



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.2.2012
COM(2012) 56 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

RAPPORT INTÉRIMAIRE

**sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de
vérification**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

RAPPORT INTÉRIMAIRE

sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification

1. INTRODUCTION

Réalisé dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV)¹, le présent rapport intérimaire propose une mise à jour technique des développements importants survenus en Roumanie au cours des six mois écoulés depuis le dernier rapport de la Commission, en juillet 2011. Il s'attache essentiellement aux mesures qui ont été menées à bien ou le seront prochainement, tout en recensant celles qui restent à prendre.

Les recommandations du dernier rapport adopté par la Commission le 20 juillet 2011 sont le point de référence à l'aune duquel les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés seront évalués et les défis qui subsistent seront identifiés. À l'été 2012, la Commission procédera à une évaluation globale, au titre du MCV, des progrès réalisés par la Roumanie depuis son adhésion.

2. REFORME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: RESUME DES DERNIERS DEVELOPPEMENTS A LA LUMIERE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Plusieurs avancées caractérisent la réponse de la Roumanie aux recommandations de la Commission. Le nouveau code civil est entré sans heurts en vigueur en octobre 2011 et le code de procédure civile devrait suivre, au mois de juin 2012. L'accélération des procès concernant des affaires de corruption à haut niveau par la Haute cour de cassation et de justice a contribué à donner suite à la recommandation de la Commission concernant le risque de voir certaines affaires de corruption à haut niveau arriver à prescription. Cette mesure pourrait avoir un effet à plus long terme en permettant de rationaliser le processus judiciaire et de faire en sorte que les décisions de justice définitives soient rendues dans les temps. Le projet d'acte législatif sur la confiscation élargie a progressé au parlement. La Direction nationale anticorruption (DNA) comme l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) ont continué de s'intéresser à une série d'affaires importantes, concernant notamment un nombre significatif de hauts responsables politiques et de hauts fonctionnaires. Les nouvelles lois sur la réforme des nominations à la Haute cour de cassation et de justice et sur la responsabilité disciplinaire des magistrats définissent des cadres visant à offrir une

¹ Décision 2006/928/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO L 354 du 14.12.2006, p. 56).

plus grande clarté et une plus grande rigueur. Une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption a été élaborée.

Les développements survenus en Roumanie ces derniers mois indiquent un certain nombre de domaines dans lesquels des mesures supplémentaires doivent être prises en se basant sur les recommandations de la Commission. Les préparatifs en vue de la mise en œuvre du code pénal et du code de procédure pénale devraient se poursuivre, notamment en matière de recrutement ciblé et de rééquilibrage des ressources entre les tribunaux, et être intégrés dans un plan de mise en œuvre clair et global. La capacité des hautes instances judiciaires à trouver des solutions adéquates aux problèmes d'intégrité et de respect de l'obligation de rendre des comptes au sein du système judiciaire demeure une source d'inquiétude pour les citoyens. Il importe que les décisions prises lors des grands procès continuent de contribuer à dissuader efficacement la corruption à haut niveau. Le bon accueil réservé au projet de stratégie nationale de lutte contre la corruption gagnerait à être doublé d'un soutien sans ambiguïté de l'ensemble des institutions, afin d'en optimiser la portée. Il convient de poursuivre les efforts en vue de parvenir à des résultats plus convaincants en matière de recouvrement des produits du crime.

Les efforts en cours devront donc être poursuivis au cours des prochains mois pour engranger des résultats convaincants dans la perspective de l'évaluation globale, au titre du MCV, des progrès réalisés par la Roumanie depuis son adhésion à l'UE, que la Commission présentera à l'été 2012. La Commission continuera d'apporter son soutien à la Roumanie à cet égard.

3. POINT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT

Réforme du système judiciaire

Afin de poursuivre la réforme du système judiciaire, la Commission recommandait notamment à la Roumanie d'adopter un plan de mise en œuvre du code de procédure civile, du code pénal et du code de procédure pénale, d'accorder des ressources suffisantes à la réorganisation nécessaire du système judiciaire, d'améliorer la formation et le recrutement, de renforcer les capacités de l'Institut national de la magistrature et de créer un cadre de coopération avec le pouvoir judiciaire et la société civile, de manière à suivre les progrès réalisés en matière de réforme judiciaire.

