

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.3.2010
COM(2010)113 final

**RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

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

RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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

1. INTRODUCTION

Lors de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2007, un *mécanisme de coopération et de vérification (ci-après «MCV»*)¹ a été mis en place pour l'aider à remédier à certaines lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et pour suivre les progrès réalisés dans ces domaines au moyen de rapports périodiques.

Le présent rapport constitue un rapport *intérimaire* proposant une mise à jour technique des développements importants survenus en Roumanie au cours des six derniers mois au titre du MCV. Il ne contient pas d'évaluation des progrès réalisés. Cette mise à jour se limite aux mesures qui ont été menées à bien ou dont l'achèvement peut être espéré prochainement.

Le dernier rapport de suivi adopté par la Commission le 22 juillet 2009 et ses recommandations demeurent le point de référence pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de référence et pour déterminer les défis qui subsistent. La Commission effectuera sa prochaine évaluation au cours de l'été 2010.

2. REFORME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: ETAT D'AVANCEMENT

Ces six derniers mois, la Roumanie n'a pas été en mesure de maintenir le rythme des réformes qu'elle s'était imposé depuis la mi-2009. La période électorale récente a occasionné des retards dans le débat parlementaire sur les projets de codes de procédure civile et pénale, dont l'adoption sera la prochaine étape essentielle du processus de réforme. En outre, les capacités du système judiciaire ont encore été mises à rude épreuve à la suite de pertes d'emplois nettes et de manifestations au mois de septembre.

Au cours des six derniers mois, la direction nationale anticorruption (DNA) a continué d'afficher un bilan positif. La nomination du procureur général à un nouveau mandat offre la possibilité de tirer parti des réalisations du premier mandat. L'agence nationale pour l'intégrité (ANI) a vu ses progrès consolidés et étendus.

La réforme judiciaire a donné des résultats modestes. La jurisprudence relative aux procès pour corruption de haut niveau est demeurée incohérente et peu dissuasive. Des retards de procédure restent à déplorer dans les procès pour corruption de haut

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).

niveau. Pour donner suite aux recommandations de la Commission, la Roumanie a pris quelques mesures destinées à renforcer la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption à l'échelon local.

3. PERSPECTIVES

Après un deuxième semestre 2009 difficile, marqué par de faibles progrès, la Roumanie devrait tout particulièrement veiller à adopter rapidement les codes de procédure civile et pénale, ainsi que les dispositions d'application et les analyses d'impact, afin de préparer une application réussie de tous les nouveaux codes. À cette fin, il est indispensable d'instaurer une coopération étroite et constructive entre les différents acteurs politiques et le système judiciaire, afin de soutenir les réformes nécessaires, cette question revêtant une importance nationale.

La Commission continuera d'apporter son soutien à la Roumanie à cet égard et rendra publique sa prochaine évaluation approfondie des progrès accomplis à l'été de cette année.

4. MISE A JOUR TECHNIQUE DES OBJECTIFS DE REFERENCE

4.1. **Objectif de référence n° 1: garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et pénale et assurer le suivi de cet aspect**

Dans la foulée de l'adoption des codes civil et pénal en juin de l'an dernier, des discussions sur le code de procédure civile ont été engagées au niveau des commissions parlementaires, mais se sont enlisées en octobre 2009 pour ne reprendre qu'en février 2010, parallèlement au lancement du débat sur le code de procédure pénale.

Les préparatifs pour les dispositions d'application nécessaires à l'entrée en vigueur des quatre codes ont débuté. Les membres de la commission chargée de leur élaboration ont été sélectionnés et une analyse de la législation visant à garantir la cohérence et la consistance du cadre juridique pertinent est actuellement préparée par le ministère de la justice. Des premiers préparatifs ont été engagés pour la réalisation d'analyses d'impact des quatre codes, condition préalable pour leur mise en œuvre.

