



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS

016516/EU XXIII.GP
Eingelangt am 29/06/07

Bruxelles, le 27.6.2007
COM(2007) 378 final

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

**sur les progrès réalisés par la Roumanie en ce qui concerne les mesures
d'accompagnement depuis l'adhésion**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès réalisés par la Roumanie en ce qui concerne les mesures d'accompagnement depuis l'adhésion

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Lors de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, des dispositions particulières ont été adoptées en vue, d'une part, de faciliter son entrée dans l'Union et, d'autre part, de préserver le bon fonctionnement des politiques et institutions européennes.

En adhérant à l'Union, la Roumanie a accepté d'assumer les droits et obligations qui sont conférés à tous les États membres. Conformément à sa pratique habituelle, la Commission contrôle l'application de l'acquis communautaire afin de s'assurer du respect de ces obligations.

En outre, comme pour les pays qui ont adhéré à l'Union en 2004, des dispositions transitoires et des clauses de sauvegarde ont été prévues dans le traité d'adhésion (par exemple, des restrictions à la libre circulation des travailleurs et à l'accès aux réseaux routiers; des dispositions relatives aux règles vétérinaires, phytosanitaires et de sécurité des denrées alimentaires). Le traité d'adhésion stipule en effet qu'en cas de manquement grave dans la transposition et la mise en œuvre de l'acquis dans les domaines économique, du marché intérieur et de la justice et des affaires intérieures, des mesures de sauvegarde peuvent être prises¹ pendant une période maximale de trois ans à compter de l'adhésion. L'entrée de la Roumanie dans l'Union s'est également assortie d'une série de mesures d'accompagnement spécifiques, destinées à prévenir ou à combler les lacunes dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires, des fonds agricoles, de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption. Pour ces deux derniers aspects, un mécanisme de coopération et de vérification a été mis en place, définissant des objectifs de référence afin de créer le cadre nécessaire au suivi des progrès réalisés².

Ce mécanisme visait à améliorer le fonctionnement du système législatif, administratif et judiciaire et à remédier aux graves lacunes observées dans la lutte contre la corruption. Le mécanisme de coopération et de vérification a pour objet de veiller à ce que des mesures soient prises pour donner aux Roumains et aux autres États membres l'assurance que les décisions, la législation et les pratiques administratives et judiciaires en Roumanie correspondent à celles du reste de l'Union.

¹ Articles 36, 37 et 38 de l'acte d'adhésion.

² 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).

Les progrès en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption permettront aux ressortissants et aux entreprises roumains de jouir des droits qui leur sont conférés en tant que ressortissants de l'Union. Faute d'avancées irréversibles dans ces domaines, la Roumanie court le risque de ne pas être en mesure d'appliquer correctement le droit communautaire.

Il a été demandé à la Commission de faire régulièrement rapport sur ces mesures d'accompagnement. Dans le cas du mécanisme de coopération et de vérification, il lui a été demandé de présenter un rapport tous les six mois à partir de juin 2007. Le présent rapport donne une vue d'ensemble des progrès réalisés en ce qui concerne les mesures d'accompagnement et constitue le premier rapport sur le mécanisme de coopération et de vérification. Il porte sur tous les domaines dans lesquels des mesures d'accompagnement ont été prises, accordant une attention particulière à la réforme du système judiciaire et à la lutte contre la corruption.

1.2. Méthode suivie

Le présent rapport est fondé sur toute une série de sources d'information, la principale ayant été le gouvernement roumain. Des informations et des analyses ont également été reçues du bureau de représentation de la CE et des missions diplomatiques des États membres en Roumanie, d'organisations de la société civile, d'associations et d'experts. Dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission a organisé en avril 2007 des missions en Roumanie, auxquelles ont été associés des experts des États membres et des services de la Commission. Il s'agissait de procéder à une évaluation indépendante des progrès réalisés. Les experts ont établi des rapports qui ont ensuite été transmis aux autorités roumaines afin qu'elles corrigent d'éventuels éléments de fait erronés.

La Roumanie a présenté un premier rapport sur les progrès réalisés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification au 31 mars 2007 et a continué d'informer la Commission sur les progrès qui ont suivi.

2. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT: ETAT D'AVANCEMENT

Dans le cas de la Roumanie, les mesures d'accompagnement concernent les fonds agricoles, la sécurité des denrées alimentaires, la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption. La présente section examine brièvement les progrès réalisés dans ces deux premiers domaines, dont certains éléments doivent aussi faire l'objet de rapports distincts. Les progrès réalisés en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption sont appréciés à la section 3.

Des informations complémentaires sont fournies dans l'annexe concernant l'état d'avancement des clauses de sauvegarde et des autres dispositions dans ces domaines. Compte tenu des structures de mise en œuvre et des mécanismes de présentation des rapports établis dans les secteurs de l'agriculture, de la santé animale et de la sécurité des denrées alimentaires, ces matières ne feront plus l'objet, à l'avenir, de ce rapport horizontal. Si des décisions supplémentaires s'avéraient nécessaires dans ces domaines, elles seraient prises séparément dans le respect des règles applicables au secteur concerné.

2.1. Fonds agricoles

Pour ce qui est des fonds agricoles, les États membres sont tenus de disposer d'organismes payeurs agréés et performants pour assurer la bonne gestion et le contrôle efficace des dépenses agricoles. Ils doivent aussi avoir mis en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour les versements directs aux agriculteurs et certaines dépenses en matière de développement rural (notamment pour empêcher les pratiques frauduleuses et les versements irréguliers). Si les États membres n'appliquent pas correctement ces systèmes de contrôle, la Commission décide de réajustements financiers ex post sur une base annuelle. Étant donné que le risque que le SIGC ne fonctionne pas correctement à la date de l'adhésion de la Roumanie était trop élevé, la Commission a mis en place un mécanisme de sauvegarde pouvant être appliqué à la Roumanie dans le cas où les éléments du SIGC ou les autres éléments nécessaires pour effectuer des paiements corrects ne seraient pas établis ou seraient nettement insuffisants. Ce mécanisme de sauvegarde prévoit la possibilité de réduire provisoirement de 25 % les dépenses liées au SIGC. Les principales préoccupations relatives au SIGC ont été le raccordement du registre des exploitations agricoles au SIPA (système d'identification des parcelles agricoles), la capacité administrative et la logistique, le système informatique ainsi que la qualité des données enregistrées. Selon le rapport reçu par les autorités roumaines en mars 2007, il semble que le système ne soit pas encore intégralement mis en place: deux des quatre modules du SIGC ne sont disponibles que sous forme de prototypes. Par ailleurs, le module de contrôle administratif n'est apparemment pas doté de toutes les fonctionnalités nécessaires. Le rapport révèle des problèmes considérables dans le fonctionnement des systèmes informatiques. La décision d'appliquer ou non des mesures de sauvegarde (qui pourraient potentiellement entraîner une réduction des dépenses liées au SIGC) sera prise sur la base des résultats des audits que la Commission effectuera en juin-juillet 2007 et d'une évaluation du rapport que les autorités roumaines ont soumis en mars 2007.

2.2. Santé animale et sécurité des denrées alimentaires

Dans le domaine de la santé animale, des mesures transitoires ont été prises contre la peste porcine classique et des plans d'éradication ont été approuvés. Un réexamen de ces efforts est prévu en septembre 2007. La Commission a également invoqué une mesure de sauvegarde supplémentaire pour limiter le commerce intracommunautaire des chevaux de Roumanie. La Roumanie modernise ses usines d'équarrissage et un rapport d'avancement a été demandé. Dans les secteurs de la viande, du poisson et du lait, des mesures transitoires ont été appliquées à un grand nombre d'établissements, qui ne peuvent commercialiser leurs produits que sur le marché national roumain. Des mesures spécifiques ont été adoptées pour le lait cru.

