



Bruxelles, le 25.1.2017
COM(2017) 44 final

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

{SWD(2017) 25 final}

1. INTRODUCTION

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place lors de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne en 2007¹ afin de remédier aux lacunes au niveau des réformes de la justice et de la lutte contre la corruption. Depuis, les rapports établis au titre de ce mécanisme cherchent, au moyen de recommandations spécifiques, à orienter les efforts déployés par les autorités roumaines et dessinent la carte des progrès effectués par la Roumanie. Alors que le MCV en est à sa dixième année d'existence, la Commission fait le bilan, au moyen d'un aperçu des résultats obtenus, des défis encore à relever ainsi que des étapes restant à franchir aux fins de la concrétisation des objectifs du mécanisme.

Ainsi que le Conseil l'a précisé à plusieurs reprises,² le MCV cessera de s'appliquer lorsque les quatre critères de référence applicables à la Roumanie auront été remplis de manière satisfaisante. Définis au moment de l'adhésion, les critères de référence couvrent des questions qui touchent au fonctionnement même des États membres - l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, l'intégrité et la lutte contre la corruption. Pour remplir ces critères, il est nécessaire de prendre des mesures à la fois législatives et institutionnelles. Par ailleurs, de telles mesures ne peuvent être pleinement appréciées qu'en examinant si l'effet qu'elles sont censées produire est ressenti dans la pratique, et si elles peuvent être considérées comme ancrées dans le cadre juridique et institutionnel de la Roumanie, d'une part, et comme irréversibles, d'autre part, ce qui permet de garantir aux citoyens que les décisions et pratiques en Roumanie respectent pleinement l'état de droit et jette les bases de la confiance mutuelle requise pour la mise en œuvre effective du droit de l'Union.

La réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption ont constitué des sujets fondamentaux pour la société roumaine au cours de ces dix dernières années.³ Le MCV joue un rôle majeur en Roumanie en tant que moteur de réformes et outil de suivi des progrès réalisés. Les conclusions de la Commission et la méthodologie sous-tendant le MCV ont constamment recueilli l'adhésion du Conseil et ont bénéficié de la coopération et des contributions de nombreux États membres. La coopération a également été renforcée au moyen d'un soutien ciblé en faveur de la Roumanie au titre des fonds de l'UE.

En plus de suivre les progrès réalisés au cours de ces dix dernières années, les rapports MCV ont, depuis 2014, pu montrer clairement comment la constance des progrès jette les bases d'une pérennisation des résultats. Les mesures législatives et institutionnelles prises portent leurs fruits au niveau des résultats, grâce à l'engagement dont font preuve de nombreux juges et procureurs, au travail réalisé par les ministres de la justice aux fins de la mise en œuvre et à la coopération fructueuse entre les autorités roumaines et la Commission. L'implication étroite de la société civile joue également un rôle majeur pour ce qui est d'encourager les réformes du système judiciaire et la prise de mesures concrètes pour s'attaquer à la corruption à tous les niveaux. Parallèlement, les rapports MCV ont continué de relever qu'il restait des domaines dans lesquels des réformes supplémentaires s'avéraient difficiles à mener et faisaient parfois l'objet de résistances. Les problèmes sous-jacents tels que la remise en cause de

¹ Conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06); décision 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 [C(2006) 6569 final].

² Dans ses conclusions de mars 2016, le Conseil a déclaré qu'«à la lumière des progrès considérables déjà accomplis, la Roumanie doit être encouragée à axer son action sur la consolidation des progrès réalisés et à maintenir la dynamique positive actuelle en donnant suite à toutes les recommandations formulées par la Commission dans son rapport» (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/fr/pdf>).

³ Eurobaromètre Flash 445: Le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie, publié le 25 janvier 2017.

l'indépendance de la justice et de l'autorité des décisions de justice et, parfois, des tentatives visant précisément à inverser le cours des réformes, ont inévitablement ralenti le rythme de la progression sur la voie des objectifs du MCV.

Le présent rapport revient sur les évolutions en Roumanie depuis 2007. À l'instar des années précédentes, il est le fruit d'un processus d'analyse approfondi entrepris par la Commission sur la base d'une coopération étroite avec les autorités roumaines, ainsi que des contributions de la société civile et d'autres parties prenantes, notamment d'autres États membres.

À cet égard, il est important de délimiter clairement la portée du MCV. Les décisions instituant le MCV définissent les paramètres de la portée du mécanisme en ce qui concerne la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption. Les actions entreprises au titre de ces paramètres détermineront à partir de quand les critères de référence sont satisfaits. Toutefois, le rythme et la profondeur des réformes ont inévitablement été subordonnés à l'environnement sociétal, juridique et politique roumain dans lequel les problématiques spécifiques couvertes par le mécanisme peuvent progresser. Par exemple, les efforts fournis ces dernières années en Roumanie pour renforcer les capacités administratives du pays sont toujours en cours, ce qui a des conséquences sur le processus de réforme. La pratique législative permet d'introduire soudainement des modifications via le Parlement, court-circuitant ainsi la réglementation visant à mieux légiférer et la consultation et rendant plus difficile la démonstration de la pérennité du cadre juridique dans des domaines tels que la corruption. L'adhésion aux principes de coopération loyale entre les institutions et au principe du respect de l'indépendance du système judiciaire doit encore être renforcée, des attaques étant proférées par médias interposés contre les juges et procureurs et les mécanismes de recours nécessitant des améliorations. Bien que ces questions ne relèvent pas du champ d'application du MCV, elles influent directement sur la capacité de mener à bien les réformes et, en particulier, compliquent la tâche de la Roumanie quand il s'agit de démontrer que les réformes s'enracinent de manière permanente.

Un domaine dont la situation au sens large a évolué de manière positive est celui de la transparence. Dans de nombreux domaines traités par le MCV, une tendance manifeste s'est dessinée - en particulier au cours de l'année dernière - en faveur d'informations de meilleure qualité au sujet du système judiciaire et de la corruption, ainsi qu'en faveur d'une plus grande ouverture pour rendre ces informations accessibles. La prise de mesures supplémentaires dans cette direction par toute une série d'institutions roumaines permettrait de bétonner un changement dans les pratiques, ce qui contribuerait à démontrer les progrès réalisés. Pour ce qui est des travaux au titre du MCV, le présent rapport formule donc plusieurs recommandations afin de renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence, ce qui, à court terme, aiderait la Commission à tirer ses conclusions finales et, une fois que le MCV touchera à sa fin, contribuerait également à la viabilité des réformes ainsi étayée par l'obligation de rendre compte.

