GRECO

Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adoption : 21 juin 2019
Publication : 9 juillet 2019

Public
GrecoRC4(2019)11

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE

ROUMANIE

Adopté par le GRECO lors de sa 83ème Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎ +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Direction Générale I
Droits de l'homme et État de droit
Direction de la société de l'information
et de l'action contre la criminalité

I. INTRODUCTION

1. Le rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Roumanie a été adopté lors de la 70ème réunion plénière du GRECO (4 décembre 2015) et rendu public le 22 janvier 2016 avec l'autorisation de ce pays. Il traite de 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 sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. 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.

3. Dans le Rapport de conformité, adopté lors de sa 78ème réunion plénière (8 décembre 2017), le GRECO a conclu que sur ses 13 recommandations, deux avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, quatre avaient été partiellement mises en œuvre et sept n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu de ce résultat, le GRECO avait jugé ce très faible niveau de mise en œuvre des recommandations « globalement insuffisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i) concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demandé au Chef de la délégation roumaine de produire un rapport sur ses progrès quant à la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 31 décembre 2018 (ce délai a ensuite été repoussé). Ce rapport, qui a été remis le 4 mars 2019, a servi de base au Rapport de Conformité intérimaire.

4. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue la mise en œuvre ultérieure des recommandations en suspens depuis l'adoption du Rapport de conformité, et procède à l'appréciation globale du niveau de conformité de la Roumanie avec ces recommandations. Les Rapporteurs nommés sont M. Anders RECHENDORFF au titre du Danemark et M. Buğra ERDEM au titre de la Turquie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la recommandation xii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation x traitée de manière satisfaisante, et que les recommandations ii, v, vii et xi avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii, iv, vi, viii, ix et xiii n'avaient pas été mises en œuvre.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, la Roumanie n'ayant entrepris aucun examen de ses règles et pratiques afin de répondre aux préoccupations formulées dans chacun des trois volets de la recommandation : aucune règle adéquate n'a été mise en place pour permettre des débats publics, aucune règle claire n'a été adoptée concernant les critères limitant le recours aux réunions à *huis clos* et aucun examen des pratiques et délais de consultation n'a eu lieu, tandis que le recours à la procédure d'urgence s'est poursuivi.

8. Les autorités roumaines renvoient une nouvelle fois à l'article 68 de la Constitution, qui dispose que les réunions des deux chambres du Parlement sont publiques, à moins que la chambre concernée n'en décide autrement ou n'examine des documents classifiés. Ces règles sont reprises dans les dispositions pertinentes du Règlement du Sénat et de la chambre des députés. Elles renvoient également aux articles 120 et 121 du Règlement du Sénat et aux articles 141 à 142 du Règlement de la chambre des députés, qui énoncent les conditions d'accréditation des diplomates, des journalistes et d'autres représentants des médias, ainsi que des autres personnes souhaitant assister aux sessions des deux chambres et de leurs commissions. Les autorités indiquent que, conformément à l'article 54, paragraphe 2 de la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs, les séances de la Chambre à huis clos ne sont envisagées que lors de délibérations sur l'application de sanctions à l'encontre d'un député. Les autorités ont également indiqué qu'aucune réunion de la Chambre des députés ou du Sénat n'avait été tenue à huis clos au cours des dix dernières années.

9. Les autorités rappellent également que les réunions plénières de la chambre des députés et les réunions des commissions sont retransmises en direct sur internet et que leurs enregistrements sont archivés sur leurs sites internet respectifs ; il en va de même pour les plénières du Sénat. Les autorités précisent que les représentants de la presse et de la société civile ont accès aux réunions des commissions et que les journalistes accrédités, qui doivent respecter des règles protocolaires pour accéder aux locaux du Parlement, ne sont pas accompagnés lorsqu'ils se trouvent dans ces locaux.

10. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités roumaines ne fournissent aucune information sur une évaluation de la pratique ou une révision des règles afin de garantir que les projets de loi et les propositions d'amendement, les ordres du jour et décisions des réunions de commissions soient rendus publics en temps utile. Elles rappellent une nouvelle fois les règles et pratiques applicables à l'adoption et à la publication des projets d'ordre du jour (réunions plénières du Sénat et réunions des commissions : au plus tard le dernier jour de la semaine pour la réunion de la semaine suivante ; chambre des députés : le jour où il est approuvé), à la publication des résultats des réunions (les résultats des réunions et les documents adoptés par le Sénat, ainsi que les résumés des réunions des commissions de la chambre des députés sont publiés en ligne). En ce qui concerne la procédure et les délais de distribution s'appliquant aux projets de loi et aux propositions d'amendement, les autorités fournissent des informations supplémentaires, selon lesquelles le Sénat doit examiner et se prononcer sur les projets de loi et propositions législatives dans un délai de 45 jours ; concernant les codes et autres lois complexes, ce délai est porté à 60 jours suivant leur présentation au Bureau permanent. La chambre des députés doit respecter des délais maximums – de 14 à 60 jours – pour l'examen des projets de loi.

11. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, les autorités maintiennent que les délais applicables à la procédure d'urgence permettent un processus de consultation approfondi (30 à 45 jours de session, soit plus de 50 jours calendaires). La procédure d'urgence ne peut être appliquée que si les deux chambres

participent au débat sur un texte ; elle ne peut pas s'appliquer si la chambre concernée est la chambre de décision.

12. Le GRECO note avec préoccupation que la Roumanie n'a pris aucune mesure législative ou pratique pour mettre en œuvre la présente recommandation. Les règles en place pour permettre des débats, consultations et auditions publics n'ont pas été améliorées et la pratique à cet égard n'a pas changé. La pratique et les délais pour les consultations n'ont pas été évalués/révisés.

13. En outre, le GRECO déplore le recours fréquent aux ordonnances d'urgence du gouvernement (OUG) pour l'adoption d'amendements législatifs importants, qui ne permet pas une consultation exhaustive de toutes les parties prenantes concernées et réduit davantage la transparence du processus législatif. Au cours de la période 2018-2019, le Gouvernement a adopté plusieurs OUG[1] pour apporter de nouvelles modifications substantielles à la législation relative à la justice et aux poursuites. Le rapport de situation reçu le 4 mars 2019 ne contient aucune information concernant l'ampleur de la consultation publique et la procédure d'adoption de ces OUG. Le GRECO souligne que les conséquences négatives de la mise en œuvre d'importantes réformes législatives en recourant à des OUG sont encore exacerbées par la perception dominante, parmi les professionnels des domaines concernés comme dans la population, que les mesures adoptées sapent les efforts de la Roumanie dans sa lutte contre la corruption. Le GRECO note également que lors d'un récent référendum public organisé le 26 mai 2019, une majorité absolue d'électeurs (84%) s'est prononcée en faveur d'une interdiction de l'adoption par le gouvernement d'ordonnances d'urgence en matière d'infractions, de sanctions et d'organisation judiciaire.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation ii.

