations ou d'entreprises, sauf en cas de nomination au conseil d'administration d'entreprises autonomes ou d'entreprises subordonnées au ministère de l'Industrie, coordonnées par ce ministère ou placées sous son autorité, ainsi que leurs filiales, dans le cadre de l'industrie de la défense ou en relation avec celle-ci.

188. L'annexe n° 10 des Ordres n° 140/2016 (concernant la Police) et 177/2016 (concernant la Gendarmerie) régit l'exercice de tous les types d'activités accessoires rémunérées. Les agents des services répressifs peuvent exercer d'autres activités rémunérées en dehors des

heures de travail si : (i) l'exercice des nouvelles fonctions ne nuit pas à l'accomplissement des devoirs inhérents à la fonction de base exercée au sein de la force concernée ; (ii) ils n'utilisent pas, dans le cadre de l'activité exercée, des équipements, matériels, données et informations à l'usage de l'unité dont il fait partie ; (iii) le personnel médical militaire continuera d'effectuer les gardes qui ne nuisent pas au programme de soins de l'unité dans laquelle il est employé ; (iv) ils exercent des activités lucratives dans des organisations ou des entreprises autres que celles qui fournissent des biens, exécutent des travaux ou fournissent des services aux unités du ministère de l'Intérieur.

189. Les agents des services répressifs qui ont l'intention d'exercer des activités accessoires rémunérées sont tenus de solliciter l'approbation du chef/commandant de l'unité dans un rapport écrit, qui doit comprendre le nom et l'objet de l'activité de l'entité, le détail des activités à exercer, le programme de travail, leurs droits et obligations au sein de l'entité qui les emploie et toute autre information qu'ils jugent utile. Après enregistrement, le rapport, visé par le supérieur immédiat, est soumis au bureau des ressources humaines. Le chef/commandant de l'unité examine le rapport. S'il constate, après vérification, que les activités à mener sont contraires aux dispositions du statut, il n'approuve pas le rapport. Les motifs du refus sont notifiés aux agents des services répressifs. En cas de modification concernant l'exercice des activités accessoires rémunérées, les agents des services répressifs sont tenus d'en informer le chef/commandant de l'unité dans les 5 jours.

190. L'EEG souhaite souligner que les règles sur les activités accessoires sont essentielles pour la bonne gestion des conflits d'intérêts. Si un système approprié d'autorisation de ces activités semble avoir été mis en place, l'EEG a cru comprendre qu'il n'existe pas de registre centralisé des autorisations accordées afin d'assurer leur cohérence. En outre, alors que la loi impose aux agents des services répressifs de mettre à jour les informations, il n'existe pas de système de suivi institutionnalisé. Selon l'EEG, il serait sans aucun doute extrêmement utile, aux fins de l'évaluation des risques, de développer plus avant le système d'autorisation en vigueur pour les activités accessoires. **Le GRECO recommande (i) de créer un registre des activités accessoires/secondaires dans la Police et la Gendarmerie et (ii) de mettre au point un dispositif de surveillance efficace à cet égard.**

### *Cadeaux*

191. Selon l'article 19 (2) du Code d'éthique et de déontologie des policiers, les agents des services répressifs ont interdiction d'exiger ou d'accepter de l'argent, des biens ou des objets de valeur pour accomplir ou ne pas accomplir des tâches professionnelles. De plus, l'article 43 de la Loi n° 360/2002 (sur le statut des policiers) leur interdit de recevoir, solliciter et accepter, directement ou indirectement, pour eux-mêmes ou pour autrui, en considération de leur qualité officielle, des dons ou autres avantages.

192. L'article 1 de la Loi n° 251/2004 (sur les cadeaux protocolaires, voir le paragraphe 107 ci-dessus), prévoit que ses dispositions s'appliquent à tous les policiers, compte tenu de leur statut de fonctionnaire bénéficiant d'un statut spécial, et aux personnes exerçant des fonctions d'encadrement et de contrôle dans la Gendarmerie, qui ont l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine et d'intérêts. À cet égard, l'EEG souhaiterait formuler les mêmes observations que celles qu'elle a émises pour les PHFE et se réfère à la recommandation faite au paragraphe 109.

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

193. La responsabilité du personnel militaire est régie par l'instruction ministérielle n° 114 du 22 juillet 2013 relative à la responsabilité matérielle du personnel pour les dommages causés à la MAI, qui a été publiée en application de l'ordonnance gouvernementale n° 121/1998 relative à la responsabilité matérielle du personnel militaire. L'instruction du ministre et l'ordonnance du gouvernement s'appliquaient également aux fonctionnaires de police. Cependant, le 27 avril 2023, la Cour constitutionnelle de Roumanie a déclaré que leur application ne pouvait pas s'étendre aux officiers de police, qui sont considérés comme des fonctionnaires avec un statut spécial. À partir de la date de publication de la décision de la Cour constitutionnelle au Journal officiel, et en attendant l'adoption d'un acte normatif réglementant la responsabilité matérielle des fonctionnaires de police, cette responsabilité sera régie par les articles 499-500 du code administratif et les articles 254-259 du code du travail.

