



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 8 décembre 2017
Publication: 18 janvier 2018

Public
Greco RC4(2017)24

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

ROUMANIE

Adopté par le GRECO lors de sa 78^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités roumaines pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle qui a été adopté par le GRECO lors de sa 70^e réunion plénière (4 décembre 2015) et rendu public le 22 janvier 2016, suite à l'autorisation de la Roumanie ([Greco Eval IV Rep \(2015\) 4F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO est axé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités roumaines ont soumis un rapport de situation contenant des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 5 juillet 2017 et a servi, avec les informations fournies par la suite (y compris une mise à jour le 13 novembre), de base au présent Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé le Danemark (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Turquie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Anders LINNET au titre du Danemark et M. Guray GÜÇLÜ au titre de la Turquie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé treize recommandations à la Roumanie dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé d'accroître la transparence du processus législatif i) en élaborant de nouvelles règles relatives aux débats, consultations et audiences publics, ainsi que des critères limitant le recours aux réunions à huis clos, et en assurant leur mise en œuvre dans la pratique ; ii) en évaluant la pratique suivie et révisant en conséquence les règles de procédure afin d'assurer que les projets de loi et leurs amendements, les ordres du jour et décisions des réunions de commissions soient rendus publics en temps utile, et en introduisant des délais adéquats pour soumettre les amendements ; iii) en prenant des mesures appropriées pour que la procédure d'urgence soit utilisée à titre d'exception dans un nombre limité de circonstances.*
7. Les autorités roumaines rappellent à propos du premier volet de la recommandation les règles figurant dans la Constitution et le Règlement des chambres au sujet de l'assistance du public aux réunions. Les réunions plénières des deux chambres sont publiques, sauf décision contraire de leur part et en cas d'examen de documents classifiés (en pratique, le Sénat n'a tenu aucune réunion à huis-clos pendant les dix

dernières années). L'article 118 du Règlement du Sénat et l'article 142 du Règlement de la chambre des députés prévoient un système d'accréditation des diplomates, des médias et d'autres invités. Les citoyens peuvent obtenir le droit d'accès sur demande. En ce qui concerne les réunions des commissions, le Règlement du Sénat (article 62) dispose que (seuls) les représentants de la presse peuvent y assister. La commission juridique du Sénat accepte néanmoins en pratique la présence de représentants des ONG par l'intermédiaire de contacts avec le secrétariat de la commission (et avec le contrôle habituel de sécurité à l'entrée). Les autorités indiquent aussi de nouveau à propos de la radiodiffusion publique des sessions que les réunions plénières de la chambre des députés et les réunions des commissions sont diffusées en direct et leurs enregistrements archivés sur l'internet ; il en va de même pour les réunions plénières du Sénat.

8. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités rappellent les règles et pratiques suivies au sujet de : 1. l'adoption et la publication de l'ordre du jour (réunions plénières du Sénat et réunions des commissions : au plus tard la veille de la réunion ; chambre des députés : le jour où il est approuvé) ; 2. les résultats des réunions (un résumé est publié en ligne) ; 3. la procédure et les délais de distribution s'appliquant aux projets de lois et aux propositions, et à la soumission d'amendements, d'avis ou de rapports (le bureau du Sénat fixe un délai *ad hoc* mais celui-ci doit être au minimum de cinq jours calendrier ou de trois jours calendrier dans le cas de la procédure d'urgence). La chambre des députés doit respecter des délais maximums – de 14 à 60 jours selon le cas – pour l'examen des projets de loi.
9. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, les autorités considèrent que des délais raisonnables (30 à 45 jours de session, c'est-à-dire plus de 50 jours calendrier) sont en place pour permettre un processus de consultation approfondi en cas d'application de la procédure d'urgence. La procédure d'urgence ne peut être appliquée que si les deux chambres participent à la discussion d'un texte et non si la chambre concernée est la chambre de décision.
10. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et regrette que la Roumanie n'ait pas entrepris un examen de ses règles et pratiques afin de répondre aux préoccupations ayant justifié la présente recommandation. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les informations fournies ne font que confirmer une nouvelle fois l'absence de règles adéquates au sujet des débats, consultations et auditions publiques. Il n'a pas non plus été adopté de règles / critères clairs pour le recours aux réunions à huis-clos pour les deux chambres. Les mêmes remarques s'appliquent au deuxième et au troisième volet de la recommandation : l'examen demandé des pratiques et délais de consultation n'a pas eu lieu, et aucune mesure n'a été prise pour restreindre le recours à la procédure d'urgence signalé dans le Rapport d'Évaluation. En mentionnant les délais maximums s'appliquant à l'examen des projets de loi, les autorités semblent aussi interpréter de façon erronée la présente recommandation.
11. Le GRECO rappelle que l'adoption par trop hâtive d'amendements légaux, sans consultation adéquate, que ce soit par le gouvernement ou par le parlement (la distinction n'est d'ailleurs pas toujours très claire ; voir les informations contextuelles présentées au regard de la recommandation xiii), demeure problématique en Roumanie, en particulier lorsque les mesures en cause semblent nuire aux efforts engagés par le pays en faveur de l'intégrité et de la lutte contre la corruption et servir des intérêts privés particuliers. Plusieurs cas de ce type ont été rapportés par les médias jusqu'à une date très récente, par exemple lors de

l'adoption de la définition de l'infraction d'abus de pouvoir¹, qui a provoqué d'énormes manifestations de rue, suivies quelques jours plus tard par l'abrogation du texte concerné et la démission de deux ministres, y compris le ministre de la Justice², et lors de l'examen par le parlement en février 2017 d'un projet de loi de grâce au cours duquel ont été proposés des amendements visant à étendre le bénéfice des dispositions à des personnes condamnées pour des infractions de corruption³ (voir aussi, sous la recommandation xiii, la controverse en cours au sujet de certaines réformes de la justice). Le GRECO appelle instamment la Roumanie à prendre des mesures déterminées pour mettre en œuvre la présente recommandation.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé de i) élaborer un code de conduite pour les membres du Parlement et ii) faire en sorte d'instaurer un dispositif pour faire respecter ces règles quand c'est nécessaire.*
14. Les autorités roumaines indiquent qu'un projet de code de conduite a été préparé et approuvé pendant le premier semestre 2017 par la commission juridique de chacune des chambres du parlement. Ce code a été adopté lors d'une session plénière conjointe des deux chambres le 11 octobre 2017⁴. Il introduit une série de règles générales concernant l'indépendance des parlementaires (art. 2), leur objectivité (art. 3), leur responsabilité (art. 4), leur probité (art. 5, qui porte en fait sur le signalement de tout intérêt personnel pouvant influencer leur action publique), la conduite et l'exemplarité (art. 6), l'information des citoyens (art. 7). Le code traite également des obligations de déclaration : l'article 8 rappelle le régime en place pour les déclarations d'intérêts et de patrimoine et introduit l'obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages (voir plus bas recommandation iv).
15. En ce qui concerne spécifiquement le deuxième volet de la recommandation, les autorités mentionnent l'article 9 du Code qui prévoit un mécanisme de traitement des plaintes :

Article 9 - Procédure de traitement des plaintes

(1) Tout cas de violation de ce code par un député ou un sénateur doit être traité par la commission juridique de la chambre concernée.

(2) Tout député ou sénateur peut notifier par écrit la commission visée au paragraphe (1) en cas de soupçon d'atteinte au présent code ou de sa non-application. Le député ou sénateur informera aussi de sa notification le président de la chambre des députés ou du Sénat, selon le cas.