15. *Le GRECO avait 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.*

16. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. S'il s'est félicité de l'adoption, le 11 octobre 2017, d'un code de conduite pour les membres du Parlement[2], il a aussi relevé des contradictions[3] entre l'article 9 (Procédure de traitement des plaintes) et l'article 10 (Sanctions) du code et estimé que ces contradictions pouvaient compromettre l'efficacité du code dans la pratique. Le GRECO a demandé aux autorités d'adopter une approche plus déterminée pour mettre en œuvre la deuxième partie de cette recommandation.

---

[1] Ordonnance d'urgence n° 90 du 10 octobre 2018 sur certaines mesures visant à rendre opérationnelle la Section chargée d'enquêter sur les infractions pénales au sein de l'appareil judiciaire, Journal officiel n° 862 du 10 octobre 2018 ; ordonnance d'urgence n° 92 du 15 octobre 2018 pour modifier et compléter certains actes normatifs dans le domaine de la justice, publié au Journal officiel n° 874 du 16 octobre 2018 ; ordonnance d'urgence n° 7/2019 du 20 février 2019 et ordonnance d'urgence n° 12/2019 du 5 mars 2019 modifiant et complétant certains actes normatifs dans le domaine de la justice.

[2] Le texte du Code de conduite est accessible via les liens suivants : a) le site internet du Sénat https://www.senat.ro/pagini/statutul/CodConduita.PDF ; b) la page d'accueil du site internet de la chambre http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act6_1

[3] D'une part, l'article 9 n'a pas été jugé assez précis, par exemple pour ce qui est de savoir qui peut signaler des manquements au code et si les organes parlementaires peuvent agir d'office et/ou sur la base d'informations provenant de l'extérieur du Parlement. D'autre part, l'article 10 renvoie uniquement aux dispositions de sanctions contenues dans la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs, qui impliquent l'Agence nationale pour l'intégrité. Le texte de la loi n° 96/2006 est accessible via le lien suivant : http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act3_1&par1=0

17. Les autorités roumaines ne fournissent aucune nouvelle information qui justifierait une nouvelle analyse approfondie de la situation. Elles renvoient une nouvelle fois aux dispositions existantes de l'article 9 du code de conduite, sans référence aucune à d'autres mesures qui auraient été prises pour mettre en œuvre la deuxième partie de la présente recommandation. Selon les autorités, les informations relatives à l'application de sanctions à l'encontre des députés sont disponibles sur le site internet de la Chambre des députés. [4]

18. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO avait 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 mandate.*

20. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, faute de dispositions spécifiques clarifiant les situations qui déclencheraient l'application de la disposition relative aux infractions disciplinaires prévue à l'article 19 de la loi n° 96/2006. En outre, la disposition sur la déclaration d'intérêts personnels avait été jugée trop générale, au motif qu'elle ne faisait pas référence aux situations ponctuelles lorsqu'elles se présentaient et ne précisait pas les conséquences d'une telle déclaration.

21. Les autorités roumaines indiquent une nouvelle fois que l'article 19 de la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs érige la violation de la législation sur les conflits d'intérêts en infraction disciplinaire, passible d'une réduction de 10 % des indemnités pendant une période de trois mois maximums. Elles renvoient aussi une nouvelle fois à l'article 5 du code de conduite des parlementaires, qui dispose que « les députés et les sénateurs sont tenus de divulguer tout intérêt personnel pouvant influencer leur action publique ». De l'avis des autorités, cette disposition suit la recommandation concernant la 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. En outre, les autorités se réfèrent à un projet intitulé «LINC», mis en œuvre depuis août 2018 par l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) en coopération avec Transparency International Roumanie. L'objectif principal de ce projet est d'accroître la capacité de l'administration publique et du Parlement d'identifier, de prévenir et de sanctionner les cas de conflits d'intérêts, d'incompatibilités et d'actifs injustifiés. Un projet de proposition de politique publique concernant le cadre d'intégrité et les réglementations applicables aux députés, élaboré sur la base d'une analyse comparative d'exemples tirés de six États membres de l'Union européenne,[5] sera présenté à un débat entre les représentants du Parlement à la mi-juin 2019. L'analyse finale devrait être diffusée à la fin de 2019.

22. En outre, les autorités se réfèrent aux articles 130, paragraphe 1, du règlement du Sénat et 151, paragraphe 5, du règlement de la Chambre des députés, qui offrent la

[4] Cf. le lien suivant : http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046
[5] Belgique, Bulgarie, France, Grèce, Lituanie et Pologne

possibilité à un député ou à un sénateur de prendre la parole et d'annoncer une question problématique liée à son statut de député, y compris un éventuel conflit d'intérêts.

23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait qu'en dépit des préoccupations formulées par le GRECO aux paragraphes 28 et 29 du Rapport d'Évaluation et de son appel à prendre des mesures supplémentaires pour mettre en œuvre cette recommandation dans le Rapport de Conformité, les autorités n'ont pris aucune mesure en ce sens. La portée de l'incrimination des conflits d'intérêts reste limitée et ne favorise pas la prévention ou la gestion de situations avant qu'elles ne deviennent des infractions pénales. Aucun critère objectif n'a été défini pour savoir quelles personnes peuvent postuler à des emplois d'assistants personnels ou parlementaires, malgré la proposition du GRECO d'examiner cette possibilité. L'article 19 de la loi n° 96/2006 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, etc. Les articles 130, paragraphe 1 et 151, paragraphe 5 des règlements respectifs des deux chambres du Parlement vont dans la bonne direction (voir paragraphe 22), mais n'envisagent pas la divulgation obligatoire des conflits d'intérêts privés de députés individuels par rapport aux travaux parlementaires en cours, ce qui ne satisfait donc pas aux exigences de la recommandation iii. Enfin, les avantages du code de conduite des parlementaires restent assez limités par rapport aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe [6]. Globalement, tout en notant le projet en cours mis en œuvre par l'ANI (voir paragraphe 21), le GRECO n'observe aucune amélioration tangible en ce qui concerne la mise en œuvre de cette recommandation.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO avait 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.*

26. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.

[6] 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 influer ou paraître influer 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 assujetti.
3. Étant 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. Les autorités roumaines renvoient une nouvelle fois à l'article 8 du code de conduite des parlementaires qui, de leur point de vue, répond aux préoccupations soulevées par cette recommandation.