Enfin, il convient également de souligner que la nature distincte de la portée du MCV est également défavorable à l'établissement de liens avec d'autres domaines d'action. Aussi la Commission ne considère-t-elle pas qu'il est approprié de lier le mécanisme à des décisions prises dans d'autres domaines, tels que l'éligibilité aux Fonds structurels et d'investissement européens ou l'accès à l'espace Schengen.

Le présent rapport s'inscrit dans une perspective à plus long terme pour recenser les grandes étapes qu'il reste à franchir aux fins de la réalisation des objectifs du MCV. La dynamique créée à ce jour permet de mettre l'accent sur les grandes mesures devant encore être prises. Lorsque les mesures exposées dans le cadre des critères de référence dans le présent rapport auront été prises, le critère de référence concerné sera considéré comme provisoirement

rempli. Une fois que tous les critères de référence seront considérés comme remplis, le mécanisme cessera de s'appliquer. Les recommandations formulées peuvent dès lors être jugées suffisantes pour parvenir à cet objectif, sauf si de nouveaux éléments devaient clairement constituer un retour en arrière. La Commission estime que cela devrait également permettre une accélération du processus de la part des autorités roumaines et de l'UE dans son ensemble. Au niveau des critères de référence pour lesquels il est considéré que des avancées notables ont été réalisées, la Commission est d'avis qu'une mise en œuvre bien définie et le maintien tant du rythme que du cap constant des réformes permettraient de clore rapidement lesdits critères de référence. Pour les autres, cela risque d'être plus compliqué. La Commission a donc l'intention d'avancer le prochain rapport à la fin 2017, et est disposée à fournir une aide supplémentaire pour contribuer au renforcement de l'irréversibilité des progrès et, partant, à la clôture du mécanisme.

2. ÉVALUATION DES PROGRÈS AU REGARD DE LA SATISFACTION DES CRITÈRES DE RÉFÉRENCE DEPUIS LE LANCEMENT DU MCV

En plus d'examiner les progrès réalisés au niveau des recommandations formulées dans le rapport MCV de 2016, la présente section contient une évaluation globale de dix ans de réforme. Les nouveaux développements et les résultats les plus pertinents sont exposés en détail dans le rapport technique qui accompagne le présent document⁴. Bien que les critères de référence soient indépendants, il existe également d'importantes interconnexions qui influent sur leur satisfaction. Aux fins de l'évaluation des progrès, il a fallu examiner les conditions structurelles (telles que les lois, les institutions et les ressources), les résultats et le bilan des résultats, ainsi que le caractère irréversible, ou non, des progrès. Il convient de noter que depuis l'adoption des critères de référence du MCV, la jurisprudence de la CEDH, les normes internationales et les bonnes pratiques ont connu des évolutions importantes, au même titre que les informations comparatives au sujet des systèmes judiciaires nationaux au sein de l'UE, qui ont guidé les autorités roumaines dans leurs réformes et contribuent aussi à évaluer de manière objective et comparable l'évolution du système judiciaire du pays et la lutte qu'il mène contre la corruption au regard des quatre critères de référence.

2.1 Le processus judiciaire

Le premier critère de référence portait sur le *système judiciaire*, mettant l'accent sur la mise en place d'un système indépendant, impartial et efficace, renforçant la cohérence du processus judiciaire et améliorant la transparence et la responsabilité. Ce domaine a enregistré des avancées institutionnelles et législatives substantielles. Depuis 2012, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) lui-même gère le système judiciaire et se montre de plus en plus disposé à assurer son rôle constitutionnel, notamment pour ce qui est de défendre l'indépendance du système judiciaire, un rôle majeur qui sera désormais dévolu au nouveau Conseil supérieur, récemment élu. En 2016, d'après les sondages, la perception, par le public, de l'indépendance de la justice et sa confiance dans le pouvoir judiciaire restent fortes.⁵ Toutefois, ainsi qu'il est ressorti de rapports MCV précédents, cette tendance a également

⁴ SWD (2017)25.

⁵ Tableau de bord de la justice dans l'UE 2016 (COM 2016) 199 final, graphiques 48, 44 et 46. Des sondages réalisés en avril 2016 affichent un pourcentage de 60 % de confiance très forte à forte dans la DNA <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-rapport-martie-2016-INCREDERE-INSTIUTII.pdf>

suscité une réaction: les magistrats et les institutions judiciaires ont subi des attaques politiques et médiatiques. Les attaques contre la Direction nationale anticorruption ont été particulièrement virulentes en 2016.

Les progrès des réformes structurelles dans certains domaines liés à l'efficacité, aux ressources et à la charge de travail ont été plus lents à afficher des changements significatifs - bien que la qualité des informations que le ministère de la justice a été en mesure de communiquer à la Commission ces dernières années ait montré l'évolution des informations relatives au fonctionnement du système judiciaire désormais à la disposition du ministère et du CSM. Au cours de ces trois dernières années, le ministère de la justice, le CSM et l'appareil judiciaire ont fait preuve de leur volonté et de leur capacité à travailler ensemble et à trouver des solutions pour faire avancer les réformes. Ce faisant, ils ont pu bénéficier de l'augmentation des ressources allouées au système judiciaire, notamment par les deux derniers gouvernements. Cependant, les progrès affichent une certaine lenteur dans des domaines tels que l'équilibre de la charge de travail entre et à l'intérieur des juridictions, par exemple sur la manière de s'attaquer aux différences au niveau de la charge de travail entre grandes et petites juridictions et la répartition des tâches entre juges et greffiers. Les actes législatifs visant à remédier à ces problèmes n'ont pas progressé en 2016, et la direction n'a pas pu, à elle seule, apporter de solution. L'avancée majeure réside dans le fait que, désormais, tous les outils sont en place pour superviser le fonctionnement des juridictions et la situation sur le plan des ressources humaines, et qu'il existe une stratégie de développement du système judiciaire pour les années 2015-2020.