¹ <http://www.reuters.com/article/us-romania-corruption/romanian-deputy-pm-shhaideh-investigated-for-abuse-of-office-idUSKCN1BX16K> et <https://www.romania-insider.com/liviu-dragnea-new-abuse-office-case/>

² Celui-ci préside maintenant la commission parlementaire chargée d'assurer la stabilité de la législation dans le domaine de la justice. Le critère de seuil proposé par lui en janvier figure toujours sur l'agenda politique ; voir, par exemple, <https://www.romania-insider.com/new-threshold-abuse-of-office/>

³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/romanian-parliament-to-debate-controversial-pardoning-bill-03-07-2017>

⁴ Le texte a été publié au journal officiel et il est à présent disponible : a) sur le site du Sénat sous l'onglet « "Senatul României: legislatie" ou <https://www.senat.ro/pagini/statutul/CodConduita.PDF> et b) sur la page d'accueil de la Chambre sous "legislatie" ou http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act6_1

(3) La commission établit un rapport dans un délai de 30 jours calendaires à compter de la date de notification. S'il apparaît qu'un député ou un sénateur a enfreint les dispositions du présent code, le rapport propose des mesures de sanction conformément à la loi no. 96/2006 sur le statut des députés et sénateurs, telle que republiée, amendée et complétée, ou conformément au Règlement de chaque chambre selon le cas [5].

(4) La commission est tenue d'inviter à son audition le député ou le sénateur concerné afin que celui-ci puisse présenter son point de vue.

16. Le GRECO note en outre qu'un article 10 spécifiquement intitulé « Sanctions » renvoie à l'applicabilité des dispositions de sanctions contenues dans la Loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs⁶ concernant les questions des incompatibilités et conflits d'intérêts mais aussi les interdictions et l'inconduite des parlementaires:

Article 10 – Sanctions

Le domaine [en roumain Sfera] des incompatibilités et conflits d'intérêt, des interdictions et de l'inconduite des parlementaires, ainsi que des procédures et sanctions disciplinaires est régi exclusivement par les chapitres IV et XII de la Loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs.

17. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction qu'un code de conduite a finalement été adopté par le parlement. Il relève que son adoption a été un sujet controversé, certains parlementaires mettant en doute sa valeur ajoutée et son impact⁷.
18. Au vu des discussions menées sur place, le GRECO avait déjà averti dans le Rapport d'Évaluation qu'un code de conduite n'aurait qu'une valeur ajoutée réduite s'il était rédigé dans des termes par trop généraux – voir d'ailleurs ci-après les conséquences de cela pour les règles sur les conflits d'intérêts, et les cadeaux et autres avantages. Le GRECO avait aussi souligné l'importance des lignes directrices adéquates pour la mise en œuvre et de donner des cas/exemples tirés de situations de la vie réelle. L'efficacité du code s'en trouverait diminuée à l'avenir. Bien que ce volet de la recommandation ait formellement été mis en œuvre, le GRECO conseille à la Roumanie d'actualiser en temps voulu le code qui vient d'être adopté et/ou d'élaborer des directives d'accompagnement. La Roumanie est aussi encouragée à promouvoir le code: le GRECO rappelle qu'un code de conduite doit être un document vivant, accessible à tous, et non un texte adopté une fois pour toutes et auquel personne ne se réfère dans la pratique quotidienne.
19. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, l'article 9 instaure un système spécifique pour assurer la conformité avec le nouveau code de conduite. Etant donné que le Rapport d'Évaluation avait mis en exergue que l'effectivité des règles existantes était un problème spécifique en Roumanie, le GRECO s'attend à la mise en place d'un dispositif solide. De ce point de vue, l'article 9 n'est pas assez cohérent et précis quant à savoir, par exemple, qui peut signaler des manquements et si les organes parlementaires peuvent également agir d'office et / ou sur la base d'une information ou d'un signalement provenant de l'extérieur du Parlement. Lors

⁵ Le Règlement de la chambre des députés, par exemple, prévoit les mesures suivantes (art. 243) : 1. rappel à l'ordre ; 2. suspension du droit de parole ; 3. exclusion d'une audition ; 4. avertissement écrit ; 5. réduction de 10 % des indemnités pendant trois mois au maximum en cas de violation de la législation sur les conflits d'intérêts.

⁶ http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act3_1&par1=0

⁷ <https://www.agerpres.ro/politica/2017/10/11/codul-de-conduita-al-deputatilor-si-senatorilor-aprobat-de-parlament-14-57-09>

de l'examen du présent rapport, les autorités roumaines ont expliqué que l'article 9 prévoit la possibilité de recevoir des plaintes de toute personne extérieure au parlement (paragraphe 1) et de tout député (paragraphe 2) ; comme pour toute autre commission, selon les règles générales de procédure, une proposition peut émaner des commissions juridiques à condition que la majorité des membres appuient la motion et que le quorum soit atteint. Toute mesure proposée (article 9, paragraphe 3) est ensuite soumise à l'approbation du Bureau dont la composition reflète les forces politiques au Parlement. La délégation roumaine a également estimé que, étant donné que le Code était conçu comme un document synthétique, toute amélioration et clarification souhaitable concernant le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes devrait être abordée dans les règles de chaque chambre. Le GRECO appuie de tels changements afin que les règles soient claires pour tous et d'éviter à l'avenir des difficultés superflues en pratique. Surtout, le GRECO considère que les articles 9 et 10 se recoupent et se contredisent s'agissant du dispositif applicable subséquent et l'article 10 renvoie uniquement au dispositif de la loi no. 96/2006 qui comporte des procédures formelles impliquant en particulier l'Agence Nationale pour l'Intégrité (la délégation roumaine a pour sa part suggéré que la suppression de l'article 10 pourrait être un point de départ). Cette situation met clairement en péril l'efficacité des règles à l'avenir. Lorsque la Roumanie reverra la cohérence de ces règles, il sera important de clarifier que la gestion des conflits d'intérêts ad hoc est un thème spécifique qui se traite dans la pratique au quotidien au sein du Parlement. La Roumanie doit faire montre de plus de détermination concernant cette seconde partie de la recommandation.

20. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

21. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures i) pour préciser les conséquences qui découlent pour les parlementaires des dispositions en vigueur sur les conflits d'intérêts indépendamment du fait que de tels conflits peuvent aussi être révélés par les déclarations de patrimoine et d'intérêts, ii) élargir la définition au-delà des intérêts financiers personnels, et iii) instaurer l'obligation de divulgation ad hoc en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels en relation avec une question examinée dans le cadre d'une séance du Parlement – en plénière ou en commission – ou en lien avec d'autres activités liées au mandat.*
22. Les autorités roumaines indiquent que la Loi n° 96/2006 susmentionnée sur le statut des députés et de sénateurs a été amendée par la Loi n° 30/2017 afin de préciser les conséquences de l'article 301 du code pénal (qui incrimine les conflits d'intérêts) au regard des dispositions légales s'appliquant au bureau parlementaire des députés et des sénateurs. La nouvelle loi indique, par exemple, que le fait pour un parlementaire d'employer dans un bureau parlementaire une personne (n'appartenant pas à sa famille) avec laquelle il a entretenu des relations de travail avant son mandat ne crée pas un conflit d'intérêts.
23. Les autorités rappellent aussi que l'article 19 de la Loi n° 96/2006 stipule clairement que la violation de la législation (non pénale) sur les conflits d'intérêts constitue une infraction disciplinaire passible d'une réduction de 10 % des indemnités pendant une période de trois mois maximum. D'autres dispositions précisent la procédure d'application de la sanction, ainsi que les relations avec l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (l'organe chargé de vérifier les déclarations d'intérêts et les déclarations de patrimoine des agents publics en Roumanie).