> **Article 8 du code de conduite**
> (…)
> *(2) 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'exercise 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.*

28. Le GRECO prend note des informations fournies et reste d'avis que les dispositions de l'article 8 du code de conduite ne précisent pas si l'obligation 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 rendue publique. De l'avis du GRECO, les préoccupations soulevées dans le Rapport d'Évaluation quant au manque d'efficacité des deux mécanismes existants de contrôle des cadeaux ou avantages reçus par les parlementaires demeurent valables[7]. Par conséquent, il considère que la Roumanie devrait intensifier ses efforts pour mettre en œuvre la présente recommandation par des mesures réglementaires et pratiques, en adoptant et en appliquant un ensemble solide de restrictions sur les cadeaux aux parlementaires. Le GRECO ne note aucun progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation.

29. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste non mise en œuvre.

Recommandation v.

30. *Le GRECO avait 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.*

31. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il a noté avec satisfaction qu'une évaluation avait été réalisée et que certains progrès avaient été faits. Toutefois, de nouvelles mesures devraient être prises pour que les décisions soient appliquées dans la pratique.

32. Les autorités roumaines déclarent que l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) continue de suivre la mise en œuvre des cas finalisés en suspens au Parlement et de demander l'exécution des sanctions infligées aux parlementaires. Elle a actualisé le mécanisme de renvoi des demandes devant le Parlement : son département juridique transmet les informations sur les décisions définitives aux inspecteurs de l'intégrité, qui à leur tour saisissent le Parlement. Avant de demander au Parlement d'appliquer

[7]. Il s'agit notamment des divergences d'interprétation des règles déjà en place, du fait que le système de déclaration des intérêts et des actifs ne prend pas en compte les biens reçus de parents aux premier et deuxième degrés et, enfin, du manque d'efficacité en pratique.

les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des parlementaires, les inspecteurs de l'intégrité demandent au service juridique de l'ANI d'émettre des avis juridiques fondés notamment sur la jurisprudence pertinente et les arrêts de la Cour constitutionnelle. L'ANI a en outre nommé un inspecteur chargé de clarifier certains aspects concernant l'utilisation des formulaires de déclaration de patrimoine et d'intérêts, dont les délais de renvoi, afin de renforcer le respect des règles d'intégrité applicables aux parlementaires. Ce processus ayant été mené en coopération avec les deux chambres du Parlement, l'ANI leur a envoyé un courrier officiel avec des directives sur la mise en œuvre des dispositions légales concernant la déclaration de patrimoine et d'intérêts au sein de chaque chambre.

33. Par ailleurs, les décisions judiciaires et la pratique de l'ANI en matière d'incompatibilités et de conflits d'intérêts, y compris s'agissant des députés et des sénateurs, sont reprises dans les rapports d'évaluation établis par l'Agence. Les autorités renvoient au projet « LINC », mis en œuvre par l'ANI depuis août 2018, en partenariat avec Transparency International Roumanie, et qui a principalement pour but de renforcer la capacité de l'administration publique centrale et du Parlement à identifier, à sanctionner et à prévenir les cas de conflits d'intérêts, d'incompatibilités et d'avoirs non justifiés, et à soutenir la mise en œuvre, sous la responsabilité de l'ANI, des mesures contenues dans la Stratégie nationale anticorruption 2016-2020. Dans le cadre de la suite donnée aux recommandations du GRECO, le projet devrait également clarifier le rôle du Parlement dans les cas de conflits d'intérêts et d'incompatibilités. L'analyse définitive devrait être diffusée en 2019 et servir de base à une proposition de politique publique concernant le cadre juridique et la réglementation en matière d'intégrité applicables aux parlementaires, y compris le rapport de recherche, les bonnes pratiques identifiées au niveau international et les propositions de solutions pour contrôler les normes d'intégrité des parlementaires et candidats. En outre, les autorités se réfèrent à l'article 7, paragraphe 1 e) de la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs, qui stipule que le mandat de député ou de sénateur cesse en cas d'incompatibilité. [8]

[8] Traduction non officielle de l'article 7 de la loi n° 96/2006, fournie par les autorités roumaines:

"Article 7 - Fin de mandat

(1) La qualité de député ou de sénateur prend fin:
a) à la date de l'assemblée, conformément à la loi, des chambres nouvellement élues;
b) en cas de démission, à compter de la date mentionnée dans la démission, présentée au Bureau permanent de la Chambre dont le député ou le sénateur est membre;
c) en cas de perte des droits électoraux, à compter de la date de la décision finale du tribunal par laquelle la perte des droits indiqués est décidée,
d) en cas de décès, à compter de la date indiquée dans l'acte de décès,
e) en cas d'incompatibilité.
(2) Le mandat d'un député ou d'un sénateur pour un motif d'incompatibilité prend fin:
a) à la date mentionnée dans la démission pour incompatibilité, présentée au bureau permanent de la Chambre dont le député ou le sénateur est membre;
b) à la date d'adoption d'une décision de la Chambre dont le député ou le sénateur est membre, qui reflète l'incompatibilité,
c) à la date de la décision finale du tribunal qui rejette la contestation du rapport publié par l'Agence nationale pour l'intégrité, rapport qui reflétait l'incompatibilité;
d) à l'expiration du délai prévu par la loi n° 176/2010 sur l'intégrité dans l'exercice de la dignité et des fonctions publiques, modifiant et complétant la loi n° 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, ainsi que pour la modification et le complément d'autres actes normatifs, tels qu'amendés ultérieurement, à compter de la date de prise de connaissance du rapport d'évaluation de l'Agence nationale pour l'intégrité, si dans ce délai le député ou le sénateur n'a pas contesté le rapport devant le tribunal administratif. La prise en compte du rapport se fait par la communication de ce rapport de l'Agence nationale pour l'intégrité au député ou au sénateur, qui doit signer pour confirmation ou, en cas de refus de signature, par l'annonce faite par le président de la réunion, en plénière de la Chambre dont le député ou le sénateur est membre.
(3) En cas de démission du député ou du sénateur, le président, au cours de la première séance publique de l'assemblée plénière de la chambre concernée, demande au député ou au sénateur s'il/elle insiste pour démissionner et, si la réponse est positive, ou le sénateur n'est pas présent à l'assemblée plénière pour pouvoir

34. Le GRECO prend note des informations communiquées et rappelle que l'évaluation, par l'ANI, des règles relatives aux incompatibilités et de leur application dans la pratique, finalisée en juin 2017, portait sur les cas où les sanctions notifiées au Parlement par l'ANI n'étaient pas appliquées[9]. Les autorités roumaines n'ont fourni aucune information concernant de nouveaux progrès réalisés dans ce domaine particulier. Toutefois, le GRECO note que dans le cadre de la Stratégie nationale anticorruption 2016-2020, d'autres résultats concernant les conflits d'intérêts et les incompatibilités sont attendus dans le courant de l'année 2019.