Il a également été constaté que la rigueur des procédures d'entrée dans la magistrature, renforcée par la formation obligatoire dispensée par l'Institut national de la magistrature, a joué un rôle important dans la consolidation du professionnalisme, ainsi que de l'indépendance, de la magistrature. Quant à la nomination de juges et procureurs de haut rang, le dernier rapport MCV a qualifié 2016 d'année test pour les nominations, ce qui fut d'ailleurs le cas pour la nomination des procureurs en chef et de leurs adjoints. Sur le plan des résultats, aucun des candidats désignés n'a posé de problèmes d'intégrité et de professionnalisme, ni n'a suscité de controverses au sein de la magistrature ou de la société civile, et certains d'entre eux pouvaient déjà se prévaloir d'un bilan très solide. Toutefois, la méthode utilisée n'a pas permis de mettre en place une procédure claire, ouverte et transparente pour la sélection de tous les candidats, qui aurait été bien ancrée dans un système stable et permanent.⁶

Le CSM est également chargé de sanctionner les fautes professionnelles et disciplinaires des magistrats. Les enquêtes pour ce genre d'affaires sont confiées à l'inspection judiciaire. En 2012, une réforme majeure a été menée pour renforcer l'inspection judiciaire et en faire une institution indépendante et professionnelle. L'inspection est ainsi devenue une institution plus efficace, faisant davantage autorité, comme l'a confirmé une fois de plus son bilan 2016. Les décisions disciplinaires rendues par le CSM peuvent être contestées devant la Haute Cour de cassation et de justice, et il a été observé dans le rapport MCV 2016 que la chaîne de décision semblait avoir gagné en prévisibilité et cohérence.

La Roumanie a adopté et mis en œuvre de nouveaux codes civils et pénaux dans le but de moderniser le droit matériel et d'améliorer l'efficacité et la cohérence du processus judiciaire. Le nouveau code civil est entré en vigueur en 2011, le code de procédure civile en 2013 et les nouveaux codes pénaux en 2014. La transition vers les nouveaux codes civils s'est déroulée de manière progressive, et presque toutes les affaires y sont désormais soumises. Pour ce qui est des codes pénaux, toutes les dispositions étaient applicables dès le premier jour, de sorte que les années 2014, 2015 et 2016 ont été consacrées à faire en sorte qu'ils soient mis en œuvre

⁶ Rapport technique - Section 2.2

de manière cohérente au niveau de l'ensemble des juridictions et parquets, ainsi qu'à stabiliser leurs dispositions juridiques. En s'adaptant à cette profonde réforme, le système judiciaire dans son ensemble a fait montre de professionnalisme. Plusieurs éléments indiquent qu'il en a résulté une accélération des procédures judiciaires, un renforcement du respect du droit à un procès équitable et une plus grande cohérence dans les décisions de justice. Ces réformes clés touchent à leur fin. Malgré tout, il s'est avéré difficile de faire aboutir ces réformes importantes des codes - réformes préconisées dans le rapport MCV 2016 - et des lacunes persistantes demeurent observables. Dans le cas du code civil, les dispositions exigeant de nouvelles infrastructures ont dû être reportées à plusieurs reprises, ce qui sous-entend des défaillances dans la planification. En ce qui concerne les codes pénaux, le processus inévitable d'affinage sur la base d'arrêts de la Cour constitutionnelle a été rendu encore plus compliqué par une action législative imprévisible au Parlement. D'importants amendements aux codes pénaux déposés par le gouvernement afin d'aligner les dispositions sur les arrêts de la Cour constitutionnelle étaient toujours pendents à la fin de la législature en décembre 2016; alors que tous les regards étaient tournés vers des amendements débattus au Parlement, qui suscitaient la controverse de par le risque qu'ils comportaient d'affaiblir le système juridique relatif à la corruption, même s'ils n'ont pas été adoptés. Le 18 janvier 2017, le gouvernement a soumis à la consultation deux projets d'ordonnances d'urgence, l'une sur la grâce, l'autre sur la modification du code pénal et du code de procédure pénale.⁷

La Cour constitutionnelle a joué un rôle majeur dans le renforcement de l'état de droit et la consolidation d'un système judiciaire indépendant. Depuis la crise constitutionnelle de 2012, de nombreuses décisions de la Cour constitutionnelle ont contribué au maintien de l'indépendance de la justice et ont cherché à apporter des solutions aux problèmes d'équilibre des pouvoirs et de respect des droits fondamentaux, qui ne pouvaient être résolus par le seul système judiciaire. Les 12 décisions prises en 2016 par la Cour constitutionnelle pour annuler des dispositions du nouveau code pénal et du nouveau code de procédure pénale ont été pour la plupart arrêtées sur la base du respect de la Convention européenne des droits de l'homme.

À l'époque de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, une lacune persistante résidait dans l'incohérence des décisions de justice. Les grandes réformes législatives ont toutes cherché à renforcer les mécanismes de garantie de la cohérence. Après l'entrée en vigueur des nouveaux codes, les rapports MCV ont constaté un recours accru aux mécanismes de cohérence juridique mis en œuvre par la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ), ainsi qu'une plus grande efficacité de ces derniers. Au cours de ces dernières années, les mécanismes juridiques ont été complétés par des efforts de gestion visant à promouvoir la cohérence et la disponibilité en ligne de l'ensemble des décisions de justice. Le rapport MCV 2016 a également fait état d'un glissement culturel en faveur de la cohérence à l'intérieur du système judiciaire.

Tant l'indépendance que la cohérence vont de pair avec le respect et l'exécution des décisions de justice. Une décision de justice non exécutée est privée de tout effet utile, sans compter qu'il en résulte également un effet direct sur la charge de travail des juridictions du fait des affaires de suivi ou des appels intentés contre des décisions confirmées à plusieurs reprises.⁸ Les problèmes relatifs au respect et à l'exécution des décisions de justice par les institutions étatiques et l'administration publique sont récurrents: la Commission a adopté plusieurs

⁷ Les projets soumis à la consultation suggèreraient d'apporter des modifications aux dispositions relatives aux délits de corruption, aux abus de fonctions et aux conflits d'intérêts, ainsi que d'appliquer également la loi relative au droit de grâce aux personnes condamnées pour certains délits de corruption.

⁸ Citons, comme exemple d'affaire récurrente en 2016, les affaires de TVA ou de fiscalité environnementale, dans lesquelles, même si des arrêts clairs avaient déjà été rendus au niveau national et au niveau européen (Cour de justice de l'Union européenne), l'administration a continué de saisir la justice.

recommandations successives à ce sujet en 2014, 2015 et 2016, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme a également qualifié ces problématiques de déficiences structurelles.⁹ Le domaine de l'exécution des décisions de justice en rapport avec la confiscation d'avoirs d'origine criminelle a connu en 2016 une évolution importante sous la forme de l'accord concernant la création de la nouvelle Agence nationale de gestion des avoirs saisis, qui entame désormais ses travaux: elle aura notamment pour mission d'appliquer des procédures encourageant les autorités publiques à procéder au recouvrement d'avoirs et à remédier aux pertes occasionnées pour les finances publiques.