La Roumanie fait état de progrès en cours dans l'unification de sa jurisprudence grâce, notamment, aux réunions régulièrement organisées dans le pays sur la jurisprudence non unitaire. La procédure relative aux recours déposés dans l'intérêt de la loi auprès de la Haute cour de cassation et de justice (HCCJ), qui établit une jurisprudence contraignante, demeure fastidieuse. Il existe pourtant des pratiques rationalisées qui gagneraient à être propagées².

² La chambre du contentieux administratif et fiscal de la HCCJ a mis au point la bonne pratique suivante: lorsqu'un recours présenté dans l'intérêt de la loi relevant de la compétence de la section est déposé, ladite section prépare un rapport avançant des options et d'éventuelles solutions à proposer à l'assemblée

Si la HCCJ continue de publier sur son site web l'intégralité des textes et des résumés de certains arrêts, ainsi que des recueils trimestriels d'arrêts de cassation, et d'autres tribunaux publient également certains arrêts, aucune décision de justice nouvelle n'a été ajoutée sur le site web national (Jurindex) entre l'été 2009 et janvier 2010³.

Depuis la mi-2009, aucune amélioration réelle n'a été observée en ce qui concerne la délicate situation des ressources humaines dans le secteur judiciaire. Le doublement du nombre de départs en retraite parmi les magistrats en 2009 a réduit à néant l'augmentation des recrutements et créé un profond déséquilibre au niveau des effectifs, générant une pression accrue sur le système. De plus, les manifestations, en septembre, de membres du système judiciaire ont eu pour effet d'aggraver les retards et auraient considérablement accru le nombre d'affaires en instance.

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a adopté une étude provisoire sur la charge de travail optimale des juges, dont les conclusions sont mises en œuvre dans les tribunaux depuis décembre 2009, à titre d'expérience pilote sur un an. Ce système vise à garantir une répartition plus équitable de la charge de travail entre tribunaux et à servir de base à la réaffectation des postes débutant en 2011. Un projet pilote concernant les administrateurs de tribunaux a été mené à bien avec succès et doit faire l'objet d'un suivi avant d'être mis en œuvre à l'échelle du pays. Donnant suite à un autre projet pilote, le CSM a pris des mesures initiales en vue de faciliter le transfert de certaines tâches administratives au personnel auxiliaire. Une fois mises en œuvre, ces deux mesures devraient accroître l'efficacité des procédures judiciaires et améliorer la gestion administrative des tribunaux.

Depuis le début de 2009, des inspecteurs judiciaires ont été recrutés en suivant les procédures de recrutement révisées visant à améliorer la représentation géographique. La procédure de recrutement pour les inspecteurs a toutefois fait l'objet d'une action en justice de la part du procureur général, qui la trouvait insuffisamment objective et considérait qu'elle pouvait, en conséquence, compromettre l'indépendance de l'inspection. La révision des lignes directrices relatives à l'inspection judiciaire est en cours, de même que l'élaboration d'un recueil de jurisprudence sur les décisions prononcées en matière disciplinaire. Le CSM s'est, en outre, engagé à publier l'ensemble des décisions disciplinaires dès leur parution, et ce à compter du début de cette année.

4.2. Objectif de référence n° 2: constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité compétente en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels et dotée de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives

Le bilan de l'agence nationale pour l'intégrité (ANI) est resté encourageant au deuxième semestre 2009⁴. Les tribunaux ont confirmé la décision d'enrichissement

plénière. Cela donne lieu à des débats bien préparés auxquels participent des juges connaissant mieux leur sujet et renforce l'efficacité des recours déposés dans l'intérêt de la loi.

³ Jurindex, qui permet la publication de toutes les décisions de justice en un même endroit, visait à garantir la publication intégrale de la jurisprudence des tribunaux et son accès à tous, dans un souci de transparence accrue des actes de justice.

⁴ Du 22 mai 2009 au 4 janvier 2010, l'ANI a réalisé 769 vérifications et transmis 174 dossiers supplémentaires aux institutions compétentes afin que des sanctions soient infligées ou qu'une enquête

injustifié prise dans deux affaires, ordonnant la confiscation d'actifs importants. Ces décisions sont susceptibles de recours. Les décisions relatives à quatre autres affaires de confiscation sont en suspens. L'agence a également soumis un nombre important d'affaires au parquet pour enquête pénale et à diverses autorités disciplinaires pour suivi disciplinaire. Dans les tribunaux, l'ANI est régulièrement intervenue pour défendre ses conclusions en matière d'incompatibilités ou de conflits d'intérêts.