Le nouveau code civil est entré sans heurts en vigueur le 1^{er} octobre. Il était assorti de diverses initiatives en matière de formation et de sensibilisation. Compte tenu du résultat des analyses d'impact terminées en novembre 2011, la date d'entrée en vigueur du code de procédure civile a récemment été annoncée pour juin 2012. Les autres codes entreront en vigueur en mars 2013, ce qui laissera du temps pour recruter un grand nombre de magistrats et de greffiers et restructurer le système des tribunaux. Des avancées ont été enregistrées ces derniers mois en ce qui concerne les dispositions d'application du code de procédure civile, du code pénal et du code de procédure pénale, tandis que les analyses d'impact de l'ensemble des codes ont été achevées en novembre. Les récentes annonces relatives à la mise en œuvre devraient à présent être suivies de l'adoption de dispositions d'application et de l'achèvement d'un plan global de mise en œuvre auquel participeront l'ensemble des

acteurs concernés au parlement, au gouvernement, dans le système judiciaire et dans la société civile et comprenant les mesures préparatoires nécessaires, telles que la priorité à donner au recrutement, la réorganisation du système des tribunaux et la formation.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a lancé un projet visant à élaborer, pour les tribunaux, des normes de charge de travail optimale, dont les premiers résultats sont attendus pour l'été prochain. Une évaluation du fonctionnement du système judiciaire sera lancée prochainement et terminée d'ici fin 2012. Certains postes vacants ont été réalloués par le Conseil supérieur de la magistrature. D'importants déséquilibres de la charge de travail subsistent, toutefois, entre les différents tribunaux et parquets.

Une proposition visant à harmoniser les examens d'entrée et à renforcer la formation initiale dispensée aux magistrats attend son approbation par le Conseil supérieur de la magistrature. D'autres propositions, visant à allouer des postes supplémentaires à l'Institut national de la magistrature et à améliorer les moyens de formation, ont également été faites. Un financement a été débloqué pour le recrutement de 15 formateurs supplémentaires à l'Institut.

Pour améliorer le respect, par le système judiciaire, de l'obligation de rendre des comptes, la Commission recommandait notamment à la Roumanie d'afficher un bilan satisfaisant en matière de décisions de gestion transparentes et objectives, de poursuivre la réforme de l'inspection judiciaire et de mener à bien la publication électronique de toute la jurisprudence, tout en garantissant la publication dans les délais impartis des motifs des décisions de justice.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a adopté une législation visant à renforcer la responsabilité disciplinaire de l'appareil judiciaire. Cette législation modifie le dispositif des fautes disciplinaires, alourdit les sanctions et renforce l'indépendance de l'Inspection judiciaire. Elle supprime aussi la possibilité pour les magistrats d'échapper aux sanctions en partant à la retraite alors qu'ils sont sous le coup d'une procédure disciplinaire. En novembre, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté une stratégie et un plan d'action destinés à améliorer l'intégrité du système judiciaire. Toutefois, certaines enquêtes pénales récentes impliquant des hauts magistrats ont semé le doute parmi les citoyens, qui s'interrogent sur la détermination et la capacité du Conseil à sauvegarder l'intégrité du système judiciaire et le respect de l'obligation de rendre des comptes en son sein. Dans une affaire importante de corruption à haut niveau présumée, les autorités judiciaires n'ont pas relevé le juge concerné de ses fonctions d'encadrement. Si des enquêtes disciplinaires ont bien été engagées dans cette affaire, elles ont ensuite été suspendues au motif qu'une enquête judiciaire était en cours. Cette affaire a clairement montré les lacunes existant dans la capacité des hautes instances judiciaires à prendre des mesures en cas de menaces sérieuses pour la réputation du système judiciaire. Rien d'important n'a pour ainsi dire été fait pour donner suite aux recommandations de la Commission relatives à l'efficacité de l'Inspection judiciaire.

