

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.2.2011
COM(2011) 80 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 des 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 dans le cadre du MCV. Il s'attache essentiellement aux mesures prises par la Roumanie pour donner suite aux recommandations émises par la Commission et ne contient pas d'évaluation complète des progrès obtenus. 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 20 juillet 2010 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 2011.

2. REFORME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: RESUME DES DERNIERS DEVELOPPEMENTS

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a pris plusieurs mesures importantes pour améliorer la rapidité du processus judiciaire en adoptant et en mettant en œuvre la «petite loi de réforme» (dispositions de droit procédural ayant pour but d'accélérer le traitement des affaires) et en modifiant la loi sur la Cour constitutionnelle, ainsi que l'avait recommandé la Commission. La Roumanie a également poursuivi les préparatifs en vue de la mise en œuvre du nouveau cadre législatif en droit civil et pénal en lançant une analyse d'impact des nouveaux codes et en progressant sur le plan des dispositions d'application. Dans le même temps, la Roumanie a également préparé des propositions de fermeture de tribunaux et de parquets non viables et de réaffectation du personnel correspondant. La Roumanie a, en outre, élaboré des propositions visant à renforcer les procédures de recrutement et de formation initiale des magistrats.

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).

Durant les six derniers mois, la direction nationale anticorruption (DNA) a conforté un bilan déjà convaincant en ce qui concerne les enquêtes dans des affaires de corruption de haut niveau. Au cours de cette période, une augmentation du nombre de condamnations non définitives et de peines dissuasives a pu être observée et une évaluation indépendante de l'incidence des deux dernières stratégies de lutte contre la corruption a été lancée. Toutefois, l'état d'avancement des affaires importantes de corruption de haut niveau a peu évolué dans les tribunaux depuis la dernière évaluation de la Commission.

Faisant suite aux recommandations formulées par la Commission, la Roumanie a adopté une loi améliorée destinée à garantir le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI). Au cours de cette même période, toutefois, alors que les autorités continuaient d'améliorer le cadre juridique et le fonctionnement du système judiciaire, le Parlement a décidé d'opérer d'importantes coupes budgétaires concernant l'ANI, dans un contexte de contraintes budgétaires générales. Il a aussi coupé court aux enquêtes sur des allégations de corruption d'un ancien ministre. Les élections au Conseil supérieur de la magistrature ont été entravées par des recours juridictionnels, ce qui a conduit la Cour constitutionnelle à invalider l'élection de quatre membres du Conseil.

3. PERSPECTIVES

Depuis la dernière évaluation de la Commission, la Roumanie a répondu de manière constructive aux recommandations de la Commission.

Afin de consolider le rythme des réformes, qui a été redynamisé, la Roumanie devrait axer ses efforts sur la préparation méticuleuse de la mise en œuvre des nouveaux codes et demander la réalisation d'un examen global du fonctionnement du système judiciaire, afin d'aider à mettre en œuvre les ajustements structurels et les investissements supplémentaires nécessaires pour garantir la rapidité, la qualité et la cohérence du processus judiciaire. L'entrée en fonction du nouveau Conseil supérieur de la magistrature offre à cet égard une occasion importante d'établir une coopération étroite et constructive entre les différents acteurs politiques et judiciaires.

D'ici la prochaine évaluation par la Commission, prévue pour l'été 2011, la Roumanie devrait mettre tout particulièrement l'accent sur le lancement d'un examen indépendant de son appareil judiciaire, sur la réforme du système disciplinaire pour les magistrats et sur les mesures visant à accélérer les procès pour corruption de haut niveau et à renforcer la politique générale de lutte contre la corruption.

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. POINT SUR L'ETAT D'AVANCEMENT

Réforme du système judiciaire

Depuis la dernière évaluation de la Commission, la Roumanie a adopté la «*petite loi de réforme*» visant à accélérer les procédures judiciaires et à faire progresser la mise

en œuvre de certaines réformes prévues dans les nouveaux codes. La «petite loi de réforme» introduit le principe de l'opportunité, qui donne au ministère public une plus grande latitude quant au choix de ne pas poursuivre certaines infractions, par exemple lorsque les preuves existantes ne justifient aucune enquête supplémentaire. Elle offre aussi au ministère public la possibilité de reprendre les rapports soumis par la police dans certaines affaires mineures. Elle simplifie les procédures judiciaires et permet à l'accusé d'avouer sa culpabilité, ce qui a pour effet de réduire la durée des procès. La «petite loi de réforme» rationalise aussi la procédure d'appel dans l'intérêt de la loi, qui doit rester le principal moyen d'unification juridique.