### *Contacts avec des tiers, informations confidentielles*

194. Selon l'article 17 (1) du Code d'éthique et de déontologie des policiers, les agents des services répressifs ont l'obligation de respecter, conformément à la loi et dans le respect des droits des personnes, le secret d'État et le secret professionnel, ainsi que l'entière confidentialité des données et informations en leur possession et de ne pas les utiliser de manière abusive ou à des fins d'enrichissement personnel ». Les articles 42 (a) et 45 (3) de la Loi n° 360/2002 (sur le statut des policiers) imposent le respect du secret professionnel et de la confidentialité des données classifiées obtenues par les policiers dans l'exercice de leurs fonctions, qui ne peuvent être rendues publiques dans les cinq années suivant leur cessation de fonction, sauf disposition contraire de la loi. De plus, l'article 8 de la Loi n° 80/1995 (sur le statut du personnel militaire) prévoit, notamment, que le personnel militaire a le devoir de respecter strictement le secret militaire, le secret d'État et le secret professionnel, ainsi que le caractère confidentiel de certains documents et activités. En outre, les articles 227, 304 et 305 du Code pénal énoncent les infractions de violation du secret professionnel, de divulgation d'informations classifiées ou non publiques et de négligence dans la conservation des informations, respectivement, qui sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

### *Restrictions après la cessation de fonctions*

195. Les agents des services répressifs ne sont soumis à aucune restriction après la cessation de fonctions. L'EEG a été informée qu'ils peuvent prendre leur retraite au bout de 21 années de service, l'âge moyen du départ à la retraite étant de 45 ans environ. Toutefois, les autorités n'ont pas fourni de chiffres concernant les taux d'emploi après la cessation de fonctions. Etant donné que la possibilité d'un emploi à l'extérieur peut comporter des risques (par exemple, des offres d'emploi en guise de récompense, le maintien de canaux de communication avec d'anciens collègues et l'utilisation de l'expérience et de la connaissance des procédures policières à l'avantage du nouvel employeur), **le GRECO recommande de réaliser une étude sur les activités exercées par les agents des services répressifs après avoir quitté la Police ou la Gendarmerie et, si nécessaire, à la lumière de ses conclusions, d'adopter des règles pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts.**

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

### *Obligations de déclaration*

196. L'article 1 de la Loi n° 176/2010 (sur l'intégrité dans l'exercice des fonctions et dignités publiques, voir le paragraphe 54 ci-dessus) prévoit que tous les policiers, compte tenu de leur statut de fonctionnaire bénéficiant d'un statut spécial, ainsi que les personnes exerçant des fonctions d'encadrement et de contrôle dans la Gendarmerie, sont tenus de déposer une déclaration de patrimoine et d'intérêts (voir les paragraphes 114 à 116 ci-dessus). Les autres militaires ne sont pas tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, sauf si leur poste fait partie d'un projet financé par des fonds externes ou budgétaires (voir l'article 1 (1)(36) de la loi n° 176/2010).

197. L'EEG est consciente qu'il n'est pas rare que les obligations de déclarations financières applicables aux agents des services répressifs qui ont un statut militaire et qui ne sont pas considérés comme des fonctionnaires soient limitées aux plus hauts responsables, ces derniers étant davantage exposés au risque de corruption que leurs subordonnés. Cela étant, il pourrait bien exister d'autres fonctions vulnérables sous l'angle de la corruption, pour lesquelles la déclaration d'informations financières pourrait s'avérer utile à des fins préventives, à l'instar des personnes ayant accès aux décisions d'attribution des marchés publics. En outre, dans l'hypothèse où elle serait appliquée, à l'avenir, à tout le personnel de la Gendarmerie, la déclaration d'informations financières ne devrait pas être considérée uniquement comme une obligation, mais aussi comme une occasion de contribuer à la prévention des situations pouvant conduire, in fine, à des actes de corruption. L'EEG encourage les autorités à se pencher sur cette question en lien avec les améliorations du système de contrôle recommandées au paragraphe 172 ci-dessus.

### *Mécanismes de contrôle*

198. Une fois recueillies par le service des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, les déclarations de patrimoine et d'intérêts doivent être vérifiées par les contrôleurs de l'Agence nationale pour l'intégrité qui sont responsables de l'intégrité, comme expliqué aux paragraphes 117 et 118 ci-dessus.

## Surveillance et application

### *Surveillance et contrôle internes*

199. Le contrôle interne est exercé par la hiérarchie au sein de la Police et la Gendarmerie. De plus, il a été mis en place des Directions du contrôle interne dont la compétence générale consiste à enquêter sur les manquements aux dispositions déontologiques ou pénales prétendument commis par des policiers et par des militaires, respectivement (à l'exception des infractions de corruption, qui relèvent de la compétence de la DGA) lorsqu'elles reçoivent des plaintes ou des notifications. Au niveau des inspections territoriales/départementales de la Police, des bureaux de contrôle sont chargés d'enquêter sur les infractions pénales et disciplinaires commises par le personnel local. Les constatations éventuellement faites par les bureaux de contrôle sont transmises au chef de l'entité et celles relevant d'autres enquêtes pénales sont transmises directement au ministère public. Au niveau de la Gendarmerie, des structures de contrôle spécialisées ont été mises en place dans deux unités territoriales

seulement : la direction générale des gendarmes de Bucarest et la brigade d'intervention spéciale de la gendarmerie. Au niveau des autres unités territoriales, le Procureur Général du Parquet de la Haute Cour de Cassation et de Justice a nommé des officiers dans les bureaux spéciaux d'enquête criminelle. Ceux-ci ont le pouvoir d'effectuer des actes d'enquête sur les infractions commises par les gendarmes sur délégation du procureur, qui a la responsabilité exclusive de l'exercice de l'action pénale. Le commandant de l'unité peut désigner tout gendarme subordonné pour effectuer des enquêtes sur des infractions disciplinaires, sans qu'il soit nécessaire qu'il ait un statut particulier.