3. REFORME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

3.1. Résumé

La réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption ont été suivies de près dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Une brève analyse et une explication détaillée des progrès réalisés par rapport aux objectifs de référence fixés dans le cadre de ce mécanisme sont présentées ci-après. L'explication détaillée

s'articule autour des actions qui ont servi d'indicateurs en termes d'avancées réalisées pour satisfaire aux objectifs de référence.

La Roumanie a progressé, à des degrés divers, dans la réalisation de plusieurs de ces objectifs. Il importe de rappeler que ces objectifs de référence ne se résument pas à une simple liste d'actions pouvant être cochéées une à une. Ils sont tous interdépendants. Les progrès réalisés par rapport à un objectif ont une incidence sur les autres. Chaque objectif de référence contribue à la mise en place d'un système judiciaire et administratif indépendant et impartial. La création et le maintien d'un tel système constituent un processus de longue haleine, impliquant des changements en profondeur. Les objectifs de référence ne sauraient donc être considérés séparément. Ensemble, ils doivent être considérés comme faisant partie intégrante d'une vaste réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption, pour lesquelles un engagement politique est nécessaire sur le long terme. Des preuves plus tangibles de la mise en œuvre sur le terrain doivent être apportées pour démontrer que le changement est bel et bien irréversible.

Le gouvernement roumain s'est engagé à réformer le système judiciaire et à éradiquer la corruption. Dans tous les domaines, les autorités roumaines font preuve de bonne volonté et de détermination. Elles ont élaboré les projets de loi, plans d'action et programmes nécessaires. Cependant, c'est seulement par une mise en œuvre résolue de ces actions, chaque jour, sur le terrain, que l'objectif peut être atteint. Or, la concrétisation de ces intentions en résultats reste un point faible. La Roumanie a intensifié ses efforts aux plus hauts niveaux en matière de lutte contre la corruption. Néanmoins, tout en reconnaissant le travail accompli, il convient d'admettre qu'il reste beaucoup à faire. Les progrès réalisés depuis la récente mise en place du mécanisme de coopération et de vérification restent insuffisants.

Les problèmes profondément enracinés, tels que la corruption, appellent la mise en place irréversible et le fonctionnement effectif de structures d'enquête et de répression durables, de nature à envoyer des messages dissuasifs forts. En outre, les changements structurels nécessaires ont une incidence sur la société dans son ensemble et exigent un changement majeur allant bien au-delà de la simple satisfaction des objectifs de référence. Cela exige un engagement de la Roumanie sur le long terme et ne peut réussir que sous réserve du strict respect de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et d'une stabilité politique.

3.2. Évaluation

3.2.1. *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*

L'ensemble des mesures relevant du plan d'action du conseil supérieur de la magistrature ont été mises en œuvre et ont abouti à de premiers résultats, en ce qui concerne notamment la mise en place d'une jurisprudence cohérente. L'absence de pratique unifiée pour la restitution des propriétés reste toutefois problématique.

Les éléments d'information concernant les activités de suivi menées à ce jour pour mesurer l'incidence des modifications apportées aux codes de procédure civile et

pénale témoignent d'un engagement réel des autorités en matière d'intégration des commentaires des praticiens dans le nouveau projet de codes de procédure. Les travaux consacrés au code de procédure civile ont bien progressé, contrairement à ceux portant sur le code de procédure pénale.

Des efforts supplémentaires doivent être consentis pourachever les réformes touchant au personnel et à l'organisation du système judiciaire et en assurer la viabilité. Les réformes dans ce domaine n'ont été que partiellement mises en œuvre. Une politique du personnel fondée sur les besoins se heurte aux actuelles garanties légales de la durée du mandat des juges et des procureurs. La solution actuellement envisagée, consistant à pourvoir des postes au moyen de procédures d'admission accélérées, parallèlement aux concours annuels, soulève des inquiétudes quant à la qualité de l'ensemble des personnes nouvellement recrutées dans l'appareil judiciaire roumain.

Dans l'ensemble, la Roumanie a accompli des progrès dans la réforme de son système judiciaire.

Évaluation détaillée

- *Mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires, notamment celles prévues dans le plan d'action du conseil supérieur de la magistrature, adopté en juin 2006, de nature à garantir une interprétation et une application cohérentes de la législation à tous les niveaux de juridiction et dans l'ensemble du pays, à la suite de consultations appropriées avec les juges, les procureurs et les juristes en activité; contrôler l'incidence des mesures législatives et administratives récemment adoptées*

Les actions et les mesures prévues dans le plan d'action du conseil supérieur de la magistrature de juin 2006 ont été adoptées et mises en œuvre de manière à instaurer les conditions nécessaires - législatives, administratives ou autres - pour que les tribunaux veillent davantage à garantir la compatibilité de leur jurisprudence avec celle des autres tribunaux de même niveau de juridiction, ainsi qu'avec celle de la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ).

À cet égard, le recours dans l'intérêt de la loi constitue l'instrument essentiel³. Remanié en 2005, il est à présent accessible aux cours d'appel (qui ont constitué à ce jour la source la plus importante de jurisprudence contradictoire) et les décisions rendues par la HCCJ dans le cadre de ces recours revêtent un effet contraignant. À en juger par le rythme auquel les recours dans l'intérêt de la loi ont été interjetés et jugés au second semestre 2006 et au cours des premiers mois de 2007, ils sont devenus un instrument important du processus d'unification de la jurisprudence. Étant donné que cette procédure pourrait bien, en tant que telle, s'avérer suffisante, d'autres initiatives législatives éventuelles visant à créer de nouveaux mécanismes de nature à unifier la jurisprudence doivent être

³

Il s'agit d'un recours spécial visant exclusivement à unifier la jurisprudence puisqu'il n'est pas issu d'une procédure spécifique. Le pouvoir d'interjeter un tel recours revient au parquet attaché à la HCCJ et aux chambres principales des cours d'appel.

Les décisions prises par la HCCJ dans le cas d'un recours dans l'intérêt de la loi sont contraignantes pour l'ensemble des tribunaux et la jurisprudence établie ne peut être modifiée que par la loi.

soigneusement pesées, compte tenu des résultats positifs obtenus avec les recours dans l'intérêt de la loi⁴.

Les magistrats accèdent désormais plus aisément à la jurisprudence: l'ensemble des juridictions a accès aux résumés des décisions de la HCCJ et le texte intégral de ces décisions est à présent disponible sur le site Web de la Haute Cour. Le processus intensif d'informatisation des tribunaux mis en œuvre ces dernières années a rendu la documentation juridique et la jurisprudence plus accessibles aux magistrats. Au niveau horizontal, les cours d'appel publient et diffusent entre elles des «bulletins trimestriels» où figure la jurisprudence pertinente de leurs juridictions respectives.

Le programme de formation continue et le programme de formation décentralisé de l'institut national de la magistrature (INM) ont été mis en place. Le programme de formation continue 2007 de l'INM comporte 19 séminaires pour 120 magistrats (contre 9 séminaires en 2006) et le programme de formation continue décentralisé 2007 prévoit au minimum 3 séminaires par an, à organiser par les tribunaux/ministères publics (contre 1 séminaire par an au minimum en 2006, 135 séminaires de ce type ayant été organisés cette année-là).