De manière générale, la Roumanie a réalisé des progrès considérables en ce qui concerne une bonne partie du premier critère de référence, mais non sans difficultés, et des efforts s'imposent toujours pour démontrer l'obtention de résultats solides dans des domaines tels que le respect de l'indépendance judiciaire dans la vie publique de la Roumanie, la finalisation des réformes des codes civils et pénaux et la prise de mesures pour assurer l'efficacité au niveau de l'exécution des décisions de justice par tous.

2.2 Le cadre d'intégrité et l'Agence nationale pour l'intégrité

Le deuxième critère de référence concerne l'établissement d'une *Agence pour l'intégrité*, dotée de responsabilités en matière de vérification des avoirs, des incompatibilités et des éventuels conflits d'intérêts, et chargée d'arrêter des décisions contraignantes sur la base desquelles des sanctions dissuasives peuvent être prises. L'histoire de ce critère de référence illustre la raison pour laquelle il est primordial de rester attentif à l'irréversibilité des résultats. Alors que l'Agence nationale pour l'intégrité a vu le jour en 2007, sa légitimité a été constamment sous le feu des critiques au cours de ses premières années d'existence. En 2010, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle, la loi fondatrice de l'Agence a été annulée. Sans pression extérieure, il n'est pas certain qu'un nouveau cadre juridique aurait été instauré, comme cela s'est produit six mois plus tard.

La Roumanie dispose désormais d'un cadre exhaustif en ce qui concerne l'intégrité des fonctionnaires, et l'Agence nationale pour l'intégrité s'est érigée en tant qu'institution indépendante pour la mise en œuvre de ces règles. À chaque fois qu'elles ont été contestées, ses décisions et les sanctions qu'elle peut appliquer ont été soutenues par les cours et tribunaux. Le bilan de l'Agence en ce qui concerne les enquêtes au sujet de cas d'enrichissement injustifié, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts dans l'administration s'est peu à peu amélioré, une tendance constante en faveur de résultats notables se dessinant depuis 2013, qui a été confirmée une fois de plus en 2016. Qui plus est, le bilan positif de l'Agence s'est maintenu malgré les difficultés de gestion causées par la démission de son président.¹⁰ L'Agence nationale pour l'intégrité disposera d'un outil supplémentaire, à savoir le système PREVENT de vérifications ex ante des marchés publics, dont la législation a passé la rampe parlementaire à l'automne 2016 et qui devrait englober tous les conflits d'intérêts tels que définis par les nouvelles lois sur les marchés publics.

Conformément à la recommandation formulée dans le dernier rapport MCV, l'Agence nationale pour l'intégrité a aussi travaillé étroitement avec l'autorité électorale permanente en 2016 afin de veiller à ce que les décisions portant sur la question de l'intégrité entrent en ligne de compte pour l'éligibilité des candidats. Cette approche s'est révélée efficace, des candidats

⁹ Săcăleanu (groupe) 73970/01: Non-respect ou retard significatif dans le respect des décisions de justice nationales définitives de la part de l'administration ou de personnes morales sous la responsabilité de l'État. Un plan d'action des autorités roumaines a été transmis au Conseil en décembre 2016. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb .

¹⁰ Rapports MCV 2014, 2015 et 2016. La démission du président a fait suite au lancement d'une enquête pénale relative aux activités qu'il a exercées avant d'entamer son mandat à l'Agence.

élus aux élections locales en dépit d'une décision concernant leur intégrité étant ensuite destitués ou remettant leur démission, et les parties et autorités électorales exploitant les informations de l'Agence pour empêcher des candidats inéligibles de se présenter aux élections législatives: il semble n'y avoir qu'un seul cas en suspens en la matière.

Cependant, le cadre juridique en faveur de l'intégrité, l'ensemble de lois définissant les situations donnant lieu à des conflits d'intérêts et à des incompatibilités pour les fonctionnaires et les responsables élus ou nommés, constituent des dossiers régulièrement ouverts au Parlement. Il n'a pas encore été possible de mettre en place un cadre juridique clair, renforcé, qui servirait de socle pour la viabilité des réformes, même si 2015 et 2016 ont vu un surcroît d'efforts de la part de la Haute Cour de cassation et de justice pour promouvoir une application cohérente des lois en matière d'intégrité. En outre, un problème récurrent se pose au sujet de la résistance à la mise en œuvre des rapports de l'Agence, même après confirmation par une décision de justice, et de la réticence des institutions et des autorités responsables à appliquer les sanctions requises (qui normalement prennent la forme soit du renvoi du fonctionnaire soit d'amendes administratives). Ces deux dernières années, la situation générale s'est améliorée de manière significative, mais le Parlement a donné l'impression, via certaines décisions, de remettre sans cesse en cause ou de retarder l'exécution de décisions de justice définitives confirmant les rapports de l'Agence.

Dans ses recommandations de juillet 2013, la Commission a fait part de son attente de voir les ministres montrer l'exemple en ce qui concerne les règles d'intégrité et de son espoir d'obtenir une réaction comparable aux accusations de corruption. Cet élément revêt toujours une importance cruciale pour la crédibilité du gouvernement et du Parlement auprès de l'opinion publique.¹¹

Dans l'ensemble, la Roumanie a réalisé des progrès considérables en ce qui concerne le deuxième critère de référence et l'Agence nationale pour l'intégrité peut être considérée comme une agence s'étant érigée au rang d'institution respectée. En témoigne le fait qu'elle s'est vu confier, en 2016, le développement du système PREVENT, un système de vérifications ex ante des conflits d'intérêts dans les marchés publics, dont le fonctionnement devra être démontré en 2017. Elle joue également un rôle important dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2020 pour ce qui est du volet «prévention de la corruption».

2.3 Lutte contre la corruption à haut niveau

Le troisième critère de référence concerne les enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de *corruption à haut niveau*. La corruption est un problème de société aux racines profondes, qui a des conséquences tant sur la gouvernance que sur l'économie. Ce phénomène est largement reconnu en tant que problème majeur en Roumanie, ainsi que le montrent régulièrement les enquêtes de perception¹² et, tout dernièrement, l'enquête Eurobaromètre sur le MCV.¹³ Les rapports MCV ont pu faire état d'un bilan s'étouffant de manière stable en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et les décisions dans les affaires de corruption à haut niveau au fil des ans, avec une nette accélération après 2011. Depuis 2013, le bilan des institutions associées aux enquêtes, aux poursuites et aux décisions de justice dans les affaires de corruption à haut niveau est solide, les mises en accusation étant

¹¹ Début janvier 2017, le Médiateur a contesté devant la Cour constitutionnelle les dispositions législatives selon lesquelles les personnes condamnées pour corruption ne peuvent pas siéger au gouvernement.