Au cours des six derniers mois, la Roumanie a pris un certain nombre de mesures structurelles pour remédier à *l'insuffisance des capacités du système judiciaire*. Des mesures supplémentaires visant à garantir une redistribution des ressources seront nécessaires lorsque l'analyse d'impact relative aux nouveaux codes sera disponible. Depuis le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a mis la dernière main à une proposition visant à fermer vingt-quatre tribunaux et les parquets correspondants, parce qu'ils étaient jugés non opérationnels ou que leur charge de travail était insuffisante². La Roumanie a, en outre, élaboré des propositions visant à renforcer les procédures de recrutement et de formation des magistrats. Les capacités de l'Institut national de la magistrature n'ont toutefois pas été accrues à la hauteur des exigences de la magistrature en matière de ressources et son budget 2011 a été revu à la baisse (dans le cadre de l'assainissement budgétaire national nécessaire). Les propositions visant à transférer certaines tâches administratives des juges à des agents auxiliaires et à instituer des administrateurs de tribunaux restent sans suite.

La Roumanie a commencé à envisager la réalisation d'un *examen du fonctionnement du système judiciaire*, tel que recommandé par la Commission. Cet examen n'a toutefois pas encore été entamé. Une évaluation indépendante des performances du système judiciaire contribuerait à déterminer les mesures nécessaires pour renforcer l'efficacité du système. Un rapport récent sur les faiblesses du système judiciaire roumain, élaboré par une équipe de magistrats, d'avocats, d'universitaires et de représentants de la société civile, apporte une contribution utile à ces travaux.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a pris des mesures pour donner suite aux recommandations de la Commission concernant le *système disciplinaire* de la magistrature. Le Conseil supérieur de la magistrature a préparé des propositions pour classer les fautes disciplinaires en fonction de leur gravité, pour étoffer la panoplie des sanctions et pour introduire une échelle de peines appropriées. Il convient de légiférer pour mettre en œuvre ces propositions. De plus, des évaluations de l'Inspection judiciaire et de ses inspecteurs ont été entreprises, certaines d'entre elles étant appelées à devenir récurrentes à l'avenir³.

² Le nombre de tribunaux dont la fermeture a été proposée est en hausse (neuf supplémentaires) par rapport au nombre annoncé l'été dernier, mais est nettement inférieur à ce que des experts externes avaient proposé à l'origine en 2005. La proposition entraînera la réaffectation de 50 postes de juges (dont 38 sont aujourd'hui occupés) et de 47 postes de procureurs (dont 38 sont aujourd'hui occupés).

³ Ces évaluations comprennent: un rapport d'activité élaboré par la direction de l'Inspection judiciaire, qui porte sur les six premiers mois de 2010, un rapport d'évaluation pour chaque inspecteur et un rapport d'audit sur la gestion de l'Inspection judiciaire, réalisé par les services d'audit du Conseil supérieur de la magistrature.

En ce qui concerne les élections au *Conseil supérieur de la magistrature*, la légalité des mandats de plusieurs membres du Conseil a fait l'objet d'un recours en justice, mais aucune décision définitive n'a encore été rendue. La décision, prise en janvier, par la Cour constitutionnelle d'invalider les élections de certains membres donne au nouveau Conseil l'occasion de jouir d'une certaine crédibilité. Il conviendra de veiller au bon fonctionnement du Conseil dans l'attente de nouvelles élections aux postes concernés pas l'invalidation.

Des efforts continus s'imposent pour donner suite à une recommandation de la Commission de *veiller à ce que l'ensemble de la jurisprudence des tribunaux soit publiée dans une base de données conviviale et permettant des recherches aisées*. D'autres décisions ont été publiées sur le portail de la jurisprudence en ligne, Jurindex, mais elles se limitent, pour le moment, aux arrêts de la Cour d'appel (et aux arrêts d'un tribunal) pour 2008, 2009 et les deux premiers mois de 2010.

Le principal défi de la Roumanie pour les mois à venir au regard de la réforme de son système judiciaire sera de s'assurer de la bonne *entrée en vigueur des quatre nouveaux codes*. Ces codes introduisent des procédures et un cadre législatif entièrement nouveaux en droit civil et pénal, ce qui constitue un défi important compte tenu des lacunes sur le plan des capacités et de la cohérence du processus judiciaire. La Roumanie a pris une mesure importante en lançant une analyse de l'impact⁴ des nouveaux codes en vue d'en évaluer les conséquences pour le personnel et les adaptations législatives et structurelles nécessaires. Les travaux sur les dispositions d'application ont avancé: des projets de dispositions d'application pour les codes civil et pénal ont été soumis au Parlement⁵, tandis que des dispositions d'application pour les codes de procédure ont été élaborées. Lorsque les autorités roumaines auront reçu l'analyse d'impact finale, il conviendra d'élaborer un plan global de mise en œuvre et de prévoir une formation, afin de garantir une application efficace et en douceur.