200. Les citoyens mécontents des résultats des Directions du contrôle interne de la Police et de la Gendarmerie peuvent déposer une plainte auprès de l'organe de contrôle du ministre<sup>92</sup>. Il s'agit d'une structure opérationnelle centrale créée au niveau de la Direction générale, dépourvue de la personnalité morale et directement subordonnée au ministre de l'Intérieur, qui dispose d'une compétence matérielle et territoriale pour effectuer des contrôles visant les entités du ministère de l'Intérieur, et notamment la Police et la Gendarmerie. Cette activité de contrôle spécifique consiste à analyser, vérifier et mesurer les réalisations quantitatives et qualitatives des objectifs, des activités ou des tâches, à les comparer aux objectifs prévus et à préciser les mesures à prendre pendant ou à la fin de cette activité, afin de maintenir l'activité de l'organisation à son niveau normal.

201. Au sein du ministère de l'Intérieur, la Direction de l'audit interne public<sup>93</sup> est la structure spécialisée qui s'acquitte des missions d'audit interne public pour toutes les activités des entités faisant partie de la structure organisationnelle du ministère, Police et Gendarmerie comprises, en ce qui concerne la formation et l'utilisation des fonds et des biens publics, ainsi que la bonne administration des recettes et des dépenses. Tous les deux ans, la Direction de l'audit interne public évalue toutes les activités de prévention réalisées par la DGA et les autres institutions répressives afin d'appuyer la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption au niveau du ministère de l'Intérieur, et notamment les activités tenant à la mise en œuvre de la méthodologie relative aux risques de corruption. La DGA publie un rapport sur les vulnérabilités et les risques de corruption, qui ont été analysés au niveau des structures du ministère.

202. Enfin, la DGA est chargée d'enquêter sur les infractions de corruption commises au sein de la Police et de la Gendarmerie, ainsi que des structures du ministère de l'Intérieur. D'un point de vue opérationnel, son personnel dépend des procureurs en charge de l'enquête et ne reçoit pas ses ordres de sa hiérarchie administrative.

### *Surveillance et contrôle externes*

203. Les organes de surveillance externe de la Police et de la Gendarmerie sont notamment la Cour des comptes (voir le paragraphe 90 ci-dessus), le bureau du médiateur (voir le paragraphe 91 ci-dessus), l'organe de contrôle du Premier ministre (voir le paragraphe 89 ci-dessus) et l'Autorité nationale de supervision pour la protection des données à caractère personnel, qui peut conduire des enquêtes d'office ou en cas de plainte concernant les règles de traitement de ce type de données. Dans des cas particuliers, il peut être demandé à la Police et à la Gendarmerie d'établir des rapports ou de répondre à des questions dans le cadre des enquêtes menées par le Parlement.

---

<sup>92</sup> <https://www.mai.gov.ro/despre-noi/organizare/aparat-central/corpul-de-control-al-ministrului/>

<sup>93</sup> <https://www.mai.gov.ro/despre-noi/organizare/aparat-central/directia-audit-public-intern/>

204. En matière pénale, les organes qui exercent le contrôle externe sont les parquets des tribunaux pour les infractions de corruption mineures prévues dans le Code pénal et la DNA pour la corruption de haut niveau et de niveau intermédiaire (voir le paragraphe 125 ci-dessus). Les parquets et la DNA sont responsables du contrôle et de la coordination d'ensemble des enquêtes pénales menées par la Police and Gendarmerie. Toutes les activités relatives aux enquêtes pénales sont directement portées à la connaissance du procureur.

### *Système de plaintes*

205. Les citoyens peuvent déposer des pétitions conformément à l'Ordonnance gouvernementale n° 27/2002<sup>94</sup> sur la réglementation du traitement des pétitions, qui a été complétée par l'Ordonnance du ministre de l'Intérieur n° 33/2020<sup>95</sup>. Les pétitions peuvent être déposées en personne, par courrier électronique ou en ligne et elles sont traitées par les services des relations publiques. La Police et la Gendarmerie sont censées répondre au maximum dans les 30 jours ou, si le délai a été prolongé, au plus tard dans les 45 jours suivant la date d'enregistrement de la pétition. Les citoyens ont le droit de contester la réponse reçue à un niveau supérieur au sein de la Police et la Gendarmerie, par exemple auprès de la Direction du contrôle interne ou du ministère public, selon le contenu de la plainte.

206. La DGA est chargée de recevoir les plaintes relatives aux actes de corruption et aux fautes connexes commis par des agents des services répressifs. Elle a également mis en place un centre d'appels anticorruption, que les citoyens peuvent contacter pour déposer une plainte. La DGA organise des campagnes/activités pour prévenir la corruption parmi les agents des services répressifs et sensibiliser les agents publics et les citoyens aux causes et aux conséquences de toute participation à des faits de corruption. Elle prend également part à des activités similaires menées à l'initiative d'autres institutions publiques.