En août, des nominations à la Haute cour de cassation et de justice ont été critiquées pour leur manque de transparence et d'objectivité. La Roumanie a toutefois adopté en décembre une nouvelle loi qui avait été réintroduite par le gouvernement pour réformer les nominations à la Haute cour de cassation et de justice. Cette loi a

introduit d'importants changements sur le plan des procédures de nomination et pourrait contribuer largement à la réforme de la Haute cour. Son incidence dépendra de l'engagement des institutions compétentes à garantir sa mise en œuvre. Elle devrait être suivie d'un rapide pourvoi des postes vacants, notamment au sein de la section criminelle, grâce à un processus de recrutement transparent et basé sur le mérite. Une nouvelle réorganisation de la Haute cour contribuerait à renforcer sa capacité à employer efficacement la procédure de renvoi préjudiciel, qui sera introduite par les nouveaux codes en tant qu'instrument-clef d'unification juridique.

Il n'y a toujours aucune publication en ligne des décisions de justice motivées qui soit complète et à jour. Il y a lieu, de manière générale, de veiller à la publication, dans les délais légaux, des motifs invoqués dans les décisions de justice, d'autant que le risque existe, dans certaines affaires de corruption à haut niveau, de voir certains retards en la matière entraîner des retards au niveau des appels et, partant, le dépassement du délai de prescription.

Lutte contre la corruption

Pour améliorer l'efficacité de l'action judiciaire à l'égard de la corruption à haut niveau, la Commission recommandait notamment à la Roumanie d'améliorer la pratique judiciaire et la gestion des affaires dans les affaires de corruption à haut niveau et d'améliorer la cohérence et l'effet dissuasif des sanctions appliquées par les tribunaux dans ces affaires. Elle recommandait également de poursuivre la réforme de la Haute cour de cassation et de justice, d'engranger de meilleurs résultats en matière de lutte contre le détournement de fonds dans les marchés publics et d'adopter des règles procédurales pour la levée de l'immunité parlementaire.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Haute cour de cassation et de justice a pris un certain nombre de mesures administratives et de gestion pour accélérer les procès pour corruption à haut niveau, notamment ceux risquant d'arriver à prescription. Ces mesures ont notamment consisté à donner la priorité aux affaires proches du délai de prescription et à utiliser temporairement les salles d'audience libres d'autres tribunaux, afin d'augmenter la fréquence des audiences. Un bâtiment supplémentaire a été affecté à la Haute cour en novembre 2011. Ces mesures ont permis d'accélérer le traitement d'un certain nombre d'affaires en instance devant la Haute cour et donné lieu à un nombre accru de verdicts. En 2011, quinze affaires ont été résolues en première instance, au niveau de la chambre pénale de la Haute cour de cassation et de justice, contre deux seulement en 2010. La Haute cour a publié des décisions définitives dans neuf affaires de corruption à haut niveau.

La Haute cour de cassation et de justice a publié des lignes directrices pour le prononcé dans certaines affaires de corruption, en se basant sur l'analyse de décisions de justice définitives. Ces lignes directrices sont jugées utiles par les praticiens du droit et pourraient être étendues, diffusées plus largement et intégrées dans les programmes de formation, avec contrôle de leur application. L'analyse des décisions de justice concernant des faits de corruption à haut niveau révèle que les condamnations se situent souvent près du minimum légal et que plus de 60 % des peines sont assorties d'un sursis.

La DNA a continué de jouer efficacement son rôle de ministère public dans les affaires de corruption à haut niveau. Le nombre de mises en examen, de décisions de justice et de condamnations a augmenté en 2011. Cette augmentation a été particulièrement sensible au niveau des décisions de justice définitives, en raison de l'accélération du traitement des affaires par la Haute cour de cassation et de justice: 158 décisions de justice définitives dans des affaires portées devant les tribunaux par la DNA ont ainsi été rendues en 2011, contre 85 en 2010. Un grand nombre de hauts responsables politiques et de hauts fonctionnaires en ont à nouveau été l'objet. La direction générale anticorruption du ministère de l'administration et de l'intérieur a pris des mesures pour consolider son action de lutte contre la corruption.