Le conseil supérieur de la magistrature (CSM) a établi un mécanisme permettant d'évaluer les effets des mesures sur la jurisprudence, dans l'ensemble du pays. Un mécanisme de consultation régulier, portant sur les questions d'uniformité des pratiques juridictionnelles, a été instauré parmi les tribunaux. Depuis janvier 2007, dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action 2006 du CSM, des réunions périodiques des présidents des sections de la HCCJ sont organisées avec leurs homologues des cours d'appel, en vue d'harmoniser les pratiques et d'examiner d'éventuelles propositions relatives aux recours dans l'intérêt de la loi. En février 2007, le CSM a décrété l'obligation pour chaque juridiction de mettre en place des réunions mensuelles des juges à chaque niveau de juridiction, afin d'assurer une communication adéquate entre les praticiens du droit exerçant au niveau local. Le conseil a également conçu un mécanisme central par lequel il organise des réunions régulières avec les présidents des sections de chaque cour d'appel, ainsi que de la HCCJ. L'objet de ces réunions est de créer une enceinte dans laquelle toutes les juridictions qui statuent sur les pourvois en cassation (HCCJ et cours d'appel), et qui fixent ainsi les pratiques en matière de cassation, examinent les questions juridiques généralement reconnues comme source de jurisprudence contradictoire.

Il convient enfin de mentionner que les efforts visant à harmoniser les pratiques se heurtent parfois aux fréquentes modifications de la législation, dont certaines sont liées à la consolidation de la réforme de la justice.

⁴

Le CSM, le ministère de la justice et la HCCJ continuent à élaborer un projet de législation qui introduirait une nouvelle procédure devant la HCCJ, donnant aux juridictions inférieures la possibilité de demander une interprétation de la loi via une décision préjudiciale de la Haute Cour. Le nouveau mécanisme, toutefois, soulève la controverse parmi les praticiens du droit et son opportunité demeure contestable.

- Concevoir et mettre en œuvre un modèle rationnel et réaliste de ressources humaines pour le système judiciaire, sur la base de l'évaluation des besoins en cours

Les autorités continuent à se heurter au problème de la situation des ressources humaines au sein de l'appareil judiciaire roumain, ainsi que des capacités de gestion au niveau central comme à celui des tribunaux ou des parquets. Le CSM et le parquet général (PG) s'emploient à remédier à la situation⁵. Des travaux de rationalisation des ressources humaines et de restructuration institutionnelle sont en cours.

Les autorités judiciaires doivent normalement déterminer, au niveau conceptuel, quelles sont les questions que recouvre le terme général «gestion des tribunaux» et comment les diverses tâches de gestion relevant de ce concept sont réparties entre les présidents de tribunaux/les procureurs généraux, les directeurs économiques, les clercs, les magistrats eux-mêmes et, éventuellement, un administrateur/gestionnaire des tribunaux. En outre, la réforme de la stratégie des ressources humaines et la mise en œuvre concrète d'un tableau des effectifs révisé exigent un degré de flexibilité, en matière de gestion des carrières des magistrats, plus important que ne le permet le cadre législatif actuel.

La question du détachement des magistrats semble problématique. Environ 200 juges et procureurs sont détachés de leur fonctions judiciaires vers différentes institutions (CSM, ministère de la justice, INM, l'école nationale des clercs, etc.). Dans plusieurs cas, les postes initialement occupés par les magistrats détachés ne sont pas considérés comme officiellement vacants et ne sont donc pas pourvus car les magistrats concernés ont le droit de conserver leur poste dans l'appareil judiciaire. La seule solution possible est de détacher un juge d'un autre tribunal afin de pourvoir provisoirement le poste vacant de facto. De plus, la législation ne prévoit pas de limite au nombre des détachements, qui sont très intéressants pour les magistrats en raison du montant plus élevé des salaires. Toutefois, le CSM adopte actuellement une attitude plus stricte en ce qui concerne l'octroi de détachements aux magistrats. Un autre aspect connexe est la manière dont les

⁵

Il existe actuellement 428 postes de juge à pourvoir (dont 106 de haut niveau) sur un total de 4 469 postes judiciaires et 604 postes de procureur (dont 120 de haut niveau) sur un total de 2 784 postes du ministère public.

Un programme britannique bilatéral d'assistance technique concernant la gestion des cours et tribunaux a lancé une évaluation des solutions d'amélioration possibles dans ce domaine. Par ailleurs, une étude sur la charge de travail des tribunaux et des parquets a été à la base d'une initiative du ministère de la justice et du CSM visant à rationaliser la structure du personnel dans les bureaux où la charge de travail est nettement inférieure à la moyenne. Pour sa part, le parquet général, attaché à la HCCJ, a conclu une stratégie de restructuration, approuvée par le CSM et adoptée par le ministère de la justice en avril 2007, qui vise à réduire de 9 à 4 le nombre de sections du parquet général et à instaurer un ministère public plus souple et plus moderne.

En décembre 2006, le CSM a approuvé une étude portant sur la charge de travail des tribunaux, compilée sur la base de données statistiques recueillies en 2005 et en 2006. Le rapport montre une augmentation sensible de l'activité des tribunaux en 2006, au niveau des juridictions de première instance et des tribunaux, et de la charge par juge, principalement au niveau des tribunaux. Ce même rapport indique qu'au niveau des cours d'appel, le volume d'activité a continué à régresser. La Roumanie entend tenir compte des principales conclusions, une fois terminée l'étude portant sur le volume optimal d'affaires par juge.

autorités compétentes⁶ pourraient modifier le système de gestion du personnel judiciaire. La suppression d'un poste de l'organigramme n'est autorisée que si ce poste est vacant. En conséquence, dans le cas d'une juridiction dont tous les postes étaient occupés, le gouvernement ne pouvait pas en réduire le nombre, même si la charge de travail indiquait que la plupart étaient redondants.

Le projet de conclusions d'une étude portant sur l'activité des petites juridictions, actuellement analysée par le CSM et le ministère de la justice, confirme qu'un grand nombre d'entre elles nécessitent une restructuration de leur personnel (voire, pour certaines, la cessation de leur activité). Ainsi, réorganiser les ressources humaines pour qu'elles soient mieux adaptées à la charge de travail de chaque juridiction exige de trouver un dosage soigneux des initiatives administratives et législatives, qui ne s'est pas encore concrétisé (le CSM s'est opposé à un récent projet de texte législatif élaboré par le ministère de la justice, prévoyant une procédure exceptionnelle de transfert pour les cas de réorganisation des tribunaux ou des parquets).

Une autre solution, de nature provisoire, envisagée par le CSM dans le cadre d'une stratégie à long terme des ressources humaines, consisterait à abaisser les critères d'admission applicables aux magistrats jusqu'à ce que les postes vacants soient pourvus. Or, à la suite des réformes législatives de 2004 et de 2005, les magistrats roumains bénéficient d'un poste à vie et d'un vaste dispositif de protection de leur carrière. Il pourrait ainsi s'avérer difficile de se séparer d'éventuelles recrues moins qualifiées, si elles devaient se montrer incapables de répondre aux exigences du système.

- Élaborer et mettre en œuvre un plan de restructuration du ministère public visant à combler les lacunes existantes en matière de gestion et de ressources humaines

Un plan de restructuration du ministère public a été élaboré et est actuellement mis en œuvre. Ce processus est, toutefois, entravé par l'absence de modèle efficace pour doter les postes du système judiciaire.

Le plan de réorganisation du ministère public a été conçu à partir de l'analyse des rapports d'activité 2005 et 2006 du ministère public.

Le 2 octobre 2006, le nouveau procureur général de Roumanie a été nommé par le président, proposé par le ministre de la justice et approuvé par le conseil supérieur de la magistrature.

Les principales lacunes consistent en des insuffisances en matière de gestion et en une ventilation inégale et inefficace des procureurs entre les différents bureaux du ministère public, compte tenu de la charge de travail par procureur.