### *Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

207. Tous les agents des services répressifs sont tenus de signaler les soupçons d'infraction de corruption conformément aux obligations légales nationales. L'absence de déclaration constitue une infraction pénale en vertu du Code pénal.

208. La Loi n° 571/2004<sup>96</sup> régit la protection des personnes (lanceurs d'alerte) qui signalent des violations du droit dans des autorités publiques, des institutions publiques et d'autres entités. Son article 6 prévoit qu'une plainte peut être adressée alternativement ou cumulativement à plusieurs canaux de signalement (internes ou externes). Cette loi a été abrogée par l'entrée en vigueur de la Loi n° 361/2022<sup>97</sup> du 16 décembre 2022 portant transposition de la Directive (UE) 2019/1937<sup>98</sup> du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019. Les fautes disciplinaires, les délits et les infractions pénales, ainsi que les violations du droit, notamment, peuvent être signalés. Les signalements peuvent être effectués par écrit, sur papier ou sous forme électronique, ou par téléphone ou via un autre système de messagerie vocale, ou lors d'une rencontre en personne. En vertu de l'article 6,

---

<sup>94</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/33817>

<sup>95</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223340>

<sup>96</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57866>

<sup>97</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/262872>

<sup>98</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937>

les signalements anonymes peuvent être acceptés dans la mesure où ils donnent des indications sur les violations du droit. La confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte doit être garantie. Les droits et les recours prévus dans cette Loi ne peuvent faire l'objet d'aucune renonciation ou limitation par contrat, forme ou condition, conformément à l'article 27.

209. L'article 5 de la Loi n° 361/2022 est consacré aux signalements internes et externes. Les articles 8 et 9 imposent aux autorités publiques d'établir des canaux et des procédures de signalement interne, de préserver la confidentialité, de conserver chaque signalement reçu et de traiter les données à caractère personnel conformément à la loi. Les autorités publiques sont tenues de réviser leurs procédures en vigueur et de les mettre en conformité avec la Loi, dans les 45 jours suivant la date de son entrée en vigueur, conformément à l'article 33. La Loi préconise d'utiliser en priorité le canal de signalement interne. Le lanceur d'alerte peut, cependant, choisir de recourir au canal de signalement interne ou au canal de signalement externe. Lorsqu'il choisit le canal de signalement, le lanceur d'alerte peut prendre en considération des aspects tels que : (i) l'existence d'un risque de représailles quand le signalement est effectué par des canaux internes et (ii) l'impossibilité de remédier efficacement à la violation par des canaux de signalement internes. Conformément à l'article 12, l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a été désignée comme canal de signalement externe compétent pour recevoir des signalements sur les violations du droit. En vertu de l'article 24, l'ANI fournit aux lanceurs d'alerte des conseils et des informations sur les mesures de protection qui peuvent les concerner, ainsi qu'une assistance dans leurs relations avec les autorités compétentes.

210. Outre les canaux de signalement internes et externes, un lanceur d'alerte peut rendre publiques des informations sur une violation du droit, en les communiquant à la presse, à des syndicats, à des organisations patronales, à des organisations de la société civile, à des commissions parlementaires, etc. si l'une des conditions suivantes est remplie : (i) il estime qu'aucune mesure adéquate n'a été prise dans le délai prévu après le signalement interne et externe ou (ii) il a des motifs raisonnables de considérer que la violation peut constituer un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public ou un risque de préjudice auquel il ne peut plus être remédié ou, en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou une faible probabilité qu'il soit effectivement remédié à la violation compte tenu des circonstances particulières du signalement.

211. L'article 22 énonce les formes de représailles qui sont proscrites. L'article 23 prévoit la possibilité, pour le lanceur d'alerte, de contester les mesures de représailles prises à son encontre. La Loi habilite ainsi le tribunal compétent à ordonner des mesures provisoires avant la conclusion de la procédure, ainsi que des mesures de protection dans sa décision sur le fond. Le renversement de la charge de la preuve a été reconnu dans ce type de procédure judiciaire. L'article 21 dispose que le lanceur d'alerte ne peut être tenu pour responsable des signalements effectués conformément à la Loi.

212. L'EEG salue l'adoption de la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte en décembre 2022 (Loi n° 361/2022), qui semble avoir renforcé le cadre réglementaire dans ce domaine, ainsi que la protection accordée aux lanceurs d'alerte grâce, notamment, à un certain nombre d'interdictions en matière de représailles, au renversement de la charge de la preuve dans les litiges portant sur les mesures de représailles, à l'adoption de mesures provisoires face à des mesures de représailles, à la possibilité donnée aux tribunaux d'adopter des mesures de protection à l'issue de la procédure ou aux lanceurs d'alerte de recevoir des