Depuis juillet dernier, cinq condamnations ont été prononcées en première instance contre treize défendeurs dans des affaires de marchés publics. En ce qui concerne les infractions commises à l'encontre des intérêts financiers de l'Union européenne, cinq condamnations définitives et quatre non définitives ont été prononcées depuis juillet. Vu la place importante des marchés publics dans l'économie roumaine, un effort particulier doit être consenti pour garantir que ces affaires seront conduites avec toute l'efficacité et toute la diligence requises. Pour garantir l'efficacité des procédures judiciaires, il demeure nécessaire d'améliorer les compétences financières et comptables des magistrats et d'augmenter la mise à disposition d'experts externes qualifiés. Une démarche volontariste de constitution d'une jurisprudence cohérente dans les procès relatifs aux marchés publics permettrait aussi de garantir le bon dénouement des affaires portées devant les tribunaux.

Afin de combattre les faiblesses de la pratique judiciaire dans les affaires de corruption à haut niveau, plusieurs séminaires, rencontres et sessions de formation ont été organisés par l'Institut national de la magistrature et la Haute cour, avec le soutien de la DNA. Ces mesures gagneraient à être appliquées plus systématiquement et consolidées dans un plan d'action global, afin d'améliorer la pratique judiciaire dans les procès pour corruption à haut niveau. Il conviendrait d'accorder une attention particulière au renforcement des normes relatives à l'autorisation et au financement des témoignages d'experts dans les tribunaux et aux justifications motivant les reports d'audience.

La Roumanie a préparé une analyse comparative des pratiques dans les autres États membres concernant la procédure de levée d'immunité des membres du parlement et inclu cette question dans le projet de nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption. En tant qu'autorité compétente pour l'adoption de nouvelles règles, le parlement doit maintenant s'emparer de cette question.

Pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques d'intégrité, la Commission recommandait à la Roumanie d'afficher un bilan convaincant en matière de sanctions consécutives aux décisions de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI), d'améliorer et d'unifier les pratiques des commissions d'enquête sur l'enrichissement, ainsi que d'améliorer les capacités d'investigation de l'ANI et sa coopération avec d'autres institutions.

Depuis le dernier rapport de la Commission, l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a enregistré une hausse sensible de son budget et attiré d'importants financements de l'UE destinés à améliorer son système d'information et ses procédures. L'ANI a

conclu un certain nombre d'accords de coopération avec d'autres institutions et effectué une première analyse ciblée des risques et des contrôles à grande échelle relatifs aux conflits d'intérêts dans les marchés publics à l'échelon local et régional.

Le bilan de l'ANI s'est encore enrichi ces derniers mois. S'appuyant sur sa nouvelle base juridique, l'ANI a détecté, depuis 2010, 18 affaires ayant trait à des actifs potentiellement inexplicables se montant à 5,7 millions d'EUR, 23 affaires de conflits d'intérêts administratifs et 118 affaires d'incompatibilités. Le suivi judiciaire et administratif de ces affaires est mitigé. Dans les deux premières affaires traitées par l'ANI dans le cadre de son ancienne réglementation, les décisions définitives prises par la Haute cour ont confirmé l'existence d'actifs injustifiés et ordonné leur confiscation. Consécutivement aux conclusions d'incompatibilité publiées dans le cadre de la nouvelle loi, un titulaire de mandat public a été renvoyé, des sanctions ont été appliquées dans deux autres affaires et six autres titulaires d'un mandat public ont démissionné.

Un grand nombre d'autres affaires, liées notamment à des conflits d'intérêts, sont toujours pendantes devant les instances judiciaires. Leur traitement a pâti de la création, en août 2010, des commissions d'enquête sur l'enrichissement, intermédiaires entre l'ANI et les tribunaux. Des lignes directrices ou des règlements intérieurs communs visant à renforcer l'efficacité des procédures et à unifier les pratiques sont en cours d'élaboration. Un certain nombre de séminaires de formation ont eu lieu ces derniers mois en vue d'encourager les bonnes pratiques. Les tribunaux devront encore trancher la question de savoir si l'ANI est compétente pour interjeter appel des ordonnances de renvoi prononcées par les commissions.