Le plan comprend, par conséquent, les cinq mesures suivantes: 1) restructurer le parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ); 2) élaborer et approuver le nouveau règlement intérieur du ministère public; 3) redistribuer les

⁶

Articles 120 et 121 de la loi n° 304/2004 sur l'organisation du système judiciaire.

postes de procureurs; 4) remplir les postes à haute responsabilité restés vacants; 5) remplir les autres postes restés vacants.

Les deux premières mesures ont déjà été mises en place.

La troisième est en cours et viendra à échéance fin 2007: la majorité des affaires sont traitées par les parquets rattachés aux tribunaux de première instance. En conséquence, la structure du personnel doit être réorganisée en transférant certains postes des parquets des niveaux les plus élevés à ceux des niveaux inférieurs. Les postes redondants ne pouvant actuellement être redistribués dès lors qu'ils sont occupés, la réorganisation demandera un certain temps.

La quatrième mesure, à caractère permanent, est entamée. À l'automne 2006, des concours généraux ont été organisés pour les postes à haute responsabilité et 17 postes de ce genre ont été pourvus au niveau des parquets. Entre janvier et mars 2007, cinq postes à haute responsabilité supplémentaires ont été pourvus à la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ). D'autres concours permettant d'accéder à des postes à haute responsabilité ont été programmés pour le printemps et l'automne 2007.

La cinquième mesure, également à caractère permanent, est aussi entamée. Le mode normal de recrutement des procureurs ne permet pas de pourvoir les postes vacants, car l'institut national de la magistrature ne délivre des diplômes qu'à 180 candidats chaque année, dont seuls 40 % deviennent procureurs.

- *Surveiller l'incidence des modifications récemment apportées au code civil et au code de procédure pénale sur le système judiciaire, de manière à pouvoir intégrer toute mesure corrective nécessaire dans les nouveaux codes envisagés*

La loi n° 459/2006 modifiant le *code de procédure civile* a été adoptée en décembre 2006 et est entrée en vigueur en janvier 2007. Les principaux changements concernent a) le transfert des compétences en matière de traitement des demandes non fondées de récusation d'un juge à la juridiction ayant reçu les demandes, b) la simplification de la procédure d'exécution forcée.

Le ministère de la justice a observé l'incidence de ces modifications en demandant leur avis aux tribunaux concernés et en recueillant les suggestions spontanément transmises par les juges. Vu le peu de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la loi, les tribunaux ont essentiellement fait état de ses incidences potentielles.

La loi n° 356/2006 modifiant le code de procédure pénale a été adoptée en juillet 2006 et est entrée en vigueur le 9 septembre 2006. Des modifications supplémentaires ont été apportées par l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 60/2006. Les principales modifications portent sur a) le renforcement des mesures de remplacement de la détention préventive, b) la restriction des motifs de récusation d'un juge, c) la suppression de la procédure de flagrant délit en cas d'infraction mineure susceptible de poursuites pénales à la demande de la victime (actuellement, un procureur doit instruire l'affaire et la plainte de la victime est souvent retirée), d) la restriction de la possibilité offerte aux tribunaux de renvoyer l'affaire devant le procureur pour complément d'enquête.

Le ministère de la justice a étudié l'incidence des modifications en recueillant les avis des juges concernés, qui ont dressé une liste de suggestions pour le nouveau code de procédure pénale. Le conseil supérieur de la magistrature y a également participé. Les contributions mentionnées n'ont, toutefois, pas encore été prises en considération. Certaines préoccupations ont trait à la possibilité, pour les procureurs, d'intercepter la correspondance et de placer des lignes téléphoniques sur écoute pendant 48 heures sans mandat d'un juge, ou encore à l'ingérence dans les relations entre un avocat et son client que constitue l'interception des appels téléphoniques.

La réforme de la législation pénale a été mise en péril par la décision du comité juridique du sénat de mars 2007 de soumettre au vote en réunion plénière le code pénal adopté en 2004 et suspendu en 2005 en raison de son incompatibilité avec les normes procédurales et autres incohérences majeures relevées par les praticiens du droit. S'il était entré en vigueur, le code de 2004 aurait posé de sérieuses difficultés aux juridictions pénales et aux ministères publics et risqué de compromettre gravement le fonctionnement du système judiciaire pénal dans son ensemble. Le sénat réuni en séance plénière a décidé, fin mars, de renvoyer le code pénal de 2004 devant le comité juridique pour un examen supplémentaire. Cela permettra de lancer un débat sur la nouvelle proposition de code pénal et sur le code de procédure pénale. La Roumanie envisage de lancer un débat public sur ces points à l'automne 2007.

- Notifier et suivre les progrès réalisés dans l'adoption des nouveaux codes, notamment au niveau de l'adéquation des consultations et de l'incidence de cette adoption sur le système judiciaire

La situation est très différente entre les deux nouveaux codes de procédure. Si le processus est engagé et bien avancé en ce qui concerne le code de procédure civile, il n'en est qu'à ses débuts pour l'autre code, même si des progrès ont été accomplis. La composition de la commission chargée d'élaborer le nouveau code de procédure pénale a été finalisée et approuvée par l'ordonnance n° 1251/C du ministère de la justice du 17 mai 2007.

Nouveau code de procédure civile

La commission chargée d'élaborer le nouveau code de procédure civile a été mise sur pied en 2006⁷. La Commission a élaboré quelque 250 articles (sur 700 à 800 articles au total) liés au procès en première instance. La structure du code a fait l'objet d'une décision.

La Roumanie estime que ce travail sera achevé d'ici la fin de décembre 2007. Une fois approuvé par le gouvernement à l'issue d'un débat public, le texte sera

⁷

Elle est composée de 21 membres. Onze d'entre eux font partie du service de rédaction de textes normatifs, d'étude et de documentation du ministère de la justice; un membre est secrétaire d'État au ministère de la justice et neuf autres sont des enseignants, des avocats en exercice et des juges. De nombreuses contributions ont été reçues en provenance de juges de tout le pays. La commission est divisée en sous-groupes travaillant chacun sur un aspect particulier du nouveau code. Ces sous-groupes se réunissent au moins une fois par semaine.

transmis au parlement. Son adoption est prévue pour l'été 2008 et sera suivie d'une période de *vacatio legis* d'au moins 6 mois.

En ce qui concerne les nouvelles compétences des tribunaux, il est prévu que: 1) les tribunaux de première instance auront des compétences limitées; 2) les tribunaux auront des compétences mixtes, faisant office tantôt de tribunaux de première instance dans des domaines bien spécifiés, tantôt de cours d'appel pour instruire les recours contre les décisions des juridictions inférieures; 3) les cours d'appel statueront sur les recours introduits contre les arrêts des tribunaux et feront office de tribunaux de première instance pour les plaintes de nature administrative; 4) la HCCJ ne statuera que sur les appels interjetés auprès d'une juridiction du second degré (recours). En ce sens, la HCCJ deviendra une véritable cour de cassation, traitant uniquement les questions de droit. Il est prévu de soumettre les affaires à un filtre d'admissibilité rigoureux pour éviter de surcharger la HCCJ. La Roumanie attend de la haute cour, en tant que seule juridiction du pays compétente pour arrêter une décision finale sur les questions juridiques, qu'elle joue un rôle de chef de file pour la jurisprudence et contribue dans une large mesure à unifier les pratiques.

La commission chargée d'élaborer le nouveau code de procédure pénale recherche une solution au problème des exceptions d'inconstitutionnalité qui sont utilisées comme un moyen de retarder la procédure⁸. La solution retenue est la suivante: lorsque les parties soulèvent la question de la constitutionnalité d'une loi pertinente en l'espèce, cette question est transmise à la cour constitutionnelle, mais sans interrompre le procès pour autant. Si la loi est déclarée inconstitutionnelle, la partie concernée formera un recours ou introduira une proposition de révision.