35. Le GRECO est d'avis que, dans l'attente des résultats du projet susmentionné et de la proposition de politique concernant le cadre juridique et la réglementation en matière d'intégrité applicables aux parlementaires, le deuxième volet de cette recommandation doit encore être pleinement mise en œuvre. Le GRECO renvoie également au dernier rapport MCV[10] de la Commission européenne daté du 13 novembre 2018, qui souligne des retards et des incohérences manifestes dans l'application de sanctions infligées aux membres du Parlement jugés incompatibles ou dans une situation de conflit d'intérêts à l'issue d'une décision de justice définitive concernant un rapport de l'Agence. Aucune des cinq décisions de justice définitives rendues contre des membres du Parlement depuis octobre 2016 à la suite des rapports de l'ANI n'aurait été appliquée ; à cet égard, le GRECO a été informé qu'aucune des décisions de justice susmentionnées ne concerne les députés de la législature actuelle (ce qui empêche le Parlement d'appliquer toute sanction à l'encontre des anciens députés concernés). En outre, les autorités ont cité deux exemples de la législature précédente (2012-2016), où les mandats de deux députés avaient pris fin d'office (un en 2013 et un en 2015) en raison d'incompatibilités.

36. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation v est désormais mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

37. *Le GRECO avait recommandé d'instaurer des règles concernant la façon dont les parlementaires gèrent leurs relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influer sur le processus législatif.*

38. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, les autorités ayant renvoyé à des projets de loi sur les activités de lobbying qui étaient déjà connues au moment de la visite d'évaluation. Aucune nouvelle évolution concrète n'était survenue depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation.

---

répondre, le président prend acte de l'acte de démission et soumet à la chambre concernée le vote de la décision de vacance du poste du député ou sénateur.
(4) Dans les cas prévus à l'alinéa 1 c) et d), ainsi que dans les cas prévus à l'alinéa 2 c) et d), le président de la chambre prend note de la cessation du mandat du député ou du sénateur et propose de voter à l'assemblée plénière de la chambre concernée, l'adoption de la décision de vacance de poste de député ou de sénateur. .
(5) Les décisions concernant la vacance de la charge de député ou de sénateur prévues aux alinéas 3 et 4, sont publiés dans la Gazette officielle de la Roumanie, partie I.
(6) Le mandat de député ou de sénateur est prorogé par la loi dans les cas où le mandat de la Chambre à laquelle il appartient, est prorogé selon la loi, conformément à l'art. 63 para. 1 et 4 de la Constitution roumaine, republiée.

[9] Comme indiqué dans le Rapport de Conformité, l'Agence nationale pour l'intégrité a été confrontée à des cas où le Parlement a refusé d'appliquer des sanctions disciplinaires ou est revenu sur sa décision, ainsi qu'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.

[10] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (COM(2018)851), accessible via le lien suivant : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_fr.pdf

39. Les autorités roumaines informent à présent le GRECO qu'aucun développement nouveau n'a eu lieu concernant les projets de lois « sur l'organisation des activités de lobbying » (n° Pl-x n° 581/2010[11]) et « sur la réglementation des activités de lobbying » (n° PL-x n° 739/2011[12]). Cela dit, elles indiquent aussi qu'une proposition législative sur la transparence des activités de lobbying et de la représentation des intérêts a été enregistrée au Sénat le 25 septembre 2018, pour débat (initiée par des députés à titre individuel). La proposition porte sur les obligations relatives à la conduite et à l'enregistrement des lobbyistes dans le cadre d'activités visant à influencer directement la prise de décision dans l'administration publique centrale et locale. Ce projet de loi a été adopté par le Sénat le 11 mars 2019 et a été transmis à la Chambre des députés pour adoption finale.

40. Le GRECO note qu'aucune évolution significative n'est intervenue concernant la mise en œuvre de la présente recommandation. Toutefois, il semblerait que certaines tentatives législatives soient en cours.

41. GRECO conclut que la recommandation vi n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation vii.

42. *Le GRECO avait 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 pro-active dans le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.*

43. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre, aucun élément n'ayant été dûment pris en compte.

44. Les autorités roumaines fournissent à présent des informations sur les résultats du système électronique PREVENT, lancé par l'ANI le 20 juin 2017 pour renforcer ses capacités de traitement en matière de marchés publics en détectant automatiquement les connexions possibles entre les participants à l'offre publique et des membres de la direction de l'autorité contractante. Selon les autorités, l'Agence a analysé 22 350 procédures de passation de marchés publics depuis le lancement du système PREVENT ; l'ANI a émis 79 avertissements relatifs à l'intégrité et les conflits d'intérêts ont été désamorcés ou ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête de l'ANI dans 91 % des cas. Les autorités informent que la capacité de traitement et la fiabilité des informations recueillies par PREVENT ont été améliorées au cours de l'année 2018, les données relatives aux procédures de passation des marchés étant de plus en plus souvent collectées électroniquement.

45. En ce qui concerne les déclarations de patrimoine et d'intérêts, un pourcentage élevé de déclarants continue de soumettre des déclarations manuscrites. Ce facteur reste un obstacle majeur au traitement efficace des données provenant des déclarations de patrimoine et d'intérêts. À cet égard, les autorités informent que l'Agence développe un nouveau système d'enquête intégré, composé de quatre modules : i) un module d'enregistrement des personnes soumises à l'obligation de déclaration du patrimoine et des intérêts, ii) sur le portail interne, un module destiné à aider les personnes concernées à remplir leurs déclarations, iii) sur le portail externe, un module permettant aux personnes intéressées de consulter les déclarations de patrimoine et d'intérêts, dans le respect du droit à la protection des données personnelles et iv) un module de signalement qui générerait des rapports et des statistiques à partir des données disponibles et qui permettrait de détecter les cas où l'ouverture d'une enquête d'office par les inspecteurs de l'intégrité serait déclenchée.

[11] http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=10808
[12] http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=11970

Les autorités s'attendent à ce que ce nouveau système, une fois mis en place, entraîne une augmentation du nombre de déclarations transmises par voie électronique et améliore la capacité de l'Agence à analyser les données recueillies.

46. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, les autorités informent le GRECO que l'ANI a évalué 874 déclarations de patrimoine et d'intérêts entre 2016 et 2018 et qu'en 2018, la matrice de sélection proactive des cas possibles de conflits d'intérêts, mentionnée dans le Rapport de Conformité, a évolué pour se concentrer sur les contrats d'achat direct signés au cours de l'année précédente (les autres types de contrats sont contrôlés par le système PREVENT) et identifier les manquements éventuels dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts, notamment les incompatibilités, les conflits d'intérêts et les avoirs non justifiés. La procédure de mise en œuvre des mesures définies dans la matrice se fait en trois phases distinctes. Dans un premier temps, l'ANI contrôle les contrats d'achat direct conclus au cours de l'année précédente par les administrations publiques locales ; elle s'appuie sur plusieurs indicateurs de risque – nombre de contrats signés avec le même soumissionnaire, valeur des contrats, etc. – afin de repérer tout incident éventuel en termes d'intégrité (incompatibilités, conflits d'intérêts et avoirs non justifiés). Lors d'une deuxième phase, les inspecteurs de l'intégrité procèdent à des contrôles formels et de plausibilité du contenu des déclarations concernant la déclaration de patrimoine et d'intérêts afin d'identifier les informations manquantes, incompatibilités éventuelles, conflits d'intérêts et avoirs non justifiés. Enfin, si de fausses déclarations, des incompatibilités, des conflits d'intérêts ou des actifs non justifiés sont identifiés à ce stade, l'inspecteur d'intégrité ouvre une enquête d'*office* (troisième phase de la procédure).

47. Selon les autorités, l'Agence continue également à envoyer officiellement aux différentes institutions publiques des orientations sur la mise en œuvre pratique des dispositions légales relatives à la déclaration de patrimoine et d'intérêts. Une adresse électronique a été créée avec les inspecteurs d'intégrité désignés pour répondre aux questions à ce sujet. À la suite de l'analyse des déclarations de patrimoine et d'intérêts de décembre 2018 et janvier 2019, l'ANI a envoyé 564 courriers officiels à diverses autorités et institutions pour les informer des irrégularités constatées. Les autorités n'ont pas fourni d'informations sur les actions engagées par les institutions concernées en réponse à ces courriers.

48. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction le nombre croissant de dossiers traités par le système PREVENT, rendu possible par le volume croissant de données recueillies électroniquement. Toutefois, le fait que des déclarations de patrimoine et d'intérêts soient encore soumises sous forme manuscrite continue d'entraver la pleine exploitation du système PREVENT et limite la capacité de l'ANI à analyser plus efficacement les données recueillies. Le GRECO note également le développement en cours du système d'enquête intégré en quatre modules pour détecter les irrégularités et les manquements dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Si les systèmes de déclarations semblent loin d'être efficaces dans la pratique et si la capacité de l'Agence doit encore être renforcée, le GRECO reconnaît que ce volet de la recommandation a été examiné par les autorités, comme recommandé.

49. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO prend note des efforts de l'ANI pour améliorer le suivi des déclarations de patrimoine et d'intérêts de manière plus proactive, sans que d'autres acteurs l'incitent à commettre des infractions éventuelles. En particulier, la procédure en trois étapes pour mettre en œuvre les mesures énoncées dans la matrice mentionnée plus haut est susceptible d'augmenter la capacité de l'Agence à surveiller de manière proactive les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Néanmoins, la nouvelle procédure de mise en œuvre de

la matrice s'en remet entièrement au système électronique PREVENT pour le contrôle des marchés indirects, tandis que la matrice se concentre uniquement sur les achats directs. De l'avis du GRECO, il en résulte un risque de contrôle insuffisant des contrats d'achat indirects, dont beaucoup sont potentiellement conclus sous une forme manuscrite et, de ce fait, n'apparaissent pas immédiatement dans le système PREVENT. Cela dit, les considérations visant à renforcer l'approche proactive de l'ANI ont été prises en compte, comme recommandé. En conclusion, le GRECO encourage la Roumanie à poursuivre la mise en œuvre effective dans la pratique et à prendre de nouvelles mesures, nécessaires pour garantir l'efficacité du système de déclaration des patrimoines et des conflits d'intérêts en Roumanie.

50. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

51. *Le GRECO avait recommandé de revoir et d'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.*

52. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, les autorités n'ayant donné suite à aucune des préoccupations qui y étaient formulées.

53. 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. Les autorités renvoient également aux procédures et aux délais applicables dans les deux chambres du Parlement, qui doivent être respectés pour que l'immunité parlementaire puisse être levée. En outre, les autorités informent le GRECO que, le 5 juin 2019, la Chambre des députés a modifié son règlement pour en faire en sorte que les décisions relatives à la détention, à l'arrestation ou à la perquisition de députés, ainsi qu'à l'ouverture d'une enquête pénale sur des membres du gouvernement (anciens et actuels), devrait reposer sur des critères clairs et objectifs. De plus, les dispositions modifiées du règlement font explicitement référence au chapitre V du rapport de la Commission de Venise sur le champ d'application et la levée des immunités parlementaires,[13] qui prévoit des critères et des lignes directrices spécifiques pour la levée de l'immunité parlementaire. Les amendements exigent aussi que la Commission juridique inclue dans ses rapports tous les arguments pour et contre de telles décisions.

54. Le GRECO prend note avec satisfaction des modifications apportées au règlement de la Chambre des députés, qui contient désormais les critères et la procédure permettant de lever l'immunité parlementaire des députés, y compris de ceux qui sont également membres du gouvernement. Même si les amendements ne concernent que la Chambre des députés et qu'aucune disposition similaire n'a été adoptée dans les règlements du Sénat, le GRECO estime qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction. En outre, le GRECO note que les demandes de poursuite pénale, de détention, d'arrestation ou de perquisition d'un parlementaire doivent être motivées en fait et en droit. À cet égard, le GRECO avertit les autorités de veiller à ce que cette exigence soit mise en œuvre de manière à éliminer la pratique des poursuites qui

[13] Le rapport sur le champ d'application et la levée des immunités parlementaires adopté par la Commission de Venise lors de sa 98e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014) est accessible via le lien suivant: https://www.venice.coe.int/webforms/ documents /? pdf = CDL-AD (2014) 011-f

doivent soumettre l'ensemble du dossier. Le GRECO prend note de l'intention du vice-président de la Chambre des députés d'adresser une lettre officielle au Procureur général de Roumanie, précisant que l'accusation n'est en aucun cas tenue de soumettre l'intégralité du dossier.

55. A la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation viii est à présent partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

56. *Le GRECO avait 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.*

57. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation ne s'étant pas améliorée en ce qui concerne l'apport de conseil et aucune mesure pertinente n'ayant été prise pour former et sensibiliser les parlementaires.