¹² Eurobaromètre Flash 428: Les entreprises et la corruption dans l'UE, disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084/> ;

¹³ Eurobaromètre Flash n° 445: Le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie, publié le 25 janvier 2017.

régulières et des décisions étant rendues dans des affaires impliquant des responsables politiques de tous rangs et de tous les partis, ainsi que des fonctionnaires, des magistrats et des hommes d'affaires. La Direction nationale anticorruption enquête dans un grand nombre d'affaires et, chaque année, instruit des centaines d'affaires de corruption à haut et moyen niveaux en vue de leur jugement; tandis que la Haute Cour de cassation et de justice et les Cours d'appel prononcent des arrêts définitifs dans un nombre toujours élevé d'affaires de corruption à haut et moyen niveaux. Une tendance forte en faveur de la confiscation de biens afin de réparer le préjudice causé par les délits de corruption se dessine également. Le bilan obtenu - invariablement maintenu en 2016 - atteste de l'indépendance et du professionnalisme des institutions judiciaires; toutefois, la répétition des mêmes infractions semble aussi indiquer que la prévention de la corruption manque d'efficacité.

Depuis l'entrée en vigueur des nouveaux codes pénaux en 2014, la Roumanie dispose d'un cadre juridique exhaustif pour lutter contre la criminalité liée à la corruption. La stabilité du cadre juridique suscite depuis toujours des inquiétudes, des tentatives étant régulièrement menées pour modifier les lois rendant la corruption condamnable - ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus - souvent sans consultation des institutions étatiques et judiciaires clés en la matière.¹⁴

Les rapports MCV ont également fait état du lien existant clairement entre l'efficacité de ce travail et la large réaction médiatique et politique, sous la forme de critiques publiques à l'encontre de magistrats pris isolément et de la justice en général. Ils ont également constaté l'absence d'approche systématique pour expliquer les refus de lever l'immunité parlementaire de députés afin de permettre la réalisation d'enquêtes ou la prise de mesures préventives. Cependant, dans l'ensemble, les progrès accomplis par la Roumanie dans ce domaine ont à juste titre été largement salués et des progrès considérables ont été réalisés pour le troisième de critère de référence.

2.4 Lutte contre la corruption à tous les niveaux

Le quatrième critère de référence concernait d'autres mesures de prévention et de *lutte contre la corruption*, en particulier au sein des autorités locales. La corruption à moyen et faible niveaux est largement perçue comme problématique en Roumanie, avec des conséquences sur le développement économique et social du pays. C'est ainsi que les marchés publics, par exemple, constituent un domaine dans lequel la prévalence de la corruption freine l'effet multiplicateur des investissements. Les soins de santé représentent un autre domaine dans lequel la corruption a des conséquences dramatiques. La prévention de la corruption et l'adoption d'une approche proactive par l'administration publique afin d'enrayer ce phénomène constituent un complément indispensable au travail du parquet, qui mène des poursuites contre les infractions après qu'elles ont eu lieu. Les avancées en matière de recouvrement d'avoirs connaîtront une accélération avec l'institution de la nouvelle Agence de gestion des avoirs saisis (ANABI), opérationnelle depuis janvier 2017. L'engagement de poursuites contre la corruption à faible niveau fait de plus en plus partie intégrante du travail du parquet et demeure l'une de ses priorités. Mais des mesures supplémentaires doivent être prises pour s'attaquer efficacement à ce problème tellement répandu.

La stratégie nationale de lutte contre la corruption est l'instrument principal de la prévention de la corruption par l'administration publique aux niveaux national et local. Les stratégies de lutte contre la corruption menées jusqu'en 2011 ont donné peu de résultats. La stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2012-2015 est davantage parvenue à

¹⁴ Les deux projets d'ordonnances d'urgence soumises à la consultation par le gouvernement le 18 janvier 2017 pourraient porter atteinte au cadre normatif en matière de corruption et aux résultats de la lutte contre ce phénomène.

toucher de nombreuses institutions, y compris au niveau local, de par sa méthode consistant à mener des discussions au sein de plateformes sectorielles et à associer étroitement chaque institution, ainsi qu'à procéder à des examens par les pairs avec des ONG. Cependant, il est ressorti d'une évaluation de 2015 que les progrès étaient lents, que l'application de mesures de prévention était inefficace et que la volonté politique au sommet des institutions pour mettre en œuvre les mesures de prévention de la corruption était insuffisante. En 2016, le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2016-2020, cherchant notamment à s'attaquer aux points faibles recensés au moyen de mesures spécifiques. Le principal défi consistera à mettre efficacement en œuvre les mesures, dans tous les secteurs et notamment au niveau local, là où de nombreux observateurs considèrent les risques de corruption particulièrement élevés.

Il ne fait aucun doute que les différents gouvernements successifs ont introduit des mesures pour s'attaquer à la corruption, fournissant de sérieux efforts pour concevoir des stratégies de lutte contre ce phénomène et certaines mesures de prévention innovantes. Cependant, bien que des avancées soient à noter au niveau du quatrième critère de référence, des défis de taille demeurent pour ce qui est de mettre efficacement en œuvre les politiques préventives récemment définies.

3. ÉTAPES CLÉS RESTANTES

De manière générale, si l'on s'attarde sur ces dix dernières années, on constate que la Roumanie a accompli des progrès substantiels sur la voie des critères de référence du MCV. Un certain nombre d'institutions clés et de nombreux actes législatifs importants ont été établis, et un bilan positif peut être tiré dans de nombreux domaines. La Commission estime aussi que la Roumanie a démontré que plusieurs garde-fous internes avaient été mis en place pour éviter toute marche en arrière soudaine. Il subsiste cependant de nombreuses lacunes qui doivent être comblées. Les réformes doivent se poursuivre dans la même direction et les garde-fous internes doivent être davantage renforcés pour garantir l'irréversibilité requise pour remplir de manière satisfaisante les critères de référence. La présente section a donc pour but de définir les mesures qui restent à prendre pour atteindre les objectifs du MCV.

3.1. Indépendance judiciaire

Nominations

Les rapports MCV successifs ont souligné que même si on observe une tendance en faveur de nominations davantage fondées sur le mérite et plus transparentes, la loi relative aux nominations de hauts procureurs et la manière dont elle est appliquée dans la pratique ne proposent pas un rempart suffisant au pouvoir discrétionnaire excessif du monde politique en ce qui concerne les nominations. On sait par expérience qu'une telle situation peut jeter le doute sur l'indépendance d'un candidat, donner lieu à des retards dans les nominations en raison d'impasses politiques, voire conduire à la nomination de magistrats dont il peut s'avérer plus tard qu'ils posent des problèmes d'intégrité. L'Europe est parcourue de différentes traditions juridiques en ce qui concerne les nominations au poste de procureur général (ou à des fonctions similaires), ainsi que l'a attesté la Commission de Venise. Cependant, ce qui importe, c'est de garantir des garde-fous adéquats en ce qui concerne la transparence et les contre-pouvoirs, même dans les cas où le dernier mot revient au politique.