24. S'agissant de la troisième partie de la recommandation et comme indiqué sous la recommandation précédente, l'article 5 du code de conduite des députés et des sénateurs, adopté depuis peu, dispose que « les députés et les sénateurs sont tenus de divulguer tout intérêt personnel pouvant influencer leur action publique », ce qui répond au troisième volet de la recommandation, selon les autorités.
25. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne le premier et le deuxième volet de la recommandation, l'amendement décrit ne répond pas aux diverses préoccupations exprimées aux paragraphes 28 et 29 du Rapport d'Évaluation. La nouvelle disposition de droit administratif évoquée par les autorités restreint simplement la portée de l'incrimination (pénale) des conflits d'intérêts sans chercher à faire de la prévention ou gérer des situations avant qu'elles ne deviennent des infractions pénales. En matière de recrutement de personnel ou d'assistants parlementaires, il serait préférable de préciser, sur la base de critères objectifs, quelles personnes peuvent (ou ne peuvent pas) postuler pour de tels emplois. En outre, l'article 19 de la Loi n° 96/2006 – déjà mentionnée dans ce rapport – ne présente qu'un intérêt limité en l'absence de dispositions spécifiques précisant quels types de situations autres que les incompatibilités (l'article 19 est inclus dans un chapitre portant sur les incompatibilités) déclencheraient l'application de cet article, par exemple dans le travail en commission, le travail en plénière, eu égard à certaines responsabilités des parlementaires ou eu égard à la gestion générale des ressources et structures parlementaires.
26. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, le code de conduite adopté récemment fait obligation aux parlementaires de divulguer « tout intérêt personnel pouvant influencer leur action publique ». Aux yeux du GRECO, et en l'absence de clarifications supplémentaires, une disposition aussi générale est insuffisante : elle ne précise pas clairement si cela se réfère aux situations ponctuelles lorsqu'elles se présentent (ad hoc) indépendamment des obligations déclaratoires, ni si cela concerne les conflits perçus ou réels. De plus, les conséquences d'un signalement ne sont pas spécifiées, ni comment une situation serait résolue au besoin. Il est assez intéressant que le projet de texte vu initialement par le GRECO imposait au moins au parlementaire « de participer activement à la résolution des conflits d'intérêts éventuels dans l'intérêt général ». Il est clair que les bénéfices potentiels de cette nouvelle règle sont très limités, en comparaison avec les standards internationaux⁸, et qu'ils dépendront aussi des mesures qui restent à prendre en relation avec le reste de la recommandation. Dans l'ensemble, le GRECO ne peut conclure que la situation se soit réellement améliorée depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation.

⁸ Des éléments d'inspiration pour l'élaboration de règles en matière de conflits d'intérêts pourront par exemple être puisés dans l'article 13 de la Recommandation R(2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics :

« Article 13 – Conflit d'intérêts

1. Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles.

2. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti.

3. Etant donné que l'agent est généralement seul à savoir s'il ou elle se trouve dans cette situation, il est personnellement tenu:

- d'être attentif à tout conflit d'intérêts réel ou potentiel ;

- de prendre des mesures pour éviter un tel conflit ;

- d'informer (...) de tout conflit d'intérêts dès qu'il ou elle en a connaissance ;

- de se conformer à toute décision finale lui enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle il ou elle se trouve ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit.

4. Lorsqu'on le lui demande, l'agent public doit déclarer s'il ou elle a ou non un conflit d'intérêts.

(...) »

27. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

28. *Le GRECO a recommandé d'instaurer un ensemble de restrictions cohérentes en matière de cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages aux parlementaires et veiller à ce que le futur dispositif soit bien compris et rendu exécutoire.*

29. Les autorités roumaines renvoient à l'article 8 du code de conduite des députés et sénateurs adopté récemment.

Article 8 du code de conduite

(...)

(3) Les députés sont tenus de déclarer tout cadeau ou avantage reçu dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des situations prévues par la Loi n° 251/2004 sur certaines mesures concernant les biens reçus gratuitement à l'occasion d'actions protocolaires dans l'exercice d'un mandat ou d'une fonction publique, en conformité avec le point VI et l'Annexe no.1 de la loi no.176/2010 sur l'intégrité dans l'exercice de fonctions et mandats publics, amendant et complétant la loi no. 144/2007 sur l'établissement, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence Nationale de l'Intégrité, et amendant et complétant d'autres textes normatifs, telle qu'amendée.

30. Elles soutiennent que cette disposition complète le cadre légal existant, qui comprend la législation sur la déclaration et le contrôle du patrimoine, les dispositions relatives aux infractions de corruption du code pénal et la loi sur la déclaration des cadeaux reçus dans le cadre de fonctions protocolaires.

31. Le GRECO prend note des dispositions ci-dessus de l'article 8 du code de conduite nouvellement adopté. Celui-ci ne précise pas si le devoir de « déclarer tout cadeau ou avantage reçu dans l'exercice de leurs fonctions » sert un objectif précis tel que le contrôle et l'approbation, et par qui, et si certains cadeaux ou avantages sont interdits/autorisés sous certaines conditions et/ou doivent être retournés ou encore transférés dans la propriété du Parlement (selon le cas). Il n'est pas non plus précisé si l'information sur les cadeaux et autres avantages déclarés doit être conservée et publiée quelque part.

32. En outre, le Rapport d'Évaluation relevait au paragraphe 32 un certain nombre de problèmes et de lacunes, notamment des divergences d'interprétation des règles déjà en place, le fait que le système de déclaration des intérêts et des actifs (qui est censé déterminer l'évolution du patrimoine et empêcher les dons illégaux) ne prend pas en compte les biens reçus de parents aux premier et deuxième degrés, et enfin le manque d'efficacité en pratique. Le GRECO invite par conséquent la Roumanie à intensifier les efforts pour assurer la pleine mise en œuvre de la présente recommandation, à la fois au moyen d'amendements appropriés et de mesures pour soutenir l'application effective en pratique de la réglementation sur les cadeaux. Globalement, étant donné les nombreuses lacunes qui subsistent, le GRECO ne peut considérer que cette recommandation a été, même partiellement, mise en œuvre.

33. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

34. *Le GRECO a recommandé de i) procéder à une évaluation appropriée des règles relatives aux incompatibilités, en particulier au regard de leur cohérence et de leur*

application dans la pratique de manière à mettre en évidence les raisons de l'absence perçue d'efficacité, et de procéder aux changements nécessaires ; ii) trouver des moyens d'accélérer et d'exécuter les décisions de justice y afférents.

35. Les autorités roumaines déclarent que, le 21 juin 2017, l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a conclu une évaluation des règles relatives aux incompatibilités et de leur application dans la pratique, dont une copie a été communiquée au GRECO. Cette évaluation analyse les cas d'incompatibilités et de conflits d'intérêts concernant des parlementaires qui se sont produits pendant les trois dernières années, ainsi que le degré de respect/mise en œuvre des règles relatives aux incompatibilités et aux conflits d'intérêts.
36. Ce document passe aussi en revue les moyens d'accélérer et d'exécuter les décisions de justice concernant des incompatibilités et des conflits d'intérêts, qui comprennent : a) le suivi permanent par l'ANI des dossiers finalisés par elle, qui sont en instance devant le parlement, et la demande répétée, le cas échéant, de l'exécution des sanctions ; b) la tenue par l'ANI de diverses réunions avec des représentants des commissions juridiques des deux chambres du parlement, afin d'accélérer et d'exécuter les décisions de justice concernant des incompatibilités et des conflits d'intérêts ; c) en cas de propositions législatives concernant les incompatibilités et les conflits d'intérêts des parlementaires, l'adoption par l'ANI d'une position officielle, qui est communiquée au parlement et publiée sur le site internet de l'ANI⁹ ; d) les efforts engagés par l'ANI en ce qui concerne l'exécution des sanctions disciplinaires pour accélérer et assurer l'exécution des décisions de justice définitives et irrévocables visant des députés et des sénateurs via l'imposition d'amendes administratives, conformément à l'article 29, par. (3), de la Loi n° 176/2010¹⁰.
37. L'ANI et l'Institut national de la magistrature ont signé en mai 2017 un accord de coopération en vue de l'établissement d'un cadre général de collaboration, afin que les conseillers juridiques, les juges, les procureurs et les contrôleurs de l'intégrité reçoivent une formation sur des sujets comme les conflits d'intérêts, les incompatibilités, le maintien de l'intégrité dans l'exercice d'une fonction ou d'un rôle public, et la prévention de la corruption des agents publics. L'agenda et les mesures concrètes de mise en œuvre sont actuellement discutés mais les activités pourraient démarrer au début de 2018.
38. Le GRECO note avec satisfaction que l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ANI) a achevé récemment, en juin 2017, l'évaluation de l'efficacité des règles relatives aux incompatibilités et aux conflits d'intérêts, conformément au premier volet de la recommandation. Des propositions ont été mises en avant pour améliorer la situation décrite aux paragraphes 28 et 39 du Rapport d'Évaluation. Le GRECO note également que l'étude de l'ANI fait état de certains progrès en ce qui concerne l'application des sanctions, y compris la résiliation du mandat en cas de problème non résolu. Le pourcentage de sanctions effectivement appliquées a en particulier augmenté et leurs délais de mise en œuvre ont diminué. Néanmoins, comme le montre l'étude de l'ANI, la situation n'est toujours pas satisfaisante : les cas de non-application de sanctions et de non-exécution adéquate et effective des règles relatives aux incompatibilités demeurent fréquents¹¹.