58. Les autorités roumaines rappellent une fois encore que les députés peuvent s'adresser au Bureau permanent de la chambre des députés pour clarifier les situations éventuelles d'incompatibilité. Le Bureau permanent soumet ensuite les demandes à la commission juridique, qui établit un rapport dans un délai de 15 jours. La commission juridique du Sénat remplit une fonction similaire. En outre, les autorités rappellent que des personnes sont spécifiquement employées pour conseiller les députés sur les questions d'intégrité.

59. Le GRECO prend note de l'information ci-dessus, qui laisse supposer que, depuis le Rapport de Conformité, les autorités n'ont pris aucune mesure pour mettre en œuvre cette recommandation. Les méthodes pour conseiller les parlementaires sont les mêmes que celles décrites dans les rapports d'évaluation et de conformité. Aucune mesure n'a été prise pour former et sensibiliser les parlementaires aux règles de préservation de leur intégrité, y compris le code de conduite.

60. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'est toujours pas mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation xi.

61. *Le GRECO avait 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.*

62. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il a noté, en particulier, que les autorités roumaines ont commencé à mettre en œuvre le premier volet de la recommandation en élaborant un Plan pour l'intégrité du pouvoir judiciaire dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2020 et en demandant au Bureau du Procureur d'élaborer des rapports analytiques. Toutefois, aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre le deuxième volet de la recommandation.

63. Les autorités roumaines indiquent à présent que, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2020 par les tribunaux et les ministères publics, le Plan en faveur de l'intégrité a été approuvé par la décision n° 161/2018 de la plénière du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), laquelle a ensuite été modifiée par la décision n° 941/2018. Le plan met l'accent sur les cinq domaines suivants :

- développer une culture de la transparence dans le domaine de la justice (campagnes d'information, éducation juridique dans le programme scolaire, passation de marchés publics dans le système judiciaire, information sur l'accès à la justice, sur les droits et les obligations des citoyens, etc.) ;

- renforcer l'intégrité institutionnelle en faisant des mesures préventives de lutte contre la corruption des éléments obligatoires des plans de direction et en inscrivant leur évaluation périodique dans le cadre de la performance (évaluation des plans de direction par les commissions de la concurrence sous l'angle du critère de responsabilité, y compris les normes d'intégrité ; organisation de procédures de recrutement et de promotion objectives et transparentes, y compris aux postes de direction ; analyse de la corruption dans le système judiciaire, etc. ;

- accroître l'intégrité, réduire les vulnérabilités et les risques de corruption dans les domaines d'action et d'activité prioritaires, notamment en renforçant le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et de l'Inspection des services judiciaires dans la réalisation des analyses, en fournissant des informations et des conseils en matière d'intégrité, ainsi qu'en proposant des mesures de formation et de sensibilisation à l'intégrité et aux politiques de prévention de la corruption ;

- sensibiliser davantage les agents et les usagers des services publics aux normes d'intégrité (information sur les dispositions légales et les règlements ou procédures internes relatifs aux normes d'intégrité, évaluation de leurs connaissances des normes juridiques en matière d'intégrité, etc.) ;

- renforcer la lutte contre la corruption par des mesures pénales et administratives (moyens renforcés pour défendre la réputation des magistrats et l'indépendance du pouvoir judiciaire et information du pouvoir judiciaire à ce sujet ; publication d'informations sur les mesures de confiscation mises en œuvre, etc.).

64. Le Conseil supérieur de la magistrature veille à la mise en œuvre des mesures énoncées dans le Plan en faveur de l'intégrité, prépare les rapports annuels à ce sujet et informe le Secrétariat technique de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption sur sa mise en œuvre.

65. En 2018, en relation avec la prévention des risques d'atteinte à l'intégrité des juges et des procureurs, le Conseil supérieur de la magistrature a reçu plusieurs demandes d'avis sur d'éventuelles incompatibilités et interdictions, auxquelles il a répondu. Les autorités indiquent en particulier qu'en 2018, il a traité 52 cas portant sur l'indépendance, l'impartialité et la réputation professionnelle des juges et des procureurs ; 11 ont été déclarés recevables et 35 ont été rejetés. Dans les six autres cas, le Conseil a demandé le retrait ou l'abandon.

66. Afin de mieux informer sur les dispositions juridiques et les règlements/procédures concernant les normes d'intégrité, le Conseil supérieur de la magistrature a envoyé aux autorités centrales des juges et procureurs, ainsi qu'aux tribunaux et aux parquets, plusieurs recommandations, ainsi que le « Guide sur l'établissement des

déclarations de patrimoine et d'intérêts » et le « Guide des incompatibilités et des conflits d'intérêts » élaborés par l'ANI. Les autorités informent également qu'à sa réunion du 11 décembre 2018, le Groupe de travail chargé de mettre en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la corruption avait approuvé le questionnaire sur l'évaluation des connaissances des normes juridiques d'intégrité et décidé de le transmettre aux différentes institutions judiciaires afin que tous les professionnels concernés puissent y répondre. Les résultats de l'évaluation devraient figurer dans le rapport 2018 sur la mise en œuvre de l'inventaire des mesures institutionnelles en matière de transparence et de prévention de la corruption dans le système judiciaire.

67. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités roumaines rappellent que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2016-2020 a, entre autres, pour objectif d'améliorer la capacité à traiter les erreurs de gestion en reliant les outils existants afin d'identifier rapidement les risques et vulnérabilités institutionnels. Les mesures prévues pour atteindre cet objectif comprennent l'évaluation, par les commissions de la concurrence, des plans de direction à l'aune des critères de responsabilité et des normes d'intégrité. À cette fin, plusieurs activités de formation sur la gestion judiciaire ont été organisées au cours de l'année 2018. Les autorités indiquent également que l'Inspection des services judiciaires continue d'évaluer la réalisation des objectifs de gestion par le respect des normes procédurales dans le règlement des affaires, ou par les directeurs des tribunaux et des bureaux des procureurs, concernant la survenance possible d'incidents mettant en cause l'intégrité de leurs subordonnés. Ainsi, en 2018, l'Inspection des services judiciaires a réalisé 19 contrôles, dont 12 concernaient des tribunaux et 7 ont été réalisés dans des parquets.

68. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et se félicite de l'adoption par le Conseil supérieur de la magistrature du Plan en faveur de l'intégrité pour le pouvoir judiciaire, qui met en place plusieurs mesures de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre la corruption. Ainsi, des progrès semblent avoir été faits dans la mise en œuvre du premier volet de cette recommandation, le Conseil supérieur de la magistrature ayant renforcé son rôle dans le domaine de l'analyse et du conseil. Toutefois, s'agissant du deuxième volet de la recommandation, les informations fournies par les autorités font référence à la formation et à la sensibilisation des directeurs des tribunaux et des parquets, mais ne précisent pas comment le rôle et l'efficacité des personnes exerçant des fonctions de direction dans les tribunaux et ministères publics ont été renforcés. Les autorités mettent également l'accent sur les activités de l'Inspection des services judiciaires en relation avec le respect des normes de procédure et de la réalisation des objectifs de gestion par les directeurs des tribunaux et des parquets, ce qui ne correspond pas au contenu de la recommandation. Le deuxième volet de cette recommandation n'a été que partiellement mis en œuvre.

69. Globalement, le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs spécifiquement

Recommandation xiii.

70. *Le GRECO avait 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.*

71. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les autorités ont fait état de plusieurs projets d'amendements législatifs visant à répondre à la nécessité de limiter le rôle important du pouvoir exécutif dans la nomination des procureurs occupant les plus hautes fonctions et de protéger les procureurs contre des pressions politiques intempestives. Toutefois, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, ces amendements n'avaient pas encore été adoptés. Qui plus est, le processus législatif relatif aux réformes du système judiciaire et du ministère public est de plus en plus controversé, de sorte que les risques de compromettre l'indépendance et l'impartialité du ministère public s'en trouvent accrus.

72. Les autorités roumaines indiquent à présent qu'à la suite des modifications adoptées par la loi 242/2018 (promulguée le 20 octobre 2018), l'article 54 de la loi 303/2004 relative au statut des juges et procureurs se lit comme suit :

> ***Art. 54 de la Loi n° 303/2004, tel que modifié :***
>
> *(1) Le Procureur général du Bureau du procureur près la Haute Cour de cassation et de justice, le premier adjoint et son adjoint, le procureur en chef de la Direction nationale anticorruption, ses adjoints, les procureurs en chef de ces bureaux du procureur ainsi que le procureur en chef de la Direction d'enquête sur la criminalité organisée et le terrorisme et ses adjoints, ainsi que les procureurs en chef des sections de ces bureaux du procureurs, sont nommés par le Président de la Roumanie sur proposition du ministre de la Justice, avec l'avis de la Section des Procureurs du Conseil supérieur de la magistrature, parmi des procureurs ayant exercé comme procureurs ou juges pour une duree d'au moins 15 ans, pour une période de trois ans renouvelable une fois.*
> *(1[1]) Afin de formuler les propositions de nomination aux postes de direction prévus au paragraphe (1), le ministre de la Justice organise une procédure de sélection sur la base d'un entretien au cours duquel les candidats présentent un projet sur l'exercice des fonctions spécifiques au poste de direction auquel ils ont postulé. Afin de garantir la transparence, l'audition des candidats est retransmise en direct et en audiovidéo sur la page Web du ministère de la Justice, enregistrée et mise en ligne sur la page Web du ministère.*
> *(2) Les dispositions des paragraphes (10) à (12) de l'article 48 s'appliquent en conséquence.*
> *(3) Le Président de la Roumanie ne peut refuser la nomination aux postes de direction visés au par. (1) qu'une seule fois, en rendant publiques les raisons de sa décision.*
> *(4) La révocation des procureurs occupant les fonctions visées au paragraphe (1) est décidée par le président de la Roumanie sur proposition du ministre de la Justice, qui peut être entendu d'office à la demande de l'assemblée générale ou du Procureur général du bureau du procureur rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice ou du Procureur général de la Direction nationale anticorruption ou de la Direction d'enquête sur le crime organisé et le terrorisme, avec l'avis de la section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature, pour les motifs énoncés à l'article 51, paragraphe (2) qui s'appliquera en conséquence ».*
> *(5) À la fin de leur mandat au poste de direction, les magistrats visés au paragraphe 1) réintègrent leur ancien échelon, et le traitement correspondant, ou celui obtenu à la suite d'une promotion, conformément à la loi, pendant leur activité au Bureau du Procureur près la Haute Cour de cassation et de justice, à la Direction nationale anticorruption ou à la Direction d'enquête sur la criminalité organisée et le terrorisme.*

73. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités roumaines, ainsi que de l'introduction de la retransmission en direct de l'audition des candidats aux postes de procureurs à responsabilités et de la mise en ligne des enregistrements de ces auditions sur le site Web du ministère de la Justice, qui sont autant de mesures visant à améliorer la transparence du processus de sélection.

74. Le GRECO note que le libellé de l'article 54 de la loi no. 303/2004, présenté par les autorités roumaines en mars 2019[14] qui prévoyait de solliciter l'avis de la plénière du CSM pour les nominations de hauts magistrats[15] a de nouveau été modifié par le GEO n°12/2019 du 5 mars, vers la version précédente de cet article, qui requiert l'avis de la section des procureurs du CSM. Bien que l'inversement du libellé vers la version

[14] Dans les commentaires des autorités sur le rapport de conformité, reçus le 4 mars 2019
[15] Introduit par l'OUG n ° 7/2019 du 20 février 2019

précédente de cette disposition dissipe certaines inquiétudes quant au rôle réduit de la section des procureurs du CSM dans la nomination des procureurs principaux, il ne tient pas compte des observations pertinentes de la Commission de Venise[16], par exemple, que le nouveau système [de nomination des procureurs occupant les plus hauts postes], qui ne permet au Président de refuser une nomination qu'une seule fois, rend décisif le rôle du ministre de la Justice dans ces nominations et affaiblit les freins et contrepoids, au lieu de les garantir.

75. Le GRECO est préoccupé par le fait que l'exécutif, à savoir le ministre de la Justice, reste l'autorité suprême de décision en ce qui concerne le recrutement des procureurs. De plus, cette répartition déjà inégale des rôles décisionnels est exacerbée par le fait que le droit du Président de refuser la nomination des candidats proposés est limité à une seule fois pour des raisons d'opportunité.[17] Dans l'ensemble, la recommandation visant à donner au Conseil supérieur de la magistrature un rôle plus important dans la procédure de nomination et de révocation des procureurs occupant les plus hauts postes n'a pas été mise en œuvre.

76. En ce qui concerne le processus fondé sur des critères objectifs, le GRECO note qu'une audition pour présenter un projet sur l'exercice des fonctions spécifiques aux plus hauts postes de procureur informe simplement les candidats de la méthodologie utilisée dans le cadre de la procédure de sélection. La loi ne donne aucune information sur les critères appliqués pour évaluer ces auditions. Les autorités n'ayant fourni aucune autre précision à cet égard, le GRECO conclut que ce volet de la recommandation n'a pas été mis en œuvre.