- **Recommandation:** mettre en place un système de nomination des hauts procureurs solide et indépendant, fondé sur des critères clairs et transparents, en s'appuyant sur le soutien de la Commission de Venise.

Respect des juges et du processus judiciaire

L'aboutissement des poursuites contre de nombreux responsables politiques roumains de premier plan et leur condamnation témoignent de l'indépendance de la justice, montrant que même les hauts fonctionnaires ne peuvent échapper à la justice s'ils ont contrevenu à la loi. Cependant, ce fait semble nourrir les attaques qui ciblent souvent de manière directe les magistrats et qui vont au-delà de simples critiques ou d'une simple désapprobation d'un jugement ou d'une décision d'aller en appel de ce jugement en utilisant les voies de recours possibles. Les attaques visant à discréditer des magistrats pris isolément ou les institutions judiciaires risquent de saper la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire dans son ensemble, ainsi que, potentiellement, d'intimider les magistrats à titre individuel. Les critiques excessives ou ciblant une personne en particulier émises par le Parlement ou le gouvernement à l'encontre de juges sont contraires au principe de respect mutuel entre les institutions et en contradiction avec le respect de l'indépendance de la justice.

La Constitution érige le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en tant que principal gardien de l'indépendance de la justice. Ses conclusions apportent un soutien précieux aux magistrats. Toutefois, la difficulté d'obtenir une couverture médiatique équivalente du CSM en comparaison avec les critiques initiales est symptomatique du défi que doit relever le système judiciaire en ce qui concerne les médias. Bien que les décisions du CSM soient toujours transmises au Conseil national de l'audiovisuel, aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne la réparation du dommage subi ou la correction des dires dans les médias lançant ou relayant ces attaques: une conséquence des questions plus larges relatives à la liberté d'expression conformément aux normes du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Alors que la question plus générale de la réglementation des médias et des voies de recours sort en tant que telle du champ de compétences du CSM, il existe un lien direct avec l'indépendance judiciaire. Le nouveau CSM et le nouveau gouvernement pourraient également donner davantage suite à la recommandation consistant à explorer un mécanisme plus robuste de sorte que le CSM puisse apporter son soutien aux magistrats souhaitant se défendre en justice ou puisse défendre lui-même les magistrats en justice.

- **Recommandation:** veiller à ce que le code de conduite des parlementaires à l'étude au Parlement contienne des dispositions claires relatives au respect mutuel entre institutions et énonçant clairement que les parlementaires et le processus parlementaire sont tenus de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire. Un code de conduite similaire pourrait être adopté pour les ministres.

Le CSM doit continuer de rendre compte des actions qu'il a entreprises aux fins de la défense de l'indépendance de la justice et de la protection de la réputation, de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats, et pourrait organiser un débat public afin que le gouvernement, le Parlement et le Conseil national de l'audiovisuel puissent donner leur avis sur ce rapport.

3.2. Réforme judiciaire

Nouveaux codes

La phase actuelle des réformes des codes civils et pénaux doit être finalisée. En ce qui concerne le code pénal et le code de procédure pénale, la prochaine étape consisterait à ce que le Parlement fasse avancer ses projets en ce qui concerne l'adoption des amendements déposés par le gouvernement en 2016 dans le but de garantir la stabilité du cadre juridique.

Pour ce qui est du code de procédure civile, le gouvernement a décidé en décembre 2016 de différer l'application des dispositions restantes du nouveau code de procédure civile de deux

ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2019. Le ministère de la justice a annoncé un plan visant à définir, d'ici le 30 juin 2017, les besoins exacts du système de manière à permettre une mise en œuvre intégrale des dispositions restantes, laissant un laps de temps suffisant pour leur mise en œuvre d'ici la fin 2018.

- **Recommandation:** la phase actuelle de la réforme des codes pénaux roumains doit être conclue, le Parlement faisant avancer ses plans en ce qui concerne l'adoption des amendements déposés par le gouvernement en 2016 après la consultation des autorités judiciaires. Le ministre de la justice, le CSM et la Haute Cour de cassation et de justice doivent mettre la dernière main à un plan d'action pour que le nouveau délai de mise en œuvre des dispositions restantes du code de procédure civile puisse être respecté.
- **Recommandation:** afin d'améliorer davantage la transparence et la prévisibilité du processus législatif, et de renforcer les garde-fous internes dans l'intérêt de l'irréversibilité des résultats, le gouvernement et le Parlement doivent garantir la transparence totale et tenir dûment compte des consultations avec les autorités concernées et les parties prenantes dans le cadre du processus décisionnel et des activités législatives relatives au code pénal et au code de procédure pénale, aux lois sur la corruption, aux lois sur l'intégrité (incompatibilités, conflits d'intérêts, enrichissement injustifié), aux lois de la justice (concernant l'organisation du système judiciaire), ainsi qu'au code civil et au code de procédure civile, en s'inspirant de la transparence du processus décisionnel mis en place par le gouvernement en 2016.

Cohérence des décisions de justice

En 2016, la Haute Cour de cassation et de justice a continué d'apporter des solutions aux incohérences des décisions de justice au moyen des mécanismes juridiques d'appel, dans l'intérêt du droit, et au moyen des questions posées à titre préjudiciel. Le comportement des juges ordinaires a lui aussi changé, ces derniers prenant désormais mieux en considération la nécessité de tenir compte des décisions rendues par d'autres cours et tribunaux dans des affaires similaires. Les responsables des juridictions et l'Institut national de la magistrature devront continuer de promouvoir la cohérence en droit et en pratique et de concevoir les outils visant à faciliter l'application cohérente de la législation, alors que la prise en compte, par l'administration publique, de la jurisprudence et la charge de travail excessive des cours et tribunaux continuent d'affecter la cohérence des décisions de justice. Les autres obstacles à la cohérence des décisions de justice ont plutôt rapport avec des questions plus larges relatives au processus législatif.