Nouveau code de procédure pénale

La commission chargée d'élaborer le nouveau code de procédure pénale a commencé ses travaux en janvier 2007.

Pour l'heure, les membres de la Commission⁹ s'emploient à tracer les grandes lignes du nouveau code. Ils ont rédigé des avant-projets du nouveau dispositif, mais la version finale n'est pas encore prête.

La nouvelle procédure pénale sera essentiellement contradictoire. Pour les infractions graves et moyennes, le procureur sera tenu d'engager des poursuites,

⁸ Lorsqu'une exception d'inconstitutionnalité est invoquée, la cour est uniquement habilitée à vérifier si la loi contestée est pertinente en l'espèce. Si tel est le cas, la cour peut transmettre le dossier à la cour constitutionnelle et le procès au principal est alors automatiquement suspendu. De ce fait, il peut arriver que des exceptions totalement infondées entraînent des délais importants, la cour constitutionnelle étant surchargée.

⁹ Initialement composée de cinq membres, la commission en comprend désormais 17. Conformément à l'ordonnance du ministère de la justice datée de mai 2007, ces 17 membres comprennent un secrétaire d'État au ministère de la justice, trois enseignants en droit, quatre juges (un de la HCCJ, deux de cours d'appel et un d'un tribunal), deux procureurs (un de la direction nationale anticorruption (DNA) et un issu d'un parquet rattaché à une cour d'appel), un procureur général, un expert du conseil législatif, un assistant universitaire et quatre conseillers juridiques du département législatif du ministère de la justice. La Roumanie signale que la commission, qui se réunissait à l'origine deux fois par mois, travaille désormais de manière permanente et se réunit tous les jours depuis le 23 mai.

tandis que, pour les infractions mineures, le choix d'engager ou non des poursuites sera laissé à sa discrétion.

Jusqu'ici, la commission n'a eu aucun contact avec l'autre commission chargée de l'élaboration, ce afin de favoriser la recherche, le moment venu, d'une solution entre des positions susceptibles de diverger sur un principe commun, notamment les exceptions d'inconstitutionnalité.

- *Renforcer la capacité du conseil supérieur de la magistrature à assumer les responsabilités fondamentales qui lui incombent et le responsabiliser davantage. Il convient, en particulier, de désamorcer les conflits d'intérêts potentiels entre les différents membres du conseil et de rester vigilant face à tout comportement de ces derniers qui serait contraire à l'éthique. Recruter des inspecteurs judiciaires bénéficiant d'une plus large représentation régionale, en se basant sur les critères objectifs adoptés récemment*

Le conseil supérieur de la magistrature dispose pleinement, désormais, de la capacité administrative d'exercer les compétences que lui confère la loi. Le conseil opère de manière cohérente dans tous ses domaines de responsabilité et recourt à un système de groupes de travail, coordonnés par un de ses membres permanents, pour le suivi et la mise en œuvre d'activités dans les différents domaines. La nouvelle équipe à la tête du conseil supérieur de la magistrature depuis l'élection de janvier 2007 s'est engagée à entretenir un lien fonctionnel avec le ministère de la justice et d'autres autorités de l'État et à associer davantage le conseil aux débats législatifs concernant le système judiciaire.

La responsabilisation et la moralité du conseil et de ses membres continuent de susciter des inquiétudes. Il en va de même pour l'éventuel conflit d'intérêts entre ses membres. La loi autorise les membres actuels du conseil à choisir entre un poste permanent de membre du conseil et l'exercice simultané de leur fonction de membre et d'une fonction dirigeante dans un tribunal ou un parquet¹⁰. Qui plus est, pour les sujets tels que la moralité des différents membres ou le conflit d'intérêts potentiel, le conseil a toujours adopté une approche formaliste selon laquelle on ne saurait présumer le manque d'intégrité des membres du conseil et les allégations de comportement contraire à l'éthique doivent être traitées au cas par cas.

En ce qui concerne le recrutement des inspecteurs judiciaires, le conseil a eu recours à une procédure objective bien définie dans tous ses cycles de recrutement récents. Le conseil supérieur de la magistrature a également veillé à ce que les inspecteurs nouvellement recrutés soient géographiquement représentatifs, afin de mettre fin au monopole détenu jusqu'à il y a peu par les magistrats des tribunaux et parquets de Bucarest.

¹⁰

Au total, 7 membres du conseil ont choisi d'exercer cette activité à titre permanent; le président du conseil supérieur de la magistrature exerce en droit une activité permanente tout au long de son mandat d'un an.

3.2.2. *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*

La loi sur l'agence nationale pour l'intégrité modifiée par ordonnance gouvernementale d'urgence dote l'agence de responsabilités en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels à l'égard d'un grand nombre de hauts fonctionnaires et de représentants élus. Elle la dote aussi de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives. Cette agence devrait être opérationnelle dès octobre 2007.

L'insécurité juridique qui règne quant à l'indépendance de l'agence et à l'efficacité de ses compétences en matière d'instruction et d'imposition de sanctions dissuasives n'est que partiellement prise en compte par les modifications instituées par l'ordonnance gouvernementale d'urgence. Cette ordonnance ne reste en vigueur que dans l'attente d'une confirmation ou d'un changement par le parlement.

La Roumanie a bien progressé dans la réalisation du présent objectif. Il est cependant trop tôt pour évaluer l'efficacité de l'agence à atteindre ses objectifs avant qu'elle ait été mise en place et qu'elle ait établi un bilan.

Évaluation détaillée

- *Adopter une législation instituant une agence pour l'intégrité à la fois efficace et indépendante, qui soit 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 ministère de la justice a rédigé la loi sur la création de l'agence nationale pour l'intégrité, compétente en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels.

Le projet de loi a été approuvé par le gouvernement en juillet 2006 et a finalement été adopté par le sénat roumain en mai 2007¹¹.

En vertu de cette loi, le président et les vice-présidents de l'agence sont nommés par le sénat, sur proposition du conseil national pour l'intégrité, pour un mandat de quatre ans, à l'issue d'un concours/examen¹². Sur proposition du conseil national pour l'intégrité, le président et les vice-présidents peuvent également être révoqués par le sénat.

¹¹ Loi n° 144 du 25 mai 2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'agence nationale pour l'intégrité, publiée au Journal officiel roumain, partie I, n° 359 du 25 mai 2007.

¹² Le conseil national pour l'identité est une entité dépourvue de personnalité juridique, ne fonctionnant pas de manière permanente, constituée de représentants du gouvernement, de sénateurs et membres de la chambre des députés, de représentants des associations de magistrats et des dirigeants élus des instances de la fonction publique locale, des officiers ministériels et de la société civile. Il soumet au sénat un rapport annuel sur l'activité de l'agence.

L'agence nationale pour l'intégrité effectue des vérifications en matière de patrimoine, de conflit d'intérêts et d'incompatibilités¹³.

La loi prévoit la réalisation d'un audit externe indépendant annuel, financé sur son propre budget. Tous les dignitaires et officiers ministériels des niveaux national et central sont tenus de soumettre leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts¹⁴.

L'inspecteur de l'agence pour l'intégrité procède au contrôle du patrimoine et à la vérification des conflits d'intérêts ou des incompatibilités, soit d'office, soit à la requête d'une partie intéressée, conformément aux dispositions prévues par la loi. Le lancement de la procédure de contrôle sera notifiée à la personne faisant l'objet de la vérification, qui a le droit d'être assistée ou représentée par un procureur général.