77. Outre l'analyse comparative des dispositions juridiques antérieures et nouvelles relatives à la nomination et à la révocation des procureurs occupant les plus hauts postes, le GRECO est d'avis que leur impact devrait être analysé en tenant compte du contexte politique tendu qui entoure actuellement la réforme du système judiciaire en général et la lutte contre la corruption en particulier en Roumanie.

78. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xiii n'est toujours pas mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

79. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Roumanie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des treize recommandations figurant dans le rapport d'évaluation de quatrième cycle.** Trois recommandations sont partiellement mises en œuvre et six recommandations ne sont toujours pas mises en œuvre.

80. Plus spécifiquement, les recommandations v, vii, x et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii, viii et xi sont partiellement mises en œuvre, et les recommandations i, iii, iv, vi, ix et xiii ne sont pas mises en œuvre.

81. En ce qui concerne les membres du Parlement, les progrès réalisés depuis l'adoption du Rapport de Conformité ont été très limités : aucun examen des règles et pratiques du processus législatif n'a été entrepris. Malgré la requête exprimée par le GRECO d'utiliser les procédures d'urgence à titre exceptionnel dans un nombre limité de

[16] Voir l'Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur les amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, accessible via le lien suivant : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ADL-AD(2018)017-f.

[17] Conformément à la décision n° 358/2018 de la Cour constitutionnelle roumaine, le droit du président de refuser la nomination d'un candidat proposé est limité à une fois par nomination (« … un veto présidentiel se limite au refus d'une seule proposition de nomination…»)

circonstances, les autorités ont continué de recourir aux OUG pour l'adoption d'amendements importants à la législation, qui ne permet pas une consultation exhaustive avec les parties prenantes concernées et exclut un processus parlementaire. De plus, aucun mécanisme efficace n'a été mis en place pour appliquer le code d'éthique pour les parlementaires. La portée de l'incrimination des conflits d'intérêts reste limitée et ne contribue pas à faire de la prévention ou gérer des situations avant qu'elles ne deviennent des infractions pénales. Aucune disposition spécifique n'a été prise pour clarifier les situations, autres que les incompatibilités, qui déclencheraient l'application de la disposition relative aux infractions disciplinaires (article 19 de la loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs). Un ensemble solide de restrictions sur les dons aux parlementaires n'a pas été introduit et reste nécessaire. En outre, l'application de sanctions infligées aux membres du Parlement jugés incompatibles ou dans une situation de conflit d'intérêts à l'issue d'une décision de justice définitive reste inefficace dans la pratique. Il n'y a pas eu d'évolution significative en ce qui concerne la mise en œuvre des règles régissant les relations avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus législatif. Par ailleurs, le GRECO prend note que l'examen du régime actuel des immunités a été effectué par la Chambre des Députés et que des critères et motifs pour lever l'immunité parlementaire ont été introduits ; il appelle les autorités à adopter des dispositions similaires concernant le Sénat, et à en assurer une mise en œuvre efficace. Enfin, la Roumanie n'a pas mis en place de fonction spécifique de conseil pour les membres du Parlement.

82. Le GRECO est préoccupé par les tensions politiques autour des réformes du système judiciaire qui persistent en Roumanie et par leurs conséquences potentiellement préjudiciables pour la lutte contre la corruption[18]. Les dernières tentatives des autorités roumaines réduire le délai de prescription pour certaines infractions de corruption[19], s'il est adopté, compromettront gravement la lutte contre la corruption en pratique. Le GRECO note que l'adoption par le CSM du Plan pour l'intégrité du pouvoir judiciaire met en place certaines mesures de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre la corruption. Toutefois, le rôle et l'efficacité des personnes exerçant des fonctions de direction dans les tribunaux et ministères publics doivent encore être renforcés.

83. En outre, ni la nécessité d'utiliser des critères de sélection objectifs pour la nomination et la révocation des procureurs ni la nécessité de renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans le processus n'ont pas été abordées. En fait, les récentes modifications apportées aux dispositions juridiques pertinentes, et la récente jurisprudence de la Cour Constitutionnelle,[20] ont encore accru le rôle de l'exécutif dans la nomination des procureurs occupant les plus hauts postes et affaibli le rôle du Conseil supérieur de la magistrature, au détriment de l'équilibre des pouvoirs. Bien qu'il n'existe pas de normes communes concernant l'indépendance des procureurs, le GRECO est de plus en plus préoccupé par les conséquences pratiques des amendements législatifs concernant les procureurs de haut rang en Roumanie. Les attaques persistantes des acteurs politiques contre les procureurs de rang élevé, la destitution du directeur de la Direction nationale anticorruption et une tentative de destitution du Procureur général ne font que renforcer les doutes quant

[18] Le GRECO note également avec regret que la récente publication de protocoles classifiés conclus entre le Bureau du Procureur national et le Service des renseignements roumain soulève des questions quant à l'indépendance des autorités de poursuites et à la recevabilité des preuves obtenues dans de nombreuses affaires de corruption, sapant de ce fait la crédibilité des efforts jusque-là très appréciés de la Roumanie dans la lutte anticorruption. Le GRECO renvoie à l'arrêt n° 26/2019 du 16 janvier 2019, dans lequel la Cour constitutionnelle note que ces pratiques portent atteinte à la sécurité juridique des citoyens et ordonne à tous les parquets et tribunaux du pays de veiller, dans tous les procès en cours, au respect des règles de procédure pénale et « de prendre les mesures juridiques qui s'imposent ».

[19] https://www.nineoclock.ro/2019/04/24/bills-amending-criminal-code-criminal-procedure-code-clear-the-chamber-of-deputies/

[20] Décision n° 358/2018 de la Cour constitutionnelle de Roumanie.

aux véritables objectifs de ces amendements législatifs, adoptés selon une procédure qui ne respecte pas les normes de l'état de droit (OUG).

84. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. En application du paragraphe 2. alinéa i) de l'article 32 de son Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation roumaine de lui fournir un rapport sur les dispositions prises en vue de mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, vi, viii, ix, xi et xiii) au plus tard le 30 juin 2020.

85. De plus, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii. a), le GRECO invite son Président à envoyer une lettre – avec copie au Président du Comité statutaire – au chef de la délégation roumaine, attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées, l'inclusion des recommandations en suspens contenues dans le rapport de suivi du rapport ad hoc (Greco-AdHocRep (2019)1) sur la Roumanie au titre de l'article 34 du règlement relative à la procédure de conformité en cours du Quatrième Cycle d'évaluation, et la nécessité d'agir avec détermination afin de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.

86. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Roumanie à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, de le traduire dans la langue nationale et de rendre cette traduction publique.