Lutte contre la corruption

Depuis le dernier rapport de la Commission, la *direction nationale anticorruption* (DNA) continue d'afficher un bilan satisfaisant en ce qui concerne les enquêtes sur des affaires de corruption de haut niveau, renvoyant en jugement un nombre important d'inculpés, dont un parlementaire, trois anciens ministres, deux anciens secrétaires d'État et plusieurs magistrats⁶. Durant la même période, le Parlement a voté contre la recherche d'un ordinateur personnel dans une enquête en cours sur la corruption présumée d'un ancien ministre. Le ministère public devra donc recourir à

⁴ Les consultants ont entamé leurs travaux en rendant un rapport initial approuvé en décembre 2010. Le rapport final d'analyse d'impact est attendu pour avril 2011.

⁵ Les dispositions d'application du code civil ont été approuvées par le Sénat le 8 décembre. Elles sont actuellement devant la Chambre des députés. Les dispositions d'application du code pénal sont en discussion au Sénat.

⁶ Le 2 novembre, la DNA a mis en examen un ancien ministre de la défense, un ancien secrétaire d'État au ministère de la défense et un membre en fonction du Parlement européen. Le 15 décembre, la DNA a mis en examen un ancien ministre de la justice (actuellement membre du Parlement) et un ancien ministre des communications, ainsi que quatre autres inculpés. Treize magistrats ont été renvoyés en jugement au cours des trois premiers trimestres de 2010, contre trois en 2009. Onze de ces treize magistrats l'ont été depuis mai, dont un juge de la Haute Cour et un procureur général issu d'un parquet rattaché à une cour d'appel.

toutes les autres preuves disponibles dans cette affaire. Dans une autre affaire de corruption présumée contre la même personne, le Parlement s'est prononcé contre l'ouverture d'une enquête. Dans une autre enquête en cours sur la corruption présumée d'un parlementaire, le Parlement n'a pas accédé à la demande du ministère public de procéder à une arrestation préventive.

Les données relatives aux *décisions de justice pour corruption de haut niveau* pour les trois premiers trimestres de 2010 révèlent une augmentation du nombre de condamnations et de peines de prison, ce qui peut indiquer une tendance à appliquer des peines plus dissuasives, si cela se confirme dans le temps. Une proposition de la Haute cour de cassation et de justice de contrôler la jurisprudence relative aux affaires de corruption de haut niveau démontre que cette cour s'engage de manière plus active à promouvoir l'unification de la jurisprudence dans ce domaine. Toutefois, une initiative d'un certain nombre de juges de la cour d'appel de Bucarest ayant publié des lignes directrices pour le prononcé dans les affaires de corruption, notamment, n'a pas été suivie par la Haute cour de cassation et de justice.

La Roumanie a mis fin à une importante cause de retard affectant jusqu'alors les procès pour corruption de haut niveau, grâce à l'adoption des *modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle*. Ces modifications, faisant suite aux recommandations de la Commission, mettent un terme à la suspension des procès lorsque l'exception d'inconstitutionnalité est invoquée. Les premiers effets positifs ont déjà été observés dans des affaires particulières. Les dispositions de la «petite loi de réforme» visent aussi à contribuer, grâce notamment à une simplification des procédures judiciaires, à la suppression de la suspension des procès au pénal lorsque l'exception d'illégalité est invoquée et à la réduction de la charge de travail de la Haute cour.

Une analyse globale des délais propres aux affaires de corruption de haut niveau, telle que recommandée par la Commission, doit encore être menée à bien. Un certain nombre d'institutions, dont la Haute cour, l'Inspection judiciaire, la DNA et le ministère de la justice, se sont penchées sur la question, à des degrés divers. Ces initiatives fournissent une base de réflexion utile pour la recherche de solutions futures.

La Roumanie a donné rapidement suite à la recommandation de la Commission en adoptant une loi révisée sur *l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI)*⁷. La nouvelle loi a été adoptée lors d'une session spéciale du Parlement roumain organisée à la demande du président. La nouvelle loi répond aux grandes préoccupations de la Commission, notamment en rétablissant la possibilité de confisquer des avoirs non justifiés. La loi révisée introduit également quelques dispositions nouvelles visant à renforcer l'efficacité du cadre juridique⁸. L'efficacité du nouveau cadre juridique devra être établie au moyen d'un nouveau bilan.

⁷ Adoptée le 24 août par le Parlement et promulguée le 31 août par le président, la nouvelle loi est entrée en vigueur le 6 septembre.