Afin de protéger les dignitaires et les officiers ministériels de toute action abusive les concernant, la loi prévoit une peine d'emprisonnement à l'encontre des personnes à l'origine de fausses déclarations.

L'inspecteur de l'agence pour l'intégrité informe la cour s'il ressort des éléments de preuve disponibles qu'il existe une différence notable entre le patrimoine possédé et le patrimoine déclaré, dès lors que rien ne justifie raisonnablement cette différence¹⁵. En pareil cas, la cour peut ordonner la confiscation d'une partie du patrimoine ou d'un actif particulier. Si la cour déclare, par une décision définitive et irrévocable, que le patrimoine en question a été acquis de manière illégale et ordonne une mesure de confiscation, la loi prévoit la révocation et l'interdiction d'exercer toute fonction de haut rang ou toute fonction publique dans les trois ans qui suivent la révocation, sauf pour les personnes occupant un mandat public. La décision définitive et irrévocable déclarant le conflit d'intérêts est soumise aux commissions disciplinaires ou, s'il y a lieu, aux autorités concernées, en vue d'appliquer à l'intéressé des sanctions disciplinaires ou de le révoquer.

La version finale du projet d'agence nationale pour l'intégrité a déjà suscité nombre d'inquiétudes, notamment en ce qui concerne les points suivants:

- À l'origine, le projet visait à créer une agence à même de procéder à des vérifications et de prendre des mesures dans un domaine de compétences non couvert par une autre institution en Roumanie,

¹³ Lors de leurs enquêtes, les inspecteurs de l'agence pour l'intégrité peuvent ordonner des auditions de témoins et des expertises, de même qu'ils peuvent exiger tous les documents et informations nécessaires à l'élaboration de l'acte de vérification à toutes les institutions et instances publiques concernées, ainsi qu'à d'autres entités de droit public et privé.

¹⁴ La non-publication de la déclaration de patrimoine ou d'intérêts donne lieu à une amende prévue par la loi, de même que la non-transmission ou la transmission tardive desdites déclarations. La soumission de fausses déclarations de patrimoine ou d'intérêts est considérée comme un délit et passible d'une peine d'emprisonnement.

¹⁵ La loi définit la différence notable comme étant toute différence entre le patrimoine existant et les revenus acquis qui soit supérieure à 10 % mais pas moins de l'équivalent en lei de 20 000 euros. Une ordonnance gouvernementale d'urgence (n° 49/01/06/2007) modifiant et complétant la loi n° 144/2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'agence nationale pour l'intégrité a fait passé à l'équivalent en lei de 10 000 euros le montant à partir duquel un contrôle de patrimoine peut être déclenché. La Roumanie s'attend à ce que cette ordonnance soit validée au parlement.

relativement à un patrimoine ne pouvant être justifié par les revenus de la personne ayant été contrôlée. Toutefois, la forme adoptée a retenu la notion de patrimoine «illicite» au lieu de patrimoine «injustifié». Le patrimoine «illicite» peut être confisqué, mais la preuve doit auparavant être apportée qu'il résulte d'une action illégale ou illicite. Or, d'une part, ce domaine de compétences est déjà couvert par les procureurs et la police (infractions pénales) et les autorités fiscales, la police, etc. (délits mineurs, infractions civiles) et, d'autre part, il est probable qu'il existe un nombre considérable de cas pour lesquels, bien que les actifs dépassent les revenus d'une manière injustifiable, le caractère illégal de cette différence ne peut être prouvé.

- Le pourcentage définissant la «différence notable» entre le patrimoine possédé et celui déclaré, à partir duquel l'inspecteur de l'agence pour l'intégrité notifiera la cour (au moins 10 %, mais pas moins de l'équivalent en loi de 20 000 euros¹⁶) semble particulièrement élevé par comparaison avec les 2 % initialement proposés.

L'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 49/01/06/2007, entrée en vigueur en juin 2007, introduit quelques changements positifs pour certains aspects de ces deux points. Elle remplace, notamment, l'expression «patrimoine illicite» par celle de «patrimoine injustifié». Elle permet aussi d'entamer un enquête dès lors qu'un décalage de 10 000 euros entre le patrimoine et les revenus est constaté.

Toutefois, cette ordonnance gouvernementale d'urgence doit encore être confirmée par le parlement pour rester en vigueur de manière durable¹⁷.

Le fonctionnement proprement dit de l'agence reste à évaluer.

- Constituer une agence nationale pour l'intégrité et veiller à ce qu'elle dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour remplir son mandat.

Cette partie de l'objectif de référence ne peut être évaluée avant la mise en œuvre effective de l'agence nationale pour l'intégrité nouvellement créée.

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

Des progrès continus ont été enregistrés au niveau des poursuites liées aux affaires de corruption de haut niveau. Des ministères publics spécialisés dans les affaires de corruption (département national de répression de la corruption – DNA) ont été implantés à travers le pays et présentent un bilan positif en ce qui concerne les enquêtes et les mises en examen pour corruption à haut niveau. Des mises en examen ont ainsi été prononcées concernant des personnalités en vue et influentes. Toutefois, les décisions judiciaires reflètent un manque de rigueur en ce qui concerne les poursuites. Les données disponibles sur les peines montrent que les pénalités ne sont

¹⁶

L'équivalent en loi de 10 000 euros selon l'ordonnance gouvernementale d'urgence.

¹⁷

La Commission des lois a voté le 13 juin l'ordonnance gouvernementale d'urgence qui doit encore être approuvée par le Parlement.

généralement pas dissuasives et qu'il y a un nombre très élevé de suspensions de ces pénalités dans les affaires de corruption de haut niveau. La raison de ces suspensions doit être éclaircie, et il conviendra d'examiner le degré de sensibilisation et les attitudes au sein du système judiciaire par rapport au prononcé de peines dissuasives dans les affaires de corruption de haut niveau. Cet état de fait minimise les récents progrès enregistrés dans le domaine des enquêtes et affecte de manière négative la perception qu'a le public de la volonté politique de lutter contre la corruption. En outre, une série d'événements récents pourrait avoir des conséquences négatives sur la lutte contre la corruption. Citons notamment la dépénalisation de la fraude bancaire, l'intention du parlement de réduire la durée maximale des enquêtes pénales et la demande de licenciement d'un membre important de la DNA.

De manière générale, les progrès réalisés dans le traitement judiciaire de la corruption de haut niveau sont encore insuffisants.

Évaluation détaillée

- Continuer de fournir un bilan sur les enquêtes professionnelles et non partisanes dans les affaires de corruption de haut niveau. Assurer la stabilité du cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption, notamment en maintenant la procédure actuelle de nomination et de révocation du procureur général de Roumanie, du procureur en chef de la direction nationale anticorruption et d'autres fonctionnaires supérieurs du parquet

En mars 2006, le parlement roumain a ratifié la loi n° 54/06 qui rétablissait les compétences du département national de répression de la corruption chargé d'instruire toutes les affaires de corruption de haut niveau. Ce service est maintenant intitulé «direction nationale anticorruption» (DNA). Il a été mis en place en tant qu'entité juridique au sein du ministère public de la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ). Le procureur général du parquet attaché à la HCCJ dirige la DNA par l'intermédiaire du procureur en chef. La DNA dispose d'un budget et d'un effectif propres.

La détermination et les capacités de la DNA de poursuivre les cas de corruption de haut niveau ont été ininterrompues. Le nombre et la nature des nouvelles enquêtes lancées par la DNA au cours de cette période ont contribué à l'obtention de bons résultats en matière d'enquêtes non partisanes dans les affaires de corruption de haut niveau.