conseils, des informations et une aide juridictionnelle gratuite, etc. Cependant, il n'a pas échappé à l'attention de l'EEG que la nouvelle Loi a établi une hiérarchie entre les canaux de signalement (communication interne, externe et publique), si on la compare à la loi abrogée (Loi n° 571/2004), en vertu de laquelle le lanceur d'alerte avait toute latitude pour choisir le ou les canaux de signalement qu'il souhaitait utiliser. Compte tenu de ces éléments, l'EEG estime qu'il convient de promouvoir la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte à tous les niveaux de la Police et de la Gendarmerie afin d'inciter le personnel de l'une et de l'autre à signaler les faits de corruption et de faute. En outre, les autorités publiques, comme la Police et la Gendarmerie, ainsi que le ministère de l'Intérieur, devraient mettre leurs règles et procédures internes en conformité avec les prescriptions légales, comme l'exige l'article 45 de la nouvelle Loi. **Le GRECO recommande (i) que la Police et la Gendarmerie, ainsi que le ministère de l'Intérieur entreprennent une révision des règles et des procédures en vigueur pour les lanceurs d'alerte afin de les mettre en conformité avec la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte et (ii) que les agents des services répressifs reçoivent régulièrement des formations et des informations sur les canaux de signalement et les mesures de protection des lanceurs d'alerte prévus dans la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte.** Ces mesures devraient aller de pair avec l'augmentation des ressources et des moyens alloués à l'ANI (voir la recommandation au paragraphe 119 ci-dessus) qui, outre son rôle de mécanisme de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, doit aussi, désormais, faire office de canal de signalement externe.

#### *Procédure disciplinaire et autres procédures administratives*

213. Suivant l'article 57 de la Loi n° 360/2002 (sur le statut des policiers), les actes suivants, s'ils ne sont pas considérés comme des infractions au regard du droit pénal, constituent des fautes disciplinaires : fautes commises en service, en famille ou en société qui portent atteinte à l'honneur ou à la probité professionnelle du policier ou à la réputation de l'institution ; manquements aux règles sur la confidentialité des activités exercées ; non-respect des dispositions relatives au serment d'allégeance ; et manquement aux dispositions concernant les incompatibilités, les conflits d'intérêts et les interdictions établies par la loi. Conformément à l'article 58, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être imposées : blâme, baisse de salaire de 5-20 % pendant une période allant d'un à trois mois, report de la promotion à un grade supérieur ou à un poste plus élevé pendant une période allant d'un à trois ans, rétrogradation et révocation.

214. Des sanctions disciplinaires sont imposées à la suite d'une enquête préliminaire, qui a pour objet d'établir l'existence de la faute disciplinaire et de la culpabilité. L'enquête préliminaire est ordonnée par l'une des personnes citées à l'article 59 (1), parmi lesquelles le supérieur immédiat. Elle est menée par un officier de police judiciaire. L'article 59<sup>3</sup> dispose que le dossier d'enquête préliminaire, rapport compris, est soumis à la personne qui a ordonné l'ouverture de l'enquête et qui peut décider de l'application des sanctions disciplinaires que sont le blâme et la réduction du salaire. Les autres mesures disciplinaires impliquent de consulter le Conseil de discipline, créé au niveau de l'IGPR, conformément à l'article 62. Les conclusions du Conseil de discipline concernant l'existence ou non d'une faute disciplinaire et la culpabilité ou l'innocence du policier faisant l'objet de l'enquête sont contraignantes pour la personne qui a ordonné l'enquête, et la proposition concernant la sanction disciplinaire est de nature consultative. Le droit d'imposer une sanction disciplinaire appartient à la personne qui a ordonné l'enquête.

215. La procédure disciplinaire n'est pas publique. Elle est basée sur les principes suivants : respect de la présomption d'innocence, procédure contradictoire, proportionnalité, respect des droits de la défense, légalité et unicité de la sanction. L'article 61 prévoit que le policier lésé peut faire appel d'une sanction disciplinaire devant la plus haute instance administrative, puis devant le tribunal administratif.

216. Selon l'article 34<sup>1</sup> de la Loi n° 80/1995 (sur le statut du personnel militaire), le non-respect des normes juridiques, des règlements militaires, des ordres et des instructions des commandants/supérieurs militaires peuvent constituer une faute disciplinaire, s'ils ne sont pas considérés comme une infraction pénale. Cette disposition s'appliquerait également à tous les manquements au Code d'éthique, aux règles sur les incompatibilités, etc. En fonction de la gravité de l'infraction, l'article 35 prévoit les sanctions disciplinaires suivantes : avertissement, blâme, baisse de salaire pouvant aller jusqu'à 10 % pendant trois mois au plus, réduction de la prime de commandement de 5-10 % pendant trois mois au plus, report de l'avancement au grade supérieur, rétrogradation et versement dans la réserve. L'article 35<sup>1</sup> prévoit que les quatre premières sanctions disciplinaires sont imposées par le commandant/chef de l'unité militaire ; l'imposition de sanctions concernant le report de l'avancement et la rétrogradation est réservée aux commandants/chefs ayant le pouvoir de nomination ; et la sanction de versement dans la réserve est appliquée par le responsable de l'institution militaire.

217. Le commandant de l'unité militaire ordonne qu'une enquête disciplinaire préliminaire soit menée sur une faute présumée, conformément à l'article 35<sup>5</sup>. Un rapport est établi, puis transmis à la personne qui a ordonné l'enquête militaire. Conformément à l'article 35<sup>7</sup>, cette personne peut imposer l'une des sanctions prévues par la loi ou transmettre le rapport d'enquête et la proposition formulée au Conseil de discipline mis en place au niveau de l'IGJR. La décision du Conseil de discipline est communiquée au militaire par le commandant/supérieur hiérarchique. Le militaire a le droit d'introduire un recours administratif, puis d'intenter une action devant le tribunal administratif.