⁹ <https://goo.gl/WhZSwU>

¹⁰ « La non-exécution de sanctions disciplinaires ou, le cas échéant, le non-contrôle de la résiliation d'un mandat public, une fois que la décision est définitive, constitue une infraction passible d'une amende de 50 à 2.000 lei, sauf si l'acte en cause constitue un délit [plus grave]. »

¹¹ « Néanmoins, l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité a été confrontée à des cas où le parlement a refusé d'appliquer des sanctions disciplinaires ou est revenu sur sa décision, et aussi à des cas où une personne interdite d'exercer une fonction ou un rôle public a été maintenue par le parlement au sein du bureau d'un député ou d'un sénateur en dépit des notifications répétées de l'ANI. Les difficultés rencontrées par l'Agence

39. Bien que des mesures aient été prises au regard des deux volets de la recommandation, il reste manifestement nécessaire d'élaborer de nouvelles mesures pour assurer l'exécution des décisions. Il est également frappant de constater que, contrairement à l'ANI, le parlement n'a lui-même, semble-t-il, pris aucune mesure pour soutenir la mise en œuvre de la présente recommandation alors que, dans son étude, l'ANI avait souligné l'absence apparente de volonté politique, en sus des remarques contenues dans le Rapport d'Évaluation. Dans leurs derniers commentaires, les autorités font référence au dernier rapport MCV de la Commission Européenne, daté du 15 novembre 2017, qui pointe aussi du doigt des situations d'incompatibilité toujours non résolues, des lacunes juridiques concernant les incompatibilités liées aux fonctions publiques occupées antérieurement etc.
40. Enfin mais non des moindres, l'étude de l'ANI a été finalisée en juin 2017 et traduire ses conclusions en de nouvelles mesures ne peut évidemment se faire en quelques mois. Le GRECO devra donc réévaluer la situation dans un prochain rapport. Il invite la Roumanie à redoubler d'efforts pour assurer la pleine mise en œuvre de cette recommandation.

41. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

42. *Le GRECO a recommandé d'instaurer des règles concernant la façon dont les parlementaires gèrent leurs relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif.*
43. Les autorités roumaines mentionnent deux projets de loi portant respectivement « sur l'organisation des activités de lobbying » et « sur la réglementation des activités de lobbying », numérotés PI-x n° 581/2010¹² et PI-x n° 739/2011¹³, qui étaient en cours d'examen au moment de la visite sur place et avaient été initiés au parlement dès 2010 ; ces deux projets de loi ont encore été discutés récemment le 9 mai 2017 par l'une des commissions de la chambre des députés. Le premier définit principalement les obligations des lobbyistes (art. 9) et leurs relations avec les autorités publiques (art. 10), et il interdit aux parlementaires de pratiquer eux-mêmes des activités de lobbying (art. 6).
44. Le second régleme les relations avec les autorités publiques (art. 7, qui traite de l'enregistrement et de la délivrance de cartes spéciales d'accès) et introduit des mesures pour assurer la transparence des contacts entre « agents publics » (y compris les parlementaires en vertu de l'art. 2) et lobbyistes, en particulier : a) les agents publics sont tenus de publier tous les mois sur le site internet de leur institution l'agenda de leurs réunions avec des représentants d'entreprises de lobbying ; b) l'autorité publique est tenue de conserver des données sur les activités de lobbying, qui doivent inclure au minimum : l'identité du lobbyiste et du client, des informations sur les objectifs des activités de lobbying menées pour chaque client, et la date des réunions. Ce projet de loi contient également des dispositions sur les incompatibilités et les interdictions ; en particulier, il est interdit aux agents publics d'être actionnaire/associé, administrateur ou employé d'une entreprise de lobbying. Dans leurs dernières informations, les autorités soulignent

lorsqu'elle demande au parlement d'appliquer des sanctions disciplinaires conformément à la loi sont également décrites dans les rapports de la Commission européenne sur les progrès accomplis par la Roumanie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (...). Dans l'état actuel des choses, nous concluons que la non-application des sanctions disciplinaires par la chambre des députés et le Sénat est due à l'absence de volonté politique et non à un manque de clarté de la législation. »

¹² http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=10808

¹³ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=11970

aussi qu'une ONG a proposé récemment d'étendre au Parlement l'application du Registre de la Transparence mis en place en 2016 pour les relations avec le pouvoir exécutif. La proposition est actuellement examinée par la commission des affaires juridiques du Sénat.

45. Le GRECO note les précisions fournies au sujet des deux projets de loi, qui étaient déjà discutés au parlement au moment de la visite sur place en 2015 et qui ont été initiés en 2010. Plusieurs de leurs dispositions semblent pertinentes quant aux obligations des parlementaires ; l'ensemble des règles envisagées, si elles sont adoptées, répondraient à plusieurs des préoccupations exprimées au paragraphe 42 du Rapport d'Évaluation. Cependant, ces projets de loi sont largement antérieurs au Rapport d'Évaluation et les autorités ne font état d'aucun nouveau développement concret depuis la visite sur place au sujet de la conduite attendue des parlementaires dans leurs relations avec les lobbyistes. En outre, le GRECO rappelle que la présente recommandation ne porte pas uniquement sur les contacts avec des personnes exerçant des activités de lobbying sur une base professionnelle, mais aussi sur les contacts avec d'autres tiers. Globalement, le GRECO conclut qu'aucun nouveau développement concret n'a eu lieu depuis le Rapport d'Évaluation.

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

Recommandation vii.

47. *Le GRECO a recommandé d'envisager i) d'augmenter les moyens de traitement de données de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité et ii) de renforcer son approche proactive dans le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.*

48. Les autorités roumaines indiquent à propos du premier volet de la recommandation que, pour accroître ses capacités de traitement, l'ANI a développé pendant les trois dernières années le système PREVENT, outil informatique le plus important mis au point par l'Agence aux fins de ses activités de prévention. Cet outil, lancé le 20 juin 2017, va permettre d'accroître de manière significative les capacités de traitement des données de l'Agence en connectant plusieurs bases de données. Le système a pour but de prévenir les conflits d'intérêts dans le domaine des achats publics, en détectant automatiquement si les participants à un appel d'offres public sont liés ou apparentés à des membres de la direction de l'entité contractante. Il vise aussi à améliorer la responsabilité des dirigeants des administrations publiques et à éviter les cas de blocage de projets financés par l'UE en raison de problèmes de fraude, et enfin à accroître le taux d'absorption des fonds structurels. Ce système est l'aboutissement d'un projet lancé en 2014 grâce à des fonds de l'UE, dont le coût total s'élève à 31 millions lei (environ 7 millions EUR). PREVENT servira essentiellement d'outil administratif mais traitera l'ensemble des contrats pertinents et pas seulement un échantillon (contrairement à d'autres systèmes existants).

49. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités font état d'une série de mesures dans les domaines suivants :

a) prévention et sensibilisation dans le contexte des élections parlementaires de décembre 2016 : l'ANI a établi un guichet unique pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts des candidats et ces déclarations sont recueillies, traitées et publiées sur une page spéciale du site internet de l'Agence ; celle-ci a également produit une étude sur les erreurs et violations récurrentes de la législation par les parlementaires ; un point de contact spécial et une ligne téléphonique spéciale ont été créés pour conseiller les candidats au sujet des informations à fournir dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts, ainsi qu'au sujet du régime légal s'appliquant aux incompatibilités et aux conflits

d'intérêts ; des directives actualisées sur les obligations de déclaration ont été publiées sur le site internet de l'ANI ; l'ANI a diffusé des informations à l'intention des personnes/institutions impliquées dans le processus électoral et des partis politiques (par exemple pour leur rappeler leur obligation de soumettre une déclaration de patrimoine et d'intérêts – y compris sous forme électronique – et pour faire connaître les noms des personnes frappées de l'interdiction d'exercer une charge publique) ;

- b) matrice de sélection proactive des cas possibles de conflit d'intérêts : développée pendant les douze derniers mois par l'ANI conjointement avec une ONG locale, cette matrice s'appliquera à toutes les procédures d'achat public menées par des autorités locales par l'intermédiaire du Système électronique d'achat public de l'Institut des politiques publiques (cette matrice s'appuie sur une fonction de recherche à plusieurs entrées et un système de notation des risques pour identifier les violations des normes relatives aux conflits d'intérêts ; les données et informations à soumettre à l'Agence pour l'Agenda Numérique de la Roumanie seront transmises chaque année au format électronique conformément au protocole signé à cette fin, et couvriront tous les marchés publics etc. ;
- c) une enquête nationale sur les conflits d'intérêts a été lancée en mai 2017 en coopération avec l'ONG susmentionnée, qui porte sur les opinions et attitudes de la population au sujet des conflits d'intérêt au niveau central et local en Roumanie et des réunions de sensibilisation sont prévues au niveau local ;
- d) sessions de formation aux déclarations de patrimoine et d'intérêts à l'aide de formulaires en ligne et hors ligne : six sessions de ce type ont été organisées du 24 au 26 mai 2017 pour plus de 250 personnes de contact de diverses administrations.

50. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Nombre des informations fournies portent sur d'autres aspects que les préoccupations exprimées au paragraphe 53 du Rapport d'Évaluation.

51. En ce qui concerne spécifiquement le premier volet de la recommandation, le GRECO avait déjà pris note de la mise au point du système PREVENT, qui avait été présenté comme un outil permettant de mieux analyser les déclarations soumises par les agents publics roumains. Le GRECO est bien entendu heureux de constater que cette base de données est aujourd'hui devenue une réalité mais, comme le soulignent elles-mêmes les autorités roumaines, « ce système a pour objectif de prévenir les conflits d'intérêts dans le domaine des marchés publics ». Les informations fournies au regard du deuxième volet de la recommandation portent sur la poursuite du développement des méthodes de travail et de traitement des données de l'ANI mais, ici encore, en vue de la détection des situations problématiques dans le cadre des marchés publics. Aucune nouvelle amélioration des méthodes de travail ne semble avoir été envisagée aux fins de la détection des fausses déclarations, de cas d'intérêts dissimulés ou d'enrichissement injustifié par exemple. Le GRECO apprécie les efforts réalisés pour informatiser la soumission des déclarations mais il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure cette pratique a été généralisée pour permettre à l'ANI d'être plus efficace grâce aux outils de traitement informatiques. Le premier volet de la recommandation n'a pas été pris en compte dans tous ses aspects pertinents.

52. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO rappelle que la principale préoccupation afférente concernait la capacité manifestement limitée de l'ANI à identifier par elle-même (sans recevoir d'informations extérieures) les déclarations de patrimoine et d'intérêts problématiques, et à transmettre les dossiers pour enquête et poursuites. Cette partie de la recommandation porte spécifiquement sur le contrôle proactif des déclarations et non sur le travail général de l'ANI dans beaucoup d'autres domaines, y compris la prévention de la corruption

dans le cadre des achats publics et la gestion des fonds de l'UE, l'organisation d'activités de sensibilisation et de formation, et les partenariats établis avec la société civile à des fins de recherche. Le GRECO note avec satisfaction l'attention accrue portée aux questions de prévention mais, globalement, l'objectif spécifique du deuxième volet de la recommandation n'a pas été pris en compte. Dans l'ensemble, la Roumanie doit poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre la présente recommandation et les informations statistiques soumises peu avant l'adoption du présent rapport ne sont pas révélateurs d'améliorations décisives¹⁴.

53. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

54. *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.*
55. Les autorités roumaines rappellent que l'immunité des parlementaires les protège uniquement contre l'application de mesures préventives dans le cadre d'une procédure pénale (détention, arrestation et perquisition) mais non contre les enquêtes et poursuites en général. Elles fournissent également des informations sur les procédures et sur les délais à respecter dans les deux chambres, ce qui est sans rapport avec la présente recommandation.
56. Le GRECO rappelle les préoccupations exprimées aux paragraphes 60 et 61 du Rapport d'Évaluation, en particulier au sujet de : l'absence d'obligation de motiver une décision de levée de l'immunité, l'absence de critères pour assurer l'objectivité et l'impartialité d'une telle décision, et l'examen de l'affaire sur le fond (ce qui est le rôle des organes de justice pénale et non du parlement) qui implique dans la pratique¹⁵ la communication de l'ensemble du dossier. Il est clair que la Roumanie n'a aucunement examiné ces questions. Lors de l'adoption du présent rapport, la délégation Roumaine a expliqué que sur ce dernier problème, une tentative a déjà été faite en 2013 afin de préciser dans les règles de la Chambre les exigences en matière d'informations à soumettre par le parquet ; elle a par la suite été invalidée par la Cour Constitutionnelle (en raison d'un libellé trop général) qui a néanmoins conclu qu'il suffit que les demandes de levées d'immunité soient accompagnées par une sélection d'informations quant aux faits et motifs¹⁶. Cette jurisprudence n'a toutefois pas été transposée dans les règles de la Chambre en vue de soutenir le changement de pratique.
57. Le GRECO ne peut ignorer le contexte général dans lequel se produisent les conflits d'intérêts, qui impliquent même parfois des parlementaires de premier. Le président de l'une des chambres est allé jusqu'à émettre en octobre 2016 (c'est à dire deux mois avant les élections) une déclaration critiquant l'action générale de la Direction nationale de lutte contre la corruption (NAD) et appelant les membres des deux chambres à refuser de voter sur des demandes de la Direction jusqu'à la fin de la législature¹⁷. Le GRECO considère que ce type de déclaration sape la

¹⁴ Entre 2015 et 2017, l'ANI a imposé 1772 amendes pour défaut de soumission des déclarations de patrimoine et d'intérêts dans les termes prévus par la loi.

¹⁵ Les autorités rappellent qu'il n'y a pas d'obligation de soumettre l'ensemble du dossier mais que cela reste perçu comme augmentant les chances d'une décision favorable.

¹⁶ Arrêt no.319/2013.

¹⁷ <http://senat.ro/StiriSenatDetaliu.aspx?ID=DA135DD8-0EBC-47D6-9BC9-E351FA281581>

crédibilité et le travail du système de justice pénale et contredit les normes anti-corruption du Conseil de l'Europe relatives aux immunités¹⁸. Il rappelle que les décisions de levée de l'immunité doivent être prises au cas par cas, en considérant le bien-fondé de chaque demande particulière. Le GRECO exhorte la Roumanie à ne pas laisser s'aggraver encore la situation actuelle et à mettre en œuvre la présente recommandation.

58. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

59. *Le GRECO a recommandé que les autorités parlementaires mettent en place pour leurs membres i) un dispositif de conseil par lequel les parlementaires peuvent obtenir conseil sur les questions liées à l'intégrité et ii) dispenser une formation régulière et spécifique sur les conséquences des règles en vigueur et restant à adopter pour préserver leur intégrité, y compris le futur code de conduite*
60. Les autorités roumaines rappellent que, dans les deux chambres du parlement, des personnes ont été désignées par ordonnance du Secrétaire général pour conseiller les parlementaires sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts, en coopération avec l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité. Les commissions juridiques ont aussi un rôle à jouer, via le Bureau de la chambre, pour clarifier les situations éventuelles d'incompatibilité. Les autorités indiquent également qu'au sein de la chambre des députés, des personnes sont spécifiquement employées pour conseiller les députés sur les questions d'intégrité et que la commission juridique du Sénat remplit une fonction similaire.
61. Le GRECO prend note des informations ci-dessus, qui reflètent largement la situation au moment de la visite sur place, et ne témoignent pas d'une amélioration depuis la visite qui permettrait de conclure qu'un dispositif spécifique de conseil a été mis en place, comme recommandé. Le GRECO ne peut non plus conclure que des mesures pertinentes ont été adoptées au regard de la formation et de la sensibilisation des parlementaires.
62. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation x.

63. *Le GRECO a recommandé de compléter le code de déontologie pour les juges et les procureurs de manière à donner des indications utiles en particulier s'agissant des conflits d'intérêts (par exemple définitions et/ou types), des incompatibilités et des activités accessoires, de l'impartialité et des domaines connexes (y compris notamment l'acceptation de cadeaux et autres avantages).*
64. Les autorités roumaines indiquent qu'en 2016, dans le cadre du projet « Renforcer les capacités du système judiciaire roumain pour répondre aux défis de nouveaux changements législatifs et institutionnels », le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a produit un guide sur les bonnes pratiques d'éthique et de déontologie. Ce document, conçu comme un outil pour aider les juges et les procureurs à mieux comprendre les divers aspects de leur profession, met l'accent sur la pratique. Il contient une analyse de chacun des articles du code d'éthique des

¹⁸ En particulier la Résolution (97)24 du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Principe directeur 6).

juges et des procureurs de 2005 et des sections « comment interpréter » et « comment appliquer » le ou les principes pertinents. Il fournit lorsque que cela est possible des exemples de problèmes éthiques et des directives pour résoudre ce type de situations, y compris à la lumière de l'expérience d'autres pays européens. Ce guide (dont un exemplaire en anglais a été communiqué au GRECO) est publiquement accessible en ligne¹⁹. Les autorités confirment aussi qu'il a été diffusé auprès de tous les tribunaux et parquets.

65. Le GRECO note avec satisfaction qu'un document d'orientation a été produit en 2016 pour compléter le code de conduite, ce qui est une manière de répondre à la présente recommandation. Ce document, qui met l'accent sur la pratique et les exemples concrets, couvre de nombreux aspects, y compris certaines questions qui étaient parfois apparues comme problématiques au cours des discussions sur place. Il complète utilement les autres mesures prévues, qui avaient été annoncées dans le Rapport d'Évaluation, notamment la création d'un réseau de conseillers en matière d'intégrité et comme souligné au paragraphe 75, le code et le guide font tous deux l'objet d'une promotion lors des formations.
66. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xi.

67. *Le GRECO a recommandé que le système judiciaire soit rendu plus réactif aux risques pour l'intégrité des juges et procureurs notamment i) en faisant jouer un rôle plus important au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Inspection des services judiciaires en termes d'analyse, d'information et de conseil, et ii) en renforçant le rôle et l'efficacité de ceux qui exercent des fonctions d'encadrement à la tête des tribunaux et des services du ministère public, sans empiéter sur l'indépendance des juges et des procureurs.*
68. Les autorités roumaines rappellent en termes généraux le rôle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) comme garant de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats et de leur réputation professionnelle (contre les ingérences externes ou d'autres risques) sous l'angle de la conformité à la loi et à l'éthique professionnelle. Les autorités indiquent que, pendant les dernières années, le CSM a acquis un rôle proactif plus important et est devenu non seulement le garant effectif de l'indépendance de la justice mais aussi une institution clé du renforcement de l'État de droit. Elles rappellent qu'en vertu de l'article 30 de la Loi n° 317/2004, le CSM a le droit et l'obligation d'agir de son propre chef dans les domaines susmentionnés. Elles ont fourni à ce sujet des données comparatives pour les années 2016 et 2017 (jusqu'au 1^{er} avril 2017) :

Inspection judiciaire	Nombre de demandes de protection de l'indépendance de la magistrature		Nombre de demandes de protection de la réputation, de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats	
	2016	2017	2016	2017
Année	2	11	9	13

69. Au vu des propositions récentes d'amendement de la législation sur l'organisation de la justice, le CSM a formulé une série de propositions d'amendements à la Loi n° 317/2004 et, après consultation des tribunaux et des bureaux du procureur correspondants, ces propositions ont été soumises au ministère de la Justice le

¹⁹ Lien vers le [guide pratique en roumain](#) qui est aussi publié sur le site de l'Institut national de la magistrature.

24 avril 2017 (voir aussi plus bas recommandation xiii) et seront transmises au gouvernement avant le 30 juin. Le CSM a proposé dans ce contexte de reformuler l'article 30 de la Loi n° 317/2004 de manière à préciser le rôle et les responsabilités du CSM au regard du maintien de l'indépendance et de l'intégrité de la justice. Dans leurs dernières informations, les autorités se réfèrent à une déclaration commune signée le 17 juillet 2017 par le président du CSM, le président de la Haute Cour de cassation et de justice et le Procureur Général sur l'adhésion à la stratégie nationale anticorruption 2016-2020. Le SCM tient actuellement des consultations sur l'élaboration d'un plan d'intégrité commun pour le pouvoir judiciaire dans le cadre de ladite stratégie. En ce qui concerne spécifiquement les procureurs, une direction intitulée « Action B - Intégrité des procureurs » existe au sein du ministère public auprès de la Haute Cour de cassation; l'un de ses services (créé en 2014) est chargé d'évaluer la situation disciplinaire et d'identifier les risques et les vulnérabilités au sein des services de poursuite. Un document synthétique couvrant la période 2012-2016 a été rédigé et sera diffusé à tous les procureurs à des fins éducatives et préventives. En relation avec la stratégie ci-dessus, le Bureau du Procureur général a déjà produit spécifiquement pour l'année 2016 un rapport sur les incidents d'intégrité et un rapport sur la mise en œuvre des mesures institutionnelles de transparence et de prévention de la corruption, pour examen par le SCM.

70. En outre, pour identifier des moyens adaptés d'améliorer la réglementation en matière de protection de l'indépendance de la justice, le 4 avril 2017, le CSM a analysé une série de propositions visant à amender et compléter la Décision n° 220/2011 sur le code de réglementation des contenus audiovisuels.

71. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. En ce qui concerne le premier élément de la recommandation, les informations fournies ne sont souvent pas pertinentes, à l'exception de l'accord conclu récemment en vue de développer une stratégie commune d'intégrité pour la justice. Les consultations tenues par le CSM se poursuivent et pour l'heure, le travail préparatoire concret a surtout été mené par les services du Procureur Général qui a élaboré deux rapports analytiques. Ces premiers pas vont apparemment dans la bonne direction et le GRECO attend de voir le résultat final des mesures convenues pour la justice dans son ensemble. Cette partie de la recommandation a donc été partiellement mise en œuvre. Le deuxième volet de la recommandation n'a lui aucunement reçu de suite. Les quelques données communiquées, qui portent sur une brève période, montrent simplement l'augmentation du nombre de demandes de protection et d'action reçues par le CSM (ce qui n'indique pas en tant que tel un changement de politique). Pour le reste, comme indiqué au regard de la recommandation xiii, le gouvernement ne semble pas avoir donné suite aux propositions émises par le CSM en avril 2017 et il semblerait que le travail entrepris au sujet de la réglementation audiovisuelle n'ait conduit jusqu'ici à aucune action concrète.