L'agence dispose désormais du niveau de personnel temporaire requis et devrait être pleinement opérationnelle dès que le système informatique permettant de traiter les déclarations de patrimoine et d'intérêts aura été entièrement mis en œuvre en 2010. Toutes les déclarations de patrimoine reçues en 2009 sont accessibles au grand public via un portail du site web de l'ANI.

L'agence publie des communiqués de presse pour diffuser ses conclusions en matière d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié, ainsi que le résultat des recours en justice et des actions disciplinaires qui en découlent. L'état d'avancement des affaires en cours devant les tribunaux peut également être consulté en ligne. L'ANI coopère avec deux ONG pour mettre en place des actions de sensibilisation et de prévention.

Le Conseil national pour l'intégrité (CNI) n'a pas réellement exercé son rôle d'organe de contrôle de l'ANI.

4.3. Objectif de référence n° 3: continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau

La direction nationale anticorruption (DNA) a continué d'afficher un bilan positif en ce qui concerne les enquêtes menées de façon impartiale sur des affaires de corruption de haut niveau⁵. Cette action commence à se répercuter au niveau des tribunaux, le total des condamnations définitives ayant augmenté d'un tiers entre 2009 et 2008. Une condamnation en première instance a été prononcée contre un membre actuel du Parlement, également ancien secrétaire d'État. Une décision de condamnation définitive a été prise à l'encontre d'un maire et d'un ancien adjoint au maire coupables d'avoir accepté des «pots-de-vin». Ils purgeront leur peine en prison. Dans le même temps, toutefois, les peines prononcées par des tribunaux dans les affaires de corruption de haut niveau restent généralement trop indulgentes et non dissuasives, comme par le passé: pour la moitié des condamnations finales

judiciaire soit menée. Sur ces 174 dossiers, deux ont été transmis aux tribunaux pour confiscation de patrimoine illicite, 60 ont été confiés à des instances disciplinaires pour sanctionner les conclusions de l'ANI relatives à des incompatibilités ou à des conflits d'intérêts, tandis que les 112 autres ont été transmis au parquet pour qu'il enquête sur de fausses déclarations ou autres délits présumés. Depuis le 22 février, des sanctions ont été appliquées par des instances disciplinaires dans onze affaires concernant l'incompatibilité de fonctionnaires.

⁵ Entre le 1^{er} juillet et le 31 octobre, la DNA a renvoyé en jugement 122 défendeurs dans 45 affaires, y compris un ancien Premier ministre et membre actuel du Parlement, un ancien conseiller de Premier ministre et ancien membre du Parlement, un expert parlementaire et ancien membre du Parlement, un ancien président de l'Office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux, quatre maires, un adjoint au maire, un préfet adjoint, deux directeurs d'agences publiques et cinq directeurs d'entreprises nationales.

prononcées, la peine minimale a été appliquée et pour les trois-quarts d'entre elles, les peines ont été suspendues.

Cette analyse est confirmée par une étude d'un groupe de travail conjoint sur l'individualisation des délits de corruption, présentée en juin 2009⁶. En guise de première action de suivi de l'étude, un projet de guide à l'usage des tribunaux a été élaboré par la Haute cour de cassation et de justice (HCCJ). Il est prématuré, à ce stade, d'évaluer l'utilité pratique de ce guide. Les praticiens du droit ont indiqué que la version finale de ce guide, que la HCCJ établira à l'issue d'un processus de consultation, devra être suffisamment précise et inclure, notamment, des exemples ou des affaires afin d'aider les juges à rendre leur jugement. La version finale du guide devra aussi se pencher sur les questions non seulement de l'incohérence, mais également de l'indulgence de la jurisprudence en matière de corruption, dont fait état l'étude du groupe de travail conjoint. Il convient de veiller attentivement au suivi de l'ensemble des neuf recommandations que comporte l'étude.