#### *Procédure pénale et immunités*

218. Les policiers et les gendarmes ne bénéficient pas de l'immunité ou autre privilège de procédure. Ils relèvent de la procédure pénale générale.

#### *Statistiques*

219. Les informations concernant les sanctions disciplinaires imposées aux agents des services répressifs ne sont pas publiques. Les statistiques relatives aux procédures disciplinaires engagées contre ces agents sont rendues publiques dans les rapports annuels de la Police et de la Gendarmerie.

#### **Police**

| Sanctions disciplinaires / Année                                         | 2020 | 2021 | 2022  | Total |
|--------------------------------------------------------------------------|------|------|-------|-------|
| Blâme                                                                    | 335  | 818  | 1,266 | 2,419 |
| Baisse de salaire de 5-20 % pendant une période allant d'un à trois mois | 82   | 107  | 183   | 372   |

|                                                                                                                  |     |     |       |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-------|-------|
| Report de la promotion à un grade supérieur ou à un poste plus élevé pendant une période allant d'un à trois ans | 23  | 8   | 26    | 57    |
| Rétrogradation                                                                                                   | 9   | 6   | 9     | 24    |
| Révocation                                                                                                       | 13  | 5   | 12    | 30    |
| Total                                                                                                            | 462 | 944 | 1,496 | 2,902 |

## **Gendarmerie**

### **2020**

| Sanctions disciplinaires                                                   | Officers militaires | Adjudants | Sous-officiers | Total |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------|----------------|-------|
| Avertissement                                                              | 32                  | 2         | 200            | 234   |
| Blâme                                                                      | 5                   | 0         | 84             | 89    |
| Baisse de salaire pouvant aller jusqu'à 10 % pendant trois mois au plus    | 1                   | 0         | 5              | 6     |
| Réduction de la prime de commandement de 5-10 % pendant trois mois au plus | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Report de l'avancement au grade supérieur                                  | 1                   | 0         | 7              | 8     |
| Rétrogradation                                                             | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Versement dans la réserve                                                  | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Total                                                                      | 39                  | 2         | 296            | 337   |

### **2021**

| Sanctions disciplinaires                                                   | Officers militaires | Adjudants | Sous-officiers | Total |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------|----------------|-------|
| Avertissement                                                              | 36                  | 0         | 240            | 276   |
| Blâme                                                                      | 6                   | 0         | 69             | 75    |
| Baisse de salaire pouvant aller jusqu'à 10 % pendant trois mois au plus    | 1                   | 0         | 23             | 24    |
| Réduction de la prime de commandement de 5-10 % pendant trois mois au plus | 1                   | 0         | 0              | 1     |
| Report de l'avancement au grade supérieur                                  | 0                   | 0         | 5              | 5     |
| Rétrogradation                                                             | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Versement dans la réserve                                                  | 1                   | 0         | 1              | 2     |
| Total                                                                      | 45                  | 0         | 338            | 383   |

### **2022**

| Sanctions disciplinaires | Officers militaires | Adjudants | Sous-officiers | Total |
|--------------------------|---------------------|-----------|----------------|-------|
| Avertissement            | 26                  | 0         | 125            | 151   |

|                                                                            |    |   |     |     |
|----------------------------------------------------------------------------|----|---|-----|-----|
| Blâme                                                                      | 3  | 0 | 34  | 37  |
| Baisse de salaire pouvant aller jusqu'à 10 % pendant trois mois au plus    | 0  | 0 | 6   | 6   |
| Réduction de la prime de commandement de 5-10 % pendant trois mois au plus | 1  | 0 | 0   | 1   |
| Report de l'avancement au grade supérieur                                  | 1  | 0 | 4   | 5   |
| Rétrogradation                                                             | 0  | 0 | 0   | 0   |
| Versement dans la réserve                                                  | 0  | 0 | 0   | 0   |
| Total                                                                      | 31 | 0 | 169 | 200 |

**2023(01.01.2023 – 15.05.2023)**

| Sanctions disciplinaires                                                   | Officers militaires | Adjudants | Sous-officiers | Total |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------|----------------|-------|
| Avertissement                                                              | 8                   | 0         | 43             | 51    |
| Blâme                                                                      | 0                   | 0         | 15             | 15    |
| Baisse de salaire pouvant aller jusqu'à 10 % pendant trois mois au plus    | 1                   | 0         | 2              | 3     |
| Réduction de la prime de commandement de 5-10 % pendant trois mois au plus | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Report de l'avancement au grade supérieur                                  | 0                   | 0         | 1              | 1     |
| Rétrogradation                                                             | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Versement dans la réserve                                                  | 0                   | 0         | 0              | 0     |
| Total                                                                      | 9                   | 0         | 61             | 70    |