⁸ Il en va ainsi de l'introduction de l'obligation imposée aux titulaires d'un mandat public de déclarer les contrats financés par des fonds publics, locaux et externes dont ils bénéficient directement ou indirectement. L'ANI est d'avis que cette disposition contribuera à mettre en lumière les conflits d'intérêts.

En décembre, dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires générales, le Parlement a réduit de manière significative le budget de l'ANI pour 2011. Cette coupe budgétaire pourrait entraver la publication de déclarations de biens et d'intérêts. Cela constituerait un revers au regard de la transparence des avoirs et de l'efficacité des contrôles effectués par l'ANI, qui reposent en partie sur les signalement du grand public.

Des procureurs de la DNA ont mené des enquêtes judiciaires sur la police des frontières et les services douaniers. Elles ont débouché sur une vaste opération anti-corruption aux frontières, en février, qui a donné lieu à de nombreuses arrestations. Il est très important que les ressources humaines nécessaires soient affectées aux postes vacants, parallèlement au suivi judiciaire.

L'augmentation du nombre *d'enquêtes et de mises en examen concernant des affaires de corruption de faible niveau et de niveau moyen à l'échelon local* s'est poursuivie depuis le dernier rapport de la Commission⁹. La plupart de ces affaires restent le fruit d'une coopération avec la direction générale anticorruption du ministère de l'administration et de l'intérieur (DGA). Des mesures seraient également prévues pour renforcer la coopération entre le ministère public et le service de la police roumaine spécialisé dans les enquêtes antifraude.

Au cours des six derniers mois, la Roumanie a lancé une *évaluation indépendante de la stratégie nationale de lutte contre la corruption*, pour donner suite à une recommandation de la Commission. Une évaluation interne des résultats provisoires de la stratégie réalisée antérieurement a confirmé le bien-fondé d'une autre recommandation de la Commission relative à la nécessité de renforcer la stratégie générale de lutte contre la corruption grâce à une coordination à haut niveau¹⁰. Aucune mesure concrète n'a encore été prise à cet égard. Diverses mesures de prévention de la corruption ont continué d'être prises au cours des six derniers mois¹¹.

La Roumanie a préparé un certain nombre de modifications à apporter à la législation sur les *marchés publics*, afin de donner suite aux recommandations de la Commission dans ce domaine. Ainsi qu'il a déjà été mentionné dans le dernier rapport de la Commission, la Roumanie a introduit de nouvelles dispositions qui définissent plus largement le conflit d'intérêts dans la législation sur les marchés publics¹². Ces dispositions couvrent les cas pour lesquels des personnes occupant une fonction d'encadrement dans une société soumissionnaire ont des liens familiaux ou

⁹ Au cours des neuf premiers mois de 2010, les parquets locaux ont mis en examen 406 inculpés pour délits de corruption, contre 193 pour la même période en 2009 et 115 pour la même période en 2008.

¹⁰ Cette évaluation a constaté, qui plus est, un manque d'approche nationale et unitaire en matière de prévention et de lutte contre la corruption, des insuffisances au niveau des mécanismes de suivi et de notification et l'absence d'indicateurs d'impact, qui entravent l'évaluation de la stratégie.

¹¹ Il s'agit notamment des mesures suivantes: poursuite des travaux en vue de la mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie pour recenser les risques de corruption et les faiblesses au sein du ministère de l'administration et de l'intérieur, propositions supplémentaires issues de débats sur la lutte contre la corruption organisés par le Centre national pour l'intégrité, conférences visant à promouvoir les bonnes pratiques dans l'administration publique, organisées par l'Agence nationale de la fonction publique, propositions élaborées en vue de renforcer les mécanismes de prévention et de détection de la corruption en ce qui concerne la passation des marchés dans le secteur de la santé.

¹² Ces dispositions ont été ajoutées par l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 76/2010, approuvée par la loi 278/2010.

des relations commerciales avec des personnes occupant un poste à responsabilité au sein du pouvoir adjudicateur. Des modifications supplémentaires, rationalisant le système administratif et le recours judiciaire sont conçues pour accélérer la passation des marchés¹³. Des marchés publics pourraient désormais être signés une fois les plaintes rejetées par les instances administratives compétentes, même en cas de recours juridictionnel. L'autorité nationale de régulation et de surveillance des marchés publics envisage de conclure des protocoles de coopération administrative, afin d'accéder à des bases de données permettant de déterminer d'éventuelles situations de conflit d'intérêt. Il reste encore à démontrer dans la pratique l'incidence véritable de ces dispositions.

¹³ Ces dispositions figurent également dans la loi 278/2010.