En ce qui concerne la durée du passage devant le tribunal, elle demeure importante pour les affaires très médiatisées. Dans toutes les affaires concernant des défenseurs de haut niveau, l'exception d'inconstitutionnalité est invoquée au moins une fois. Bien que la Cour constitutionnelle ait rejeté à ce jour la quasi-totalité de ces demandes, de nombreuses affaires ont été retardées de plus de 6 mois, le procès ayant été suspendu dans l'attente de la résolution de l'exception d'inconstitutionnalité. Deux autres modifications d'ordre juridique ayant pour objet de restreindre la nature suspensive des exceptions d'inconstitutionnalité sont en suspens au Parlement depuis septembre 2009.

Depuis la mi-2009, le Parlement a autorisé l'ouverture d'enquêtes pénales à la demande des procureurs dans une affaire concernant un ancien ministre membre du Parlement.

La définition donnée à la portée des fonds publics dans une affaire de haut niveau dans laquelle il était question d'abus de pouvoir et de violation du droit des marchés publics par une entreprise publique suscite des inquiétudes quant au suivi juridique d'actes de corruption de haut niveau allégués dans un certain nombre d'affaires similaires faisant actuellement l'objet d'une enquête ou passant devant les tribunaux⁷.

4.4. Objectif de référence n° 4: prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale

Depuis la mi-2009, la Roumanie a pris quelques mesures de renforcement des mécanismes de coordination et de suivi de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, conformément aux recommandations de la Commission. Le comité de suivi s'est réuni plus fréquemment et un nouveau groupe de travail technique

⁶ Le groupe de travail conjoint comprenait des représentants du Conseil supérieur de la magistrature, de la direction nationale anticorruption, de la Haute cour de cassation et de justice, du bureau du ministère public et du ministère de la justice.

⁷ L'affaire en question portait sur un prétendu abus de pouvoir ayant causé un préjudice estimé à 3 millions d'EUR. Les défenseurs, au nombre desquels figurait un membre actuel du Parlement, ont finalement été acquittés par la HCCJ, le 28 septembre 2009, après un premier acquittement, le 19 février 2009.

comprenant des représentants des secteurs d'application et de l'administration publique locale a été mis sur pied. Diverses municipalités et mairies se sont portées volontaires pour mettre en place en leur sein des mesures pilotes de lutte contre la corruption. Il est également prévu d'étendre la stratégie anticorruption à d'autres secteurs vulnérables non encore couverts actuellement, tels que l'inspection du travail, qui relève de la compétence du ministère du travail.

Les stratégies locales de lutte contre la corruption préparées par les parquets des différents comtés semblent porter leurs fruits, le nombre d'enquêtes et de mises en examen engagées d'office ayant augmenté⁸. Pour la première fois, le budget du ministère public prévoit la création d'un fonds pour rendre plus performants les pièges tendus par les parquets des différents comtés. Des exemples de coopération fructueuse entre procureurs et direction générale anticorruption du ministère de l'administration et de l'intérieur ont été rapportés.

En matière de prévention, cette direction a élaboré et commencé à mettre en œuvre une nouvelle méthodologie de recensement des risques de corruption et des vulnérabilités au sein du ministère en question et poursuivi les campagnes de sensibilisation destinées à dissuader les citoyens de payer des pots-de-vin. Le ministère de l'administration et de l'intérieur entend utiliser et renforcer le rôle du Centre national pour l'intégrité en lui garantissant un financement pour les deux années à venir et en lui permettant de renforcer son réseau de groupes d'action anticorruption et d'accroître l'intensité de la formation offerte par le Centre.

Les travaux de l'Agence nationale roumaine de la fonction publique visant à examiner et renforcer le rôle des conseillers en éthique dans les institutions publiques progressent, un projet de loi devant prochainement être adressé au Parlement.

⁸ Selon les statistiques, 173 mises en examen auraient impliqué 273 défendeurs en 2009, contre 81 mises en examen ayant impliqué 180 défendeurs en 2008.