220. Les informations sur les affaires de corruption ayant fait l'objet d'une enquête de la DGA sont publiées sur son site web, et celles qui concernent les procédures judiciaires sur le site web du ministère public. En 2020<sup>99</sup>, suite aux notifications reçues de la DGA et du bureau du procureur, la police judiciaire de la DGA a mené des enquêtes sur 1 753 affaires pénales concernant des membres du personnel de la MAI et d'autres suspects externes, conformément aux ordonnances de délégation des procureurs. Les procureurs ont déposé des actes d'accusation pour 243 affaires pénales. Dans le même temps, 94 accords de plaider ont été soumis aux tribunaux. En conséquence, 176 membres du personnel de l'AMI ont été placés sous enquête, 102 ont été inculpés pour des délits de corruption et 41 pour d'autres infractions pénales. En 2021<sup>100</sup>, la police judiciaire de la DGA a mené des enquêtes pénales dans le cadre de 2 221 affaires pénales. Les procureurs ont déposé des actes d'accusation pour 227 affaires pénales, tandis que 97 accords de plaider ont été soumis aux tribunaux. En conséquence, 255 membres du personnel de la MIA ont fait l'objet d'une enquête, 178 ont été inculpés pour des délits de corruption et 79 pour d'autres infractions pénales. En 2022<sup>101</sup>,

<sup>99</sup> <https://www.mai-dga.ro/eng/wp-content/uploads/2022/02/Bilant-DGA-2020-EN.pdf>

<sup>100</sup> <https://www.mai-dga.ro/eng/wp-content/uploads/2022/02/Bilant-DGA-2021-eng.pdf>

<sup>101</sup> [https://www.mai-dga.ro/eng/wp-content/uploads/2023/02/Bilant-DGA-2022\\_ENG.pdf](https://www.mai-dga.ro/eng/wp-content/uploads/2023/02/Bilant-DGA-2022_ENG.pdf)

la police judiciaire de la DGA a enquêté sur 2 653 affaires pénales, à la suite desquelles 2 623 personnes ont été mises en examen.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

221. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Roumanie :

*En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. d'introduire des règles imposant la conduite de contrôles d'intégrité avant ou juste après la nomination des membres du Gouvernement, des conseillers du Président et des conseillers ministériels afin de détecter et de gérer tout conflit d'intérêts éventuel (paragraphe 43) ;**
- ii. que, dans un souci de transparence, les noms, domaines de responsabilité et informations sur les activités accessoires des conseillers ministériels soient rendus publics (paragraphe 44) ;**
- iii. (i) qu'une analyse systémique des risques liés à la corruption et à l'intégrité concernant les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, y compris l'identification des mesures correctrices correspondantes, soit effectuée et intégrée dans les plans d'intégrité qui seraient ensuite révisés ou adoptés à nouveau, et (ii) que les plans d'intégrité soient publiés en ligne et fassent l'objet d'un examen, le cas échéant (paragraphe 49) ;**
- iv. qu'une étude analytique globale sur le cadre juridique pour l'intégrité existant soit réalisée et qu'à la lumière de ses conclusions, le cadre pour l'intégrité actuel soit examiné afin d'améliorer sa clarté, sa cohérence et son exhaustivité (paragraphe 57) ;**
- v. (i) que des codes de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, ou un autre document approprié pour le Président, soient adoptés et révisés et publiés en ligne, couvrant toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec les tiers, activités secondaires, informations confidentielles, restrictions après la cessation de fonctions, etc.), et accompagnés d'orientations claires ; et (ii) qu'un suivi et une mise en œuvre appropriés des codes de conduite soient garantis (paragraphe 63) ;**
- vi. (i) d'organiser systématiquement, à l'intention des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, des séances d'information et/ou formations pratiques spécialisées et approfondies sur les normes d'intégrité, lors de la prise de fonctions, puis de façon régulière ; et (ii) de faire bénéficier les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif de conseils confidentiels efficaces et cohérents sur toutes les normes d'intégrité les concernant et de les consigner par écrit (paragraphe 64) ;**
- vii. (i) qu'un mécanisme de surveillance indépendant soit établi pour traiter les plaintes contre le refus des autorités de divulguer des informations d'intérêt public et pour garantir la mise en œuvre effective de la législation sur la liberté d'information, et (ii) que, comme l'exige le cadre juridique national, les informations d'intérêt public soient régulièrement communiquées et mises à jour par les autorités du**

**gouvernement central sur les sites web concernés afin de faciliter l'accès du public à l'information et son rôle d'observateur de leurs activités (paragraphe 69) ;**