72. Globalement, le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

73. *Le GRECO a recommandé de renforcer les actions de formation et de sensibilisation s'agissant de l'intégrité et des éléments préventifs des politiques anti-corruption, y compris pour les juges et les procureurs en exercice.*

74. Les autorités roumaines rappellent que les juges et les procureurs reçoivent à la fois une formation initiale (à l'Institut national de la magistrature, INM) et une formation continue :

- l'éthique judiciaire fait partie intégrante de la formation initiale en tant que discipline permanente enseignée à l'INM dans le cadre du cursus obligatoire, avec onze séminaires de deux heures la première année, et deux séminaires d'une heure et demie + deux heures de cours sur la relation professionnelle entre magistrats et avocats la seconde année. Dans leurs dernières informations, les autorités font référence à un total de plus de 40 heures dédiées au sujet au cours des deux années de formation. Les textes de référence utilisés lors ces formations comprennent le code de conduite et le nouveau guide pratique (cf. recommandation x). L'INM a poursuivi la série d'activités hors programme organisées sous le titre « Rencontres prometteuses » et incluant trois événements organisés avec l'aide de l'ambassade du Royaume des Pays-Bas en Roumanie, le Forum des experts le 28 février, le 1^{er} mars et le 13 mars 2017, ainsi qu'un dialogue avec un metteur en scène et un scénariste le 20 avril 2017. Ces événements portant spécifiquement sur le domaine de l'éthique et de la déontologie professionnelle, reposaient sur la projection de court-métrages documentaires réalisés par un journaliste néerlandais avec des représentants de différentes professions aux Pays-Bas (psychiatres, journalistes, médecins, politiciens et magistrats) ; les stagiaires ont aussi eu l'occasion de participer à des actions extracurriculaires telles que celles organisées sous le projet *Justice 2020* mentionné ci-après ;
- en ce qui concerne la formation continue, les autorités indiquent que dans le cadre du projet *Justice 2020 : Professionnalisme et Intégrité*, l'INM a développé un programme de formation consacré à l'intégrité des professions judiciaires ; au total, en 2016-2017, 41 activités ont été organisées en relation avec la promotion de l'intégrité, y compris deux conférences sur l'éthique et la déontologie professionnelle et 23 séminaires régionaux sur « Ethique professionnelle et déontologie » organisés en coopération avec les cours d'appel au cours de la seule période mars-octobre 2017. Plus de 600 praticiens bénéficient chaque année de ces activités. L'INM organise aussi depuis treize ans une classe d'été et, depuis 2009, « L'éthique et la déontologie » est l'un des thèmes qui y sont abordés. Le programme se compose d'un séminaire de cinq jours. En 2016, il a été suivi par environ 40 juges, procureurs et, pour la première fois, auditeurs de Roumanie et d'autres pays européens.

75. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Pour ce qui est de la formation initiale, les informations soumises montrent que le volume d'heures consacrées dans le curriculum aux questions d'intégrité et de déontologie a apparemment augmenté (plus de 40 heures aujourd'hui contre 36 heures au moment de la visite). Le GRECO est heureux de voir que le code de conduite et le nouveau guide pratique font partie des documents de référence. En ce qui concerne la formation continue, les informations fournies indiquent qu'un nouveau programme sur l'intégrité des professions judiciaires a été mis en place, qui bénéficie aussi aux praticiens dans les régions.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs spécifiquement

Recommandation xiii.

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

78. Les autorités roumaines indiquent, parmi les informations fournies initialement le 5 juillet que, dans le cadre des amendements légaux mentionnés au regard de la recommandation xi, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a proposé d'amender la procédure de nomination des procureurs occupant les plus hauts postes, conformément à la Loi n° 303/2004, en étendant leur mandat de trois à quatre ans et en renforçant le rôle du CSM dans la sélection des candidats, par opposition à la procédure actuelle dans laquelle le ministre de la Justice choisit et propose les candidats. Ces propositions d'amendement ont été soumises pour examen au ministère de la Justice. Elles incluent ce qui suit :

Article 54 de la Loi n° 303/2004 – Nouvelle formulation proposée par le CSM

(1) Le Procureur général du Bureau du procureur attaché à la Haute Cour de cassation et de justice, son premier adjoint et ses autres adjoints, les procureurs en chef de la Direction nationale de lutte contre la corruption et de la Direction d'enquête sur la criminalité organisée et le terrorisme et leurs adjoints sont nommés par le Président de la Roumanie sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, avec l'avis du ministre de la Justice, parmi les procureurs ayant une ancienneté d'au moins 18 ans dans des fonctions de juge ou de procureur, n'ayant jamais été sanctionnés pour des raisons disciplinaires et n'ayant jamais enfreint le code d'éthique. Ces procureurs sont nommés pour une période de quatre ans, renouvelable une fois.

79. Dans les informations actualisées fournies le 13 novembre, les autorités mentionnent simplement que, le 31 octobre 2017, une proposition législative initiée par dix députés et sénateurs et visant à amender et compléter la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs a été soumise à la chambre des députés. Cette proposition vise à donner un rôle plus important au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans la nomination et la révocation des procureurs occupant des postes à responsabilité. Toutefois, spécifiquement en ce qui concerne a) le Procureur général attaché à la Haute Cour de cassation et de justice, b) son premier adjoint et ses adjoints, c) le procureur en chef de la Direction nationale de lutte contre la corruption, le procureur en chef de la Direction d'enquête sur la criminalité organisée et le terrorisme, et d) leurs adjoints, la procédure demeurerait inchangée par rapport à la législation en vigueur actuellement.
80. Il est proposé aussi que la nomination des autres procureurs occupant de hauts postes relèverait exclusivement des compétences de la Section des procureurs du CSM. La proposition législative soumise à la chambre des députés prévoit également que la révocation des procureurs occupant de hautes fonctions incombera exclusivement à la Section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature.
81. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités roumaines. Il croit comprendre que la proposition initiale du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) mentionnée dans les informations communiquées par la Roumanie en juin 2017 n'a pas été suivie d'effet par le gouvernement, alors qu'elle répondait aux préoccupations ayant motivé la présente recommandation.
82. Le GRECO ne peut ignorer le fait que, suite aux informations fournies au GRECO en juin, le gouvernement a présenté en août 2017 une proposition/ensemble de mesures législatives sur la justice, qui a suscité une nouvelle vague très importante de protestations et provoqué des réactions négatives au motif que les mesures proposées mettraient en danger l'indépendance de la justice. La profession des magistrats s'est largement associée au mouvement de protestation. Événement sans précédent, plus de la moitié des juges et procureurs roumains ont signé une pétition appelant au retrait du projet législatif, en faisant valoir qu'il avait été lancé sans mener à bien les consultations préalables requises et sans évaluer son impact, son contenu détaillé et ses motifs. Les mesures proposées visent à attribuer un rôle

plus important au gouvernement, notamment en supprimant la participation du président aux décisions de nomination (et en augmentant le rôle du ministre de la Justice) et en plaçant l'Inspection judiciaire sous le contrôle du ministère de la Justice.