Les délais nécessaires à la DNA pour mener et conclure ses enquêtes continuent de démontrer un haut niveau de professionnalisme au sein des équipes multidisciplinaires d'enquête. 84 nouvelles mises en examen ont été introduites depuis septembre 2006, concernant 195 prévenus. Au cours de la même période, les tribunaux ont prononcé 47 condamnations non définitives dans des procès pour corruption, ainsi que 33 condamnations définitives. Trois cas ont bénéficié d'un acquittement.

Toutefois, les efforts et les résultats de la DNA en ce qui concerne les poursuites pour corruption de haut niveau ne sont pas soutenus par un rendement similaire du système judiciaire. Plusieurs éléments dans la pratique des tribunaux indiquent

qu'il y a soit une méconnaissance du phénomène de corruption soit des lacunes en matière de formation/connaissances.

Tout d'abord, les peines prononcées par les tribunaux dans les cas de corruption sont dénuées d'effet dissuasif et ne remplissent donc pas leur fonction préventive. Avec des peines pour délit de corruption d'une durée moyenne de 1 à 2 ans d'emprisonnement et la grande majorité des condamnations dont l'exécution est suspendue sous condition, les tribunaux n'arrivent pas vraiment à démontrer qu'ils comprennent le rôle essentiel qu'ils jouent dans les efforts pour lutter contre la corruption en Roumanie.

Ensuite, dans toutes les affaires les plus importantes de corruption instruites par la DNA et portées devant les tribunaux au cours du semestre dernier, les tribunaux ont suspendu les procédures et renvoyé les affaires devant la Cour constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur divers recours en inconstitutionnalité introduits par la défense. Alors que d'un point de vue procédural, cette méthode est correcte, on pourrait se poser des questions quant à la tendance des tribunaux à renvoyer les affaires à un niveau de juridiction supérieur au lieu de les traiter au niveau inférieur. En conséquence, les procès de deux anciens hommes politiques de haut niveau, qui avaient été considérés à l'époque comme un signe convaincant de la volonté de lutter contre la corruption de haut niveau en Roumanie, sont maintenant laissés en suspens pour la durée de la procédure de vérification de la constitutionnalité, qui peut bien prendre plus d'une année.

S'agissant des procédures de nomination et de révocation, le départ anticipé ou le remplacement de fonctionnaires occupant des postes clés pour le processus de réforme peuvent nuire à la continuité du processus de réforme. Pour ce qui est de la procédure de nomination et de révocation du procureur général et du procureur en chef de la DNA, la décision du comité juridique du sénat d'activer une ancienne proposition en suspens au sénat depuis 2006 a été annulée en séance plénière à la fin du mois de mars 2007. Il reste à savoir si l'intention de modifier la procédure de nomination a été abandonnée définitivement. Le nombre de remaniements de personnel au cours des derniers mois n'est pas rassurant à cet égard. À titre d'exemples, on peut citer le départ de personnalités de la DGA et la proposition de révocation de dirigeants de la DNA et de l'INM¹⁸. En outre, plusieurs hauts fonctionnaires du ministère de la justice ont démissionné.

Par ailleurs, les amendements potentiels du code de procédure, actuellement examinés au sein du parlement, sont un autre motif de préoccupation dans le cadre de la lutte contre la corruption. Ces amendements risquent d'avoir un impact négatif important sur la lutte contre la corruption, particulièrement en ce qui concerne les trois points suivants: (1) en dépit des préoccupations exprimées, la suppression de la possibilité pour le ministère public d'autoriser une interception provisoire dûment motivée pour les cas urgents même si l'autorisation du juge est requise – *dans tous les cas* – dans les 48 heures suivantes; (2) la limitation de l'enquête à une période maximale de six mois; (3) la limitation des mises sur

¹⁸

Le CSM a toutefois rendu un avis selon lequel aucune des propositions de révocation n'était suffisamment motivée; en conséquence, les deux demandes sont en suspens en attendant des éléments de preuve supplémentaires.

écoute à un maximum de 120 jours. Ces amendements risquent de limiter sérieusement les possibilités des enquêteurs chargés de rassembler des preuves, particulièrement lorsqu'il s'agit de démanteler des groupes criminels bien établis ou de démasquer des représentants officiels puissants fortement impliqués dans des affaires de corruption.

Enfin, une nouvelle loi a été adoptée à la fin du mois de mars 2007¹⁹, qui dépénalise certains aspects de fraude bancaire relevant auparavant de la juridiction de la DNA²⁰ et qui menace la stabilité légale du cadre anticorruption. Si la loi est appliquée à titre rétroactif, ce qui semble être le cas, la dépénalisation s'appliquerait aux employés de banque ayant reçu des commissions illicites pour octroyer des prêts douteux et illégitimes. Ceci entraînerait le rejet de nombreuses affaires en suspens par la DNA²¹.

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

La Roumanie a réalisé des progrès en ce qui concerne les projets phare destinés à sensibiliser le grand public au problème de la corruption, tels que le téléphone "vert" pour dénoncer les cas de corruption et le Centre national pour l'intégrité, un organe consultatif public indépendant géré en coopération avec la société civile. En outre, la Roumanie a organisé plusieurs campagnes de sensibilisation à la corruption destinées au grand public, aux magistrats et aux fonctionnaires publics dans différents secteurs d'activité. La direction générale anticorruption (DGA) du ministère de l'administration et de l'intérieur a pris un certain nombre de mesures préventives telles que des contrôles de l'intégrité et des inspections. Des programmes de formation destinés aux fonctionnaires publics ont été organisés et des mesures préventives ont été prises dans des domaines tels que la santé et l'éducation. Toutefois, il n'existe pas de stratégie locale détaillée de lutte contre la corruption basée sur l'évaluation des risques et ciblant les secteurs les plus vulnérables et les administrations locales. Les résultats d'actions pilotes positives n'ont fait l'objet d'aucun rapport de diffusion. En outre, des inquiétudes subsistent quant à la poursuite du soutien politique en faveur d'importants projets de grande envergure tels que le Centre national pour l'intégrité.

De manière générale, quelques progrès ont été réalisés par rapport à cet objectif de référence.

Évaluation détaillée

¹⁹ Loi 69/2007 du 26 mars 2007, modifiant la loi 78/2000 (loi pour la prévention et les enquêtes en matière de corruption).

²⁰ Cette loi dépénalise l'octroi de prêts en violation des politiques bancaires et l'utilisation de prêts à des fins autres que celles déclarées dans la demande de prêt (autres que les prêts impliquant des fonds publics) Ces délits avaient été placés à l'origine sous la juridiction de la DNA en raison de leur rapport avec la corruption et en raison de l'impact négatif de la fraude bancaire sur les banques roumaines.

²¹ À l'heure actuelle, 52 affaires sont potentiellement concernées, et environ un nombre égal d'affaires à la DNA ne feront plus l'objet d'enquêtes pénales.

- Évaluer les résultats des récentes campagnes de sensibilisation et, si nécessaire, proposer des activités de suivi ciblées sur les secteurs présentant un risque élevé de corruption

Plusieurs campagnes de lutte contre la corruption ont été lancées en 2006 et poursuivies en 2007. Les campagnes de sensibilisation et d'information menées par la DGA ont fourni des résultats concrets. Entre septembre 2006 et mars 2007, le téléphone vert (TELVERDE) de la DGA a enregistré 6 237 appels et messages vocaux. Durant cette même période, la DGA a transmis 142 enquêtes pénales à la DNA, qui à son tour a introduit des mises en examen pour 17 affaires provenant de l'unité en question. Le ministère de la justice a lancé une autre campagne de sensibilisation, visant tant les bénéficiaires du système judiciaire que les magistrats («ne corrompez pas et ne vous laissez pas corrompre»). La campagne est en cours, mais jusqu'à présent, il n'y a eu aucune mesure de l'impact qu'elle a eu sur les groupes cibles.