Respect des décisions de justice

Le respect et l'exécution des décisions de justice font partie intégrante d'un système judiciaire efficace, ainsi qu'il a été exposé dans le cadre du premier critère de référence.¹⁵ L'absence d'exécution ou l'exécution différée des décisions de justice par l'administration entament la confiance dans le système judiciaire et constituent un gaspillage de temps et de ressources compte tenu des affaires de suivi ou des appels intentés contre des décisions confirmées à plusieurs reprises.¹⁶

- **Recommandation:** le gouvernement doit mettre en place un plan d'action adéquat visant à traiter le problème posé par l'exécution des décisions de justice et l'application de la

¹⁵ Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit à un procès équitable (volet civil) http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_FRA.pdf

¹⁶ Citons, comme exemple d'affaire récurrente en 2016, les affaires de TVA ou de fiscalité environnementale, dans lesquelles, même si des arrêts clairs avaient déjà été rendus au niveau national et au niveau européen (Cour de justice de l'Union européenne), l'administration a continué de saisir la justice.

jurisprudence des cours et tribunaux par l'administration publique, comprenant notamment un mécanisme fournissant des statistiques exactes pour permettre le suivi de ces questions à l'avenir. Il doit aussi élaborer un système de suivi interne associant le CSM et la Cour des comptes afin de garantir la mise en œuvre correcte du plan d'action.

Réformes structurelles

Le plan d'action exhaustif, adopté en 2016¹⁷, exposant les mesures à prendre d'ici 2020 aux fins des réformes structurelles, en cours, devrait être source d'avantages considérables pour les justiciables et, de manière générale, améliorer la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire. Toutefois, alors qu'il s'attaque aux obstacles structurels empêchant tout bon rééquilibrage de la charge de travail, le plan d'action devra être pleinement mis en œuvre pour que les utilisateurs finals du système judiciaire puissent réellement bénéficier d'une procédure judiciaire efficace. Les justiciables auraient également droit à des procédures plus efficaces si les motivations étaient rendues au même moment que la décision.

- **Recommandation:** les responsables stratégiques du système judiciaire, c'est-à-dire le ministre de la justice, le CSM, la Haute Cour de cassation et justice et le procureur général doivent garantir la mise en œuvre du plan d'action tel qu'il a été adopté et rendre régulièrement compte, de manière coordonnée, auprès du public de son application, y compris des solutions aux problèmes de pénurie de greffiers, de charge de travail excessive et de retard dans la motivation des décisions.

Transparence et obligation de rendre compte du Conseil supérieur de la magistrature

En 2014, le rapport MCV a observé que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pourrait endosser un rôle plus proactif en ce qui concerne le renforcement de la confiance dans le système judiciaire. Le rapport 2016 a souligné l'importance de la prise de fonctions du CSM pour la dynamique des réformes, afin d'articuler une philosophie collective claire autour d'un nouveau programme et de prendre des mesures visant à accroître la transparence et l'obligation de rendre compte.

- **Recommandation:** le nouveau CSM doit préparer un programme collectif pour son mandat, comprenant des mesures visant à promouvoir la transparence et la responsabilité. Ce programme doit inclure une stratégie de sensibilisation, comportant des réunions ouvertes et régulières avec des assemblées de juges et de procureurs à tous les niveaux, ainsi qu'avec la société civile et les organisations professionnelles, et prévoyant un compte rendu annuel qui serait débattu au sein des assemblées générales des cours et tribunaux et des parquets.

3.3. Le cadre d'intégrité et l'Agence nationale pour l'intégrité

L'intégrité devrait être le principe directeur dans la vie publique; le cadre juridique et les institutions chargées des questions d'intégrité visent à promouvoir cet objectif. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) peut désormais être considérée comme une institution bien établie, affichant un solide bilan. Il est essentiel que l'ANI continue d'obtenir des résultats, et il importe de faire en sorte que l'opinion publique accepte mieux les règles en matière d'incompatibilité et de mettre l'accent sur la prévention en amont. Le système PREVENT de vérifications ex ante des marchés publics est un nouvel outil important, que l'ANI et l'Agence nationale des marchés publics devront rendre opérationnel en 2017. Des résultats considérables ont également été réalisés dans le suivi des rapports de l'ANI, mais les

¹⁷ Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de développement du système judiciaire 2015-2020 a été approuvé par la décision du gouvernement n° 282/2016.

procédures judiciaires demeurent très longues et il reste encore des exceptions à l'application des sanctions.

Le cadre juridique en faveur de l'intégrité continue d'être sous le feu des critiques. Il est malheureux de constater qu'à l'heure actuelle, il ne semble pas possible de consolider la pérennité des résultats du cadre d'intégrité au moyen d'une codification unique.

- **Recommandation:** assurer la mise en service du système PREVENT. L'Agence nationale pour l'intégrité et l'Agence nationale des marchés publics doivent prévoir l'établissement de comptes rendus au sujet des vérifications ex ante des procédures de passation de marchés publics et de leur suivi, y compris des vérifications ex post, ainsi que des affaires de conflit d'intérêts ou de corruption mises au jour, et organiser des débats publics de sorte que le gouvernement, les autorités locales, le système judiciaire et la société civile puissent exprimer leur avis.

L'ANI doit continuer de rendre compte du suivi de ses rapports par les juridictions et de l'exécution des décisions finales, ainsi que des mesures prises en faveur de la prévention et de l'éducation dans le domaine de l'intégrité.

- **Recommandation:** le Parlement doit faire montre de transparence dans son processus décisionnel en ce qui concerne le suivi des décisions définitives et irrévocables prises contre ses membres pour des cas d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié.

3.4 La lutte contre la corruption

Lutte contre la corruption à haut niveau

La Direction nationale anticorruption (DNA) et la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ) peuvent se prévaloir d'un bilan impressionnant en ce qui concerne la résolution d'affaires de corruption de niveaux moyen et élevé. La poursuite des efforts déployés par les institutions judiciaires pour lutter contre la corruption à haut niveau reste le signe majeur du renforcement de la lutte contre la corruption. La DNA a également montré pour ainsi dire l'exemple en ce qui concerne ses comptes rendus, ce qui prouve un degré d'ouverture important et une volonté d'analyser la situation. Plus particulièrement, le caractère récurrent d'affaires de corruption similaires indique des lacunes dans le processus par lequel les institutions publiques tirent les leçons et comblent les lacunes. Les attaques virulentes lancées dans les médias et le monde politique contre des magistrats et la justice continuent aussi de menacer sérieusement le caractère irréversible de la lutte contre la corruption.

La législation relative à la corruption doit s'appliquer à tous sans distinction et à tous les niveaux. Les discussions menées au Parlement sur des critères objectifs pour justifier tout refus de lever l'immunité parlementaire n'ont débouché sur aucun changement qui irait dans le sens des recommandations émises précédemment au titre du MCV.