83. Compte tenu des buts spécifiques de la recommandation xiii, ces propositions semblent à première vue aller dans une direction opposée mais, pour émettre un jugement sur le fond, les dispositions de ce projet de loi devront être soigneusement évaluées. Le 19 octobre, les médias ont indiqué que le projet législatif controversé du gouvernement – en dépit des avis largement négatifs – serait effectivement soumis au parlement²⁰ et, début novembre 2017, la presse roumaine a fait état de manifestations publiques (auxquelles ont aussi participé des partis et des personnalités de l'opposition) contre le projet devant le Parlement²¹. Le 16 novembre, la situation, d'après le site internet de la Chambre des Députés, semble la suivante : trois propositions législatives²² ont été déposées le 31 octobre et devraient faire l'objet d'un rapport du gouvernement, du CSM et d'autres organes dans un délai de neuf jours. La procédure d'urgence devrait être appliquée aux trois textes, malgré les critiques actuelles et passées à l'égard de cette procédure (il s'agit aussi d'une préoccupation spécifique du GRECO ; voir recommandation i). Les trois propositions ont été enregistrées comme des initiatives parlementaires émanant d'un même groupe de dix députés (et non comme des propositions gouvernementales). Elles ne sont pas accompagnées d'un rapport explicatif mais uniquement d'un exposé des motifs d'une page.
84. Le GRECO ne peut ignorer non plus le fait que ces amendements interviennent dans un contexte particulièrement tendu marqué par des allégations de manipulation des institutions et d'intimidation de la magistrature, dont l'équipe d'évaluation avait déjà été informée au moment de la visite sur place (voir aussi les informations contextuelles au regard des recommandations i et viii). Dans ce contexte, il semblerait que les projets d'amendements décrits par les autorités roumaines, qui ont été déposés au parlement le 31 octobre 2017 et qui visent à amender et compléter la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, maintiennent le statu quo actuel en ce qui concerne le rôle de l'exécutif dans la nomination des procureurs occupant les plus hauts postes. Aucune mesure n'est donc envisagée en réponse à la recommandation sur ce point spécifique. D'autre part, il est maintenant proposé que la révocation de tous les procureurs occupant de hauts postes soit décidée exclusivement par le CSM (Section des procureurs). Il s'agit du seul progrès partiel semblant à première vue prendre en compte un élément de la présente recommandation. Cependant, comme d'autres facteurs pertinents pourraient entrer en jeu, l'évaluation effective de l'impact de la réforme proposée nécessitera un examen attentif des divers changements envisagés dans les trois projets de loi, y compris en ce qui concerne l'Inspection judiciaire compte tenu en particulier des changements d'approche fréquents et controversés qui ont été observés pendant les derniers mois en Roumanie à propos de cette réforme si importante. Le GRECO regrette aussi que la procédure d'urgence soit appliquée à ces projets de loi, et qu'ils ne soient pas accompagnés d'un rapport explicatif et de documents de soutien adéquats. Globalement, le GRECO ne peut conclure que la présente recommandation a été, même partiellement, mise en œuvre.

²⁰ <https://www.romania-insider.com/draft-law-justice-laws-parliament/>

²¹ <https://www.romania-insider.com/protests-take-place-romania-biggest-cities-new-changes-justice-laws/>

²² - Pl-x 417/31 octobre 2017 – proposition législative amendant la Loi n° 304/2004 sur l'organisation de la justice ;

- Pl-x 418/31 octobre 2017 – proposition législative amendant et complétant la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs ;

- Pl-x 419/31 octobre 2017 – proposition législative amendant et complétant la Loi n° 317/2004 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

85. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

86. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Roumanie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seules deux des treize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Quatre autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et sept n'ont pas été mises en œuvre.

87. Plus spécifiquement, la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, v, vii et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii, iv, vi, viii, ix et xiii n'ont pas été mises en œuvre.

88. En ce qui concerne les parlementaires, la principale initiative est l'adoption d'un code de conduite en octobre 2017, projet qui remontait à juillet 2013. Ce code règlemente les cadeaux et autres avantages, ainsi que la gestion des conflits d'intérêts ponctuels, mais, en dépit de ces aspects positifs, la formulation générale de ce code et des règles insuffisantes en matière de contrôle ne lui permettent pas d'offrir un cadre vraiment satisfaisant dans ces domaines. L'Agence nationale pour le respect de l'intégrité (ANI) est notamment chargée de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts mais, bien qu'elle améliore progressivement ses méthodes de travail et ses capacités de traitement, le GRECO n'a pas recueilli d'élément démontrant plus d'engagement et de proactivité de l'ANI spécifiquement dans cette fonction de contrôle. L'ANI a évalué, comme prévu, la mise en œuvre pratique des décisions et sanctions relatives aux incompatibilités et aux conflits d'intérêts et de nouvelles initiatives sont en cours pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre des décisions et des sanctions en ce domaine. Toutefois, il semblerait que le pays n'ait pas encore tiré toutes les conséquences de l'étude finalisée en juin 2017 : on continue à observer des cas de maintien d'élus en situation d'incompatibilité et des cas de non-application des décisions par exemple. De même, en l'absence d'une action significative de la Roumanie, le processus législatif demeure un sujet de préoccupation du fait de controverses persistantes et d'allégations concernant le manque de consultations, le recours trop fréquent à la procédure d'urgence et un manque de transparence.

89. On observe une insuffisance comparable de mesures décisives en ce qui concerne les réformes relatives aux juges et procureurs. Un document d'orientation a été adopté en 2016 pour soutenir la mise en œuvre pratique du Code de Conduite des juges et des procureurs et des efforts ont été faits pour sensibiliser davantage les juges et les procureurs aux questions d'intégrité. Des mesures pour renforcer la capacité du système judiciaire à mieux répondre aux risques en matière d'intégrité en sont encore à un stade précoce, en particulier pour ce qui est de voir le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et l'Inspection judiciaire jouer un rôle plus actif d'analyse, d'information et de conseil, et en renforçant le rôle et l'efficacité des juges et procureurs qui occupent des fonctions managériales dans les tribunaux et parquets. Le GRECO regrette aussi l'absence de mesures concrètes pour assurer que la nomination et la révocation des procureurs occupant les plus hautes fonctions reposent sur un processus transparent et des critères objectifs. Le CSM devrait aussi jouer un rôle plus important dans ce domaine. L'année 2017 a été marquée par un certain nombre de propositions et contre-propositions au sujet des nominations, de la procédure disciplinaire et d'autres aspects. Certaines d'entre elles ont été perçues comme des tentatives de saper l'indépendance de la magistrature et le GRECO est préoccupé par l'ampleur des critiques qui se sont exprimées publiquement à cet égard. Il semblerait que trois projets de loi aient été déposés le 31 octobre devant le parlement pour adoption au moyen de la procédure

d'urgence. Cela est regrettable car les implications exactes de ces projets de loi pour les recommandations du GRECO et d'autres thèmes couverts par le Rapport d'Évaluation de Quatrième Cycle sont encore insuffisamment claires à ce stade. Le GRECO devra examiner l'impact de ces lois plus en détail lorsque des informations adéquates deviendront disponibles et pourront être analysées. Il relève que le 29 novembre, le Procureur Général a fait une déclaration publique²³ et émis des critiques à l'encontre de diverses propositions y compris le fait que l'Inspection judiciaire serait retirée du CSM, la mise en place d'une direction spécialisée (au parquet) compétente pour les enquêtes concernant les magistrats, le renforcement de la responsabilité matérielle individuelle des magistrats en cas d'erreurs judiciaires.

90. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que les mesures prises par les autorités roumaines pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle restent très limitées. Il conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Par conséquent, le GRECO décide d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et invite le chef de la délégation roumaine à soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens – à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, xi et xiii – dès que possible et au plus tard le 31 décembre 2018, conformément à l'article 32, paragraphe 2(i).
91. Par ailleurs, conformément à l'article 34 paragraphes 2 et 3, le GRECO demande au chef de délégation de soumettre des informations concernant les amendements portés par les projets de loi mentionnés en note 22 de bas de page d'ici le 15 janvier 2018, dans la perspective d'un rapport ad hoc.
92. Le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

²³ https://www.stiripesurse.ro/pg-lazar-maintains-existence-of-exclusive-interest-to-give-executive-control-tools-over-justice_1234634.html