- Faire rapport sur le recours à des mesures visant à réduire les possibilités de corruption et à accroître la transparence des administrations locales, ainsi que sur les sanctions prises à l'encontre de fonctionnaires publics, notamment dans les administrations locales

En ce qui concerne le recours à des mesures visant à réduire les possibilités de corruption et à accroître la transparence des administrations locales, l'agence nationale des fonctionnaires est le bénéficiaire d'un important projet de jumelage PHARE lancé en décembre 2006, qui aidera l'agence à redéfinir les politiques en matière de ressources humaines et les pratiques internes. L'un des principaux objectifs de ce projet est d'accroître la transparence et l'intégrité des performances des agents de la fonction publique.

La DGA a présenté à la fin du mois de janvier 2007 un rapport sur les mesures utilisées pour prévenir et combattre la corruption au sein du ministère de l'intérieur et de ses services. Pour la police des frontières uniquement, qui a été la priorité majeure de la DGA en 2006, l'unité a mené plus de 6 000 contrôles de l'intégrité, opérations dissimulées et inspections non annoncées, qui ont donné lieu au nombre le plus élevé d'agents de la police des frontières faisant état de tentatives de corruption (60 % de plus qu'en 2005). Les fonctionnaires de la police des frontières ont signalé 67 cas de tentative de corruption à la DGA, et la somme d'argent la plus importante proposée comme pot-de-vin à un fonctionnaire et refusée par celui-ci était de 5 000 euros (un cas de contrebande de cigarettes à la frontière entre la Roumanie et l'Ukraine).

La DGA s'est également engagée dans une campagne systématique de prévention, aussi bien en menant des activités avec le personnel du ministère de l'intérieur qu'en partenariat avec la société civile en essayant de faire participer divers segments du grand public (comme les organisations d'étudiants) aux efforts des institutions publiques pour réformer leur administration et leur personnel.

S'agissant des fraudes relatives à des fonds de l'UE, le département de lutte anti-fraude (DLAF) a fait état de 13 nouveaux cas entamés en janvier 2007. Le nombre total de cas actuellement examinés par le DLAF entre le 1^{er} septembre 2006 et le 15 mars 2007 est de 84, et 63 cas ont été entamés pendant la période de référence.

22 dossiers ont été transmis à la DNA sur la base de l'accord de coopération entre les deux institutions, et 17 ont été transmis aux bureaux normaux des procureurs.

Les résultats concrets des mesures préventives adoptées par les institutions publiques sont difficiles à évaluer en l'absence d'instruments analytiques intégrés dans les campagnes de sensibilisation et d'information menées jusqu'à présent. Une vaste campagne anticorruption, financée par l'intermédiaire d'un projet PHARE 2004, disposant de tous les éléments conceptuels pour fournir une bonne image de la situation de l'administration centrale et locale en matière de prévention et de lutte contre la corruption, ne se trouve encore qu'en phase de lancement et sera menée tout au long de 2007.

De toutes les institutions centrales ou locales, la DGA du ministère de l'administration et de l'intérieur apparaît comme la structure centrale anticorruption.

4. SUIVI DANS LE CADRE DU MECANISME DE COOPERATION ET DE VERIFICATION

Dans les domaines de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption, la Roumanie doit continuer de s'efforcer à réaliser les objectifs de référence, et, plus particulièrement,

- Finaliser l'adoption du nouveau code des procédures civiles, poursuivre le processus d'adoption du nouveau code des procédures pénales et renforcer le nouveau code pénal.
- Résoudre les problèmes actuels d'effectifs et d'organisation du système judiciaire roumain et assurer le suivi des résultats des études et des projets pilotes visant à établir des indicateurs de performances pour le judiciaire.
- Démontrer l'efficacité de l'agence nationale pour l'intégrité.
- Assurer la stabilité juridique et institutionnelle du cadre anticorruption, notamment d'institutions clés telles que la DNA, et favoriser les décisions à caractère dissuasif dans les cas de corruption de haut niveau. Des mesures dissuasives plus sévères telles que le renforcement des dispositions juridiques pour appliquer la suspension conditionnelle de l'exécution des peines doivent être mises en place, de même qu'une formation correspondante des magistrats.
- Établir une stratégie nationale cohérente en matière de lutte contre la corruption ciblée sur les secteurs et les administrations locales les plus vulnérables et en surveiller la mise en œuvre.
- Afin de réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus, renforcer la capacité du judiciaire à tous les niveaux, notamment en ce qui concerne son professionnalisme, son indépendance, ses ressources et ses pouvoirs.

Le mécanisme de coopération et de vérification continuera d'être utilisé pour suivre les progrès réalisés par la Roumanie. Pour faciliter la coopération et la vérification, il serait utile que les autorités roumaines rédigent un plan d'action assorti d'échéances,

d'ici octobre 2007, indiquant les mesures qu'envisage de prendre la Roumanie pour atteindre les objectifs de référence. Ce plan devra être basé sur une stratégie cohérente de lutte contre la corruption à tous les niveaux, ainsi que sur un plan crédible pour renforcer le professionnalisme, l'indépendance, les pouvoirs et les ressources du système judiciaire. Il est important que les autorités roumaines encouragent un dialogue ouvert avec les Roumains en renforçant la transparence des réformes engagées au titre du mécanisme de coopération et de vérification, notamment en matière de corruption. Un engagement politique continu en vue de réformer le système judiciaire et de lutter contre la corruption est primordial.

4.1. Soutien

La Roumanie sera soutenue dans ses efforts de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption. Il s'agira notamment d'affecter les fonds communautaires auxquels la Roumanie peut prétendre au titre des différents programmes, de manière à soutenir le renforcement des institutions et les programmes de formation relatifs à la réforme judiciaire et à la lutte contre la corruption.

La Commission européenne invite les autres États membres à intensifier l'aide et le précieux soutien pratique qu'ils apportent à la Roumanie et à mettre en place, en coopération avec les autorités roumaines, des équipes communes d'enquête pour lutter contre la corruption, à partager des renseignements et des méthodologies dans le domaine financier avec les autorités concernées, à détacher des experts et des conseillers dans des ministères et des organismes clés (tels que la future agence nationale pour l'intégrité et le conseil supérieur de la magistrature) et à assurer une formation de haut niveau aux forces de police, aux agents des douanes et aux procureurs dans leurs académies nationales de police et des douanes, leurs écoles de magistrature ou leurs instituts nationaux de la justice et autres centres d'excellence destinés au service public.

L'importance primordiale du principe de l'État de droit pour l'UE implique que tous les acteurs – la Commission, la Roumanie et les autres États membres – doivent coopérer pour faire en sorte que la Roumanie réforme effectivement son système judiciaire et lutte contre la criminalité et la corruption à tous les niveaux. D'ici le mois d'octobre 2007, la Commission examinera l'aide offerte par les États membres afin de recenser les lacunes et de fournir un appui complet à la Roumanie.

5. CONCLUSION

Au cours des six premiers mois qui ont suivi son adhésion, la Roumanie a continué à remédier aux faiblesses susceptibles d'entraver l'application effective des législations, politiques et programmes de l'Union. Il faut davantage de temps pour que les importants progrès législatifs se traduisent par des résultats dans les domaines clés. Tous les domaines dans lesquels des mesures d'accompagnement sont en vigueur devront faire l'objet d'une attention soutenue. Il y a notamment lieu d'intensifier les efforts déployés pour poursuivre la réforme judiciaire et combattre la corruption. Eu égard à l'analyse exposée dans le présent rapport, la