Il est clair que des modifications juridiques qui auraient pour effet d'affaiblir ou de réduire le caractère infractionnel de la corruption, ou qui poseraient un problème majeur pour l'indépendance ou l'efficacité de la DNA impliqueraient une réévaluation des progrès réalisés.¹⁸

¹⁸ Toute adoption finale des deux projets d'ordonnances d'urgence soumises à la consultation par le gouvernement le 18 janvier 2017 doit être examinée sous cet angle.

- **Recommandation:** adopter des critères objectifs pour la prise de décisions relatives à la levée de l'immunité des parlementaires et pour leur motivation et veiller à ce que l'immunité ne soit pas utilisée pour éviter de faire l'objet d'enquêtes et échapper aux poursuites pour les délits de corruption. Le gouvernement pourrait également envisager de modifier la loi afin de restreindre l'immunité des ministres à la durée de leur mandat. Il pourrait être aidé à cet effet par la Commission de Venise et le GRECO¹⁹. Le Parlement doit mettre en place un système afin de rendre régulièrement compte des décisions prises par ses chambres au sujet des demandes de levée de l'immunité et pourrait organiser un débat public afin que le Conseil supérieur de la magistrature et la société civile puissent donner leur avis.

Lutte contre la corruption à tous les niveaux

La prévention de la corruption demeure faible et n'est pas encore devenue une obligation centrale de l'administration publique. La nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption, présentée par le gouvernement en août 2016, a le potentiel pour devenir une politique efficace de prévention de la corruption pour autant qu'elle soit correctement mise en œuvre et suivie d'effets sur le terrain, notamment au niveau local. Les fonds de l'UE peuvent également jouer un rôle majeur pour ce qui est de soutenir ces travaux. Les actions suivantes prévues dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption semblent d'une importance particulière, et présentent des délais qu'il conviendrait de respecter:

- toutes les institutions adopteront des plans d'intégrité et appliqueront les mesures prévues dans le domaine de la transparence du processus décisionnel et de l'affectation du budget, ainsi que de l'accès aux informations.
- Le ministère de la justice mettra en place des indicateurs statistiques adéquats afin de disposer d'une base de référence, et y donnera suite en fournissant des statistiques sur les incidents en matière d'intégrité, de perception de la corruption ou le versement de pots-de-vin.
- Le cadre juridique applicable aux conseillers en éthique sera renforcé, au niveau tant du mandat que des ressources.
- Un indice d'intégrité sera créé pour l'administration locale, mesurant les indicateurs clés afin de permettre la réalisation de comparaisons.

L'Agence nationale de gestion des avoirs saisis a été instituée et doit maintenant démontrer qu'elle est en mesure de fonctionner correctement, de fournir des données transparentes sur la confiscation d'avoirs d'origine criminelle et, in fine, d'accroître la proportion d'avoirs effectivement recouvrés.

La prévention des conflits d'intérêts, de la fraude et de la corruption en matière de marchés publics continue de poser de grandes difficultés. Les mesures définies en 2016 aux fins du renforcement des systèmes de contrôle interne au sein des pouvoirs adjudicateurs et du système informatique de vérifications aléatoires ex ante fondées sur le risque au sein de l'Agence nationale des marchés publics s'annoncent prometteuses, mais sont toujours en cours d'élaboration. Il importe également de former et de spécialiser davantage les juges au sujet des questions des marchés publics.

- **Recommandation:** continuer de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption, dans le respect des délais impartis par le gouvernement en août 2016. Le

¹⁹ Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), institué en 1999 par le Conseil de l'Europe, a pour mission de surveiller le respect des normes anticorruption de l'organisation.

ministre de la justice doit mettre en place un système afin de rendre compte de la mise en œuvre effective de la stratégie nationale de lutte contre la corruption (y compris statistiques sur les incidents en matière d'intégrité au sein de l'administration publique, détails des procédures et sanctions disciplinaires et informations sur les mesures structurelles appliquées dans les domaines vulnérables).

- **Recommandation:** faire en sorte que l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis soit pleinement et véritablement opérationnelle de sorte qu'elle puisse publier un premier rapport annuel contenant des informations statistiques fiables au sujet de la confiscation d'avoirs d'origine criminelle. L'Agence doit établir un système afin de rendre compte régulièrement du renforcement de ses capacités administratives, ainsi que de ses résultats en matière de confiscation et de gestion des avoirs d'origine criminelle.

4. CONCLUSION

Les rapports MCV de la Commission pour les années 2014, 2015 et 2016 ont pu mettre en évidence une tendance positive et un solide bilan indiquant des progrès considérables et une irréversibilité croissante des réformes réalisées au titre du mécanisme. Cette tendance positive s'est confirmée en 2016, continuant d'afficher un solide bilan pour les institutions judiciaires à un moment de renouvellement des dirigeants, ainsi qu'une forte dynamique du gouvernement en faveur du renforcement de la prévention de la corruption. La perspective de développement à dix ans dans le cadre du mécanisme montre également que malgré les périodes au cours desquelles les réformes perdaient de leur dynamique et étaient remises en cause, la Roumanie a accompli des avancées importantes sur la voie de la satisfaction des critères de référence du MCV.

Parallèlement, un certain nombre de questions majeures déjà identifiées dans des rapports antérieurs sont restées en suspens, raison pour laquelle le présent rapport ne saurait conclure au respect satisfaisant des critères de référence à ce stade. Toutefois, le présent rapport est en mesure de formuler un nombre très limité de recommandations clés afin de pouvoir boucler provisoirement certains critères de référence et, ensuite, le processus lancé au titre du mécanisme. La plupart d'entre elles sont axées sur la responsabilité et l'obligation de rendre compte à l'endroit des autorités roumaines, ainsi que sur les garde-fous internes nécessaires pour garantir le caractère irréversible des résultats. Cette irréversibilité sera aussi appuyée par le développement de mécanismes de compte rendu et de responsabilisation qui resteront en place une fois que le MCV cessera de s'appliquer. La Commission estime que les objectifs du MCV peuvent être atteints si les recommandations exposées dans le présent rapport sont suivies d'effets. La vitesse du processus dépendra de la rapidité avec laquelle la Roumanie sera capable de les satisfaire de manière irréversible, ainsi que de sa capacité à éviter les mesures négatives qui remettent en cause les progrès réalisés à ce jour.

Aussi la Commission invite-t-elle la Roumanie à prendre des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations contenues dans le présent rapport. La Commission évaluera les progrès réalisés d'ici la fin de l'année 2017.