- viii. en priorité (i) de mener une étude pour évaluer la pratique qui consiste à légiférer par ordonnance d'urgence, l'existence de garanties et de contrôles adéquats et efficaces et, à la lumière de son contenu et de ses conclusions qui devraient être rendues publiques, le cadre et la pratique réglementaires soient révisés en conséquence ; et (ii) de faire en sorte que des consultations publiques adéquates soient effectivement menées sur les projets d'ordonnance d'urgence et seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient rendues possibles et clairement réglementées (paragraphe 73) ;**
- ix. de renforcer encore la transparence sur les projets de textes législatifs émanant du Gouvernement (i) en prenant des mesures pour garantir la tenue de consultations publiques étendues et effectives sur les projets d'acte normatif du Gouvernement ; (ii) en portant le délai légal minimum pour les consultations publiques à un niveau adéquat afin de permettre des consultations efficaces et constructives; et (iii) en rendant publique l'empreinte législative en divulguant les contributions extérieures substantielles (en indiquant les contributions reçues, les parties impliquées et la justification de leur acceptation ou de leur rejet) dès le début du processus de rédaction de la législation (paragraphe 80) ;**
- x. (i) d'introduire des règles et des orientations détaillées expliquant les relations que les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif doivent entretenir avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur leur prise de décision et leur travail ; et (ii) de communiquer régulièrement des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou au nom desquelles) la ou les réunions ont eu lieu et le thème précis des discussions (paragraphe 84) ;**
- xi. qu'en cas de situation de conflit d'intérêts ad hoc entre les intérêts privés et les fonctions officielles, une obligation de déclarer, de s'abstenir ou de se retirer soit introduite pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, y compris en ce qui concerne l'émission, l'approbation ou l'adoption des actes normatifs (paragraphe 96) ;**
- xii. (i) que les règles sur les cadeaux et toutes formes de gains/avantages applicables aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif soient plus spécifiques et assorties d'orientations appropriées, et (ii) que les institutions du gouvernement central publient la liste de tous les cadeaux protocolaires reçus, de façon régulière et en temps voulu, conformément aux prescriptions légales (paragraphe 109) ;**
- xiii. (i) de concevoir des restrictions après la cessation de fonctions et de les appliquer aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, et (ii) d'établir un mécanisme efficace de suivi concernant ces règles (paragraphe 113) ;**
- xiv. (i) que les déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif soient effectivement et substantiellement vérifiées de façon régulière par l'Agence nationale pour l'intégrité, et (ii) que l'Agence**

nationale pour l'intégrité soit dotée de ressources et de moyens accrus, et entretienne une coopération/des relations solides et efficaces avec les autres organes de contrôle/bases de données pertinents, dans des proportions qui lui permettent de s'acquitter correctement et efficacement de ses fonctions (paragraphe 119) ;

- xv. que les mesures nécessaires soient prises pour maintenir une main-d'œuvre suffisante et stable afin de remédier aux difficultés actuellement rencontrées par la Direction nationale anticorruption (paragraphe 126) ;

*En ce qui concerne les services répressifs (Police et Gendarmerie)*

- xvi. de prendre des mesures pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la Police et de la Gendarmerie dans le cadre des politiques de recrutement initial et de promotion (paragraphe 142) ;
- xvii. que tous les dons et parrainages reçus par la Gendarmerie soient systématiquement publiés sur une page web centralisée, dédiée et accessible, mentionnant clairement la nature et la valeur de chaque don, l'identité du donateur ainsi que la façon dont les dons ont été dépensés ou utilisés (paragraphe 146) ;
- xviii. (i) que le code d'éthique applicable à la Police et à la Gendarmerie soit révisé, avec la participation active des parties prenantes concernées de la Police et la Gendarmerie, de façon à traiter en détail de toutes les questions d'intégrité pertinentes (comme les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les cadeaux, les contacts avec les tiers, les activités accessoires, etc.), et (ii) que le code d'éthique soit complété par des exemples et des orientations pratiques adaptés au personnel de la Police et de la Gendarmerie (paragraphe 165) ;
- xix. (i) dans la perspective de la future révision du code de déontologie, de mettre à jour les formations initiales et continues sur les questions d'intégrité pertinentes et d'en faire bénéficier l'ensemble des agents des services répressifs ; et (ii) d'établir, au sein de la Police et de la Gendarmerie, un mécanisme de conseils confidentiels sur les questions relevant de l'éthique et de l'intégrité (paragraphe 167) ;
- xx. d'effectuer des contrôles de l'intégrité avant le recrutement et à intervalle régulier pendant la carrière des agents des services répressifs, suivant leur exposition aux risques de corruption et le niveau de sécurité requis, et leur réintégration ou non dans les fonctions qu'ils occupaient dans les structures de la Police ou de la Gendarmerie (paragraphe 172) ;
- xxi. que des mesures soient prises en priorité pour s'assurer que les nominations aux postes d'encadrement, y compris par « autorisation », sont strictement fondées sur le mérite et reposent sur des concours ouverts, normalisés et transparents (paragraphe 177) ;
- xxii. de mettre en place, dans la Police et dans la Gendarmerie, un système institutionnel de rotation, qui pourrait être appliqué, le cas échéant, dans les domaines et les



**zones considérés comme étant particulièrement exposés aux risques de corruption (paragraphe 178) ;**

**xxiii. d'établir des règles et des procédures régissant la divulgation et la gestion des conflits d'intérêts dans la Gendarmerie (paragraphe 185) ;**

**xxiv. (i) de créer un registre des activités accessoires/secondaires dans la Police et la Gendarmerie et (ii) de mettre au point un dispositif de surveillance efficace à cet égard (paragraphe 190) ;**

**xxv. de réaliser une étude sur les activités exercées par les agents des services répressifs après avoir quitté la Police ou la Gendarmerie et, si nécessaire, à la lumière de ses conclusions, d'adopter des règles pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts (paragraphe 195) ;**

**xxvi. (i) que la Police et la Gendarmerie, ainsi que le ministère de l'Intérieur entreprennent une révision des règles et des procédures en vigueur pour les lanceurs d'alerte afin de les mettre en conformité avec la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte et (ii) que les agents des services répressifs reçoivent régulièrement des formations et des informations sur les canaux de signalement et les mesures de protection des lanceurs d'alerte prévus dans la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte (paragraphe 212).**

222. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités roumaines à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

223. Le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire celui-ci et à rendre ladite traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États 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 États 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 États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États 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/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---