L'effet dissuasif potentiel des affaires traitées par l'ANI est entravé par les retards et le manque de cohérence dans le suivi judiciaire et administratif de ces affaires. Les tentatives de remise en cause de l'indépendance juridique et institutionnelle de l'ANI ont également édulcoré la nécessité de consolider le bilan de cette dernière. La nomination à venir d'un nouveau président de l'ANI est l'occasion de souligner la stabilité et l'intégrité institutionnelles de l'agence.

Pour obtenir de meilleurs résultats dans la lutte contre la corruption, la Commission recommandait à la Roumanie d'améliorer la coordination au plus haut niveau, de concevoir une nouvelle stratégie pluriannuelle de lutte contre la corruption et de créer un groupe de suivi à cette fin. Elle recommandait également d'afficher un bilan convaincant en matière de recouvrement des produits du crime et de blanchiment des capitaux, d'adopter une nouvelle législation en matière de confiscation élargie, d'élaborer des règles pour la prévention des conflits d'intérêts dans la gestion des fonds publics et de renforcer les procédures et les capacités des autorités compétentes dans le domaine des marchés publics.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a élaboré un projet de nouvelle stratégie de lutte contre la corruption, qui a reçu un bon accueil de la part des experts et des praticiens du droit. Pour être efficace et produire des effets, la mise en œuvre de cette stratégie devra bénéficier d'un large soutien et de l'aval de la classe politique. Son adoption par le parlement constituerait un signal fort. Un mécanisme de suivi visible pourrait en accroître encore l'impact, de même que l'obligation faite à toutes les composantes du gouvernement de la mettre en œuvre dans leur secteur et

d'en communiquer les résultats. Depuis l'été, des financements ont également été obtenus à partir de fonds de l'Union pour un certain nombre de projets de lutte contre la corruption, notamment par les ministères de l'éducation, de la santé et de l'administration et de l'intérieur. Ces projets ont commencé à être mis en œuvre et on attend les premiers résultats. L'exclusion de son parti d'un responsable politique après le lancement d'enquêtes sur des affaires de corruption à haut niveau, en novembre dernier, a été vue comme un exemple marquant de respect de l'obligation de rendre des comptes ayant un effet dissuasif. Toutefois, six autres membres du parlement condamnés pour corruption sont toujours en fonction.

Si le projet de loi sur la confiscation élargie faisant actuellement l'objet d'un débat parlementaire était adopté comme proposé, l'aspect dissuasif des peines encourues s'en trouverait considérablement accru. Il conviendrait de l'assortir de mesures destinées à s'assurer que les décisions de justice imposant des sanctions financières sont effectivement exécutées. Il reste à engranger des résultats convaincants en matière de recouvrement des produits du crime. Les mesures prises par le procureur général ont considérablement augmenté le montant des actifs gelés en 2011. Une note d'orientation a été diffusée dans les parquets pour encourager les poursuites en matière de blanchiment de capitaux en tant que délit distinct au sein de la législation existante.

En décembre, la Roumanie a adopté un code de conduite concernant l'incompatibilité et les conflits d'intérêts dans la gestion des fonds de l'UE. Un groupe de travail a été chargé d'élaborer des mécanismes de suivi pour faire appliquer les dispositions de ce nouveau code.

Depuis le dernier rapport de la Commission, des modifications à apporter à la législation et des mesures administratives ont été adoptées afin de renforcer la protection contre les irrégularités et les conflits d'intérêts dans la gestion des fonds publics. Entre autres mesures, on citera la mise au point de dossiers d'appel d'offres standardisés et le renforcement de la capacité de l'autorité nationale de régulation et de surveillance des marchés publics à procéder à des vérifications ex ante. Cette autorité a conclu des accords de coopération avec d'autres institutions. D'autres mesures susceptibles de contribuer à promouvoir l'application effective des règles sur les marchés publics sont actuellement au stade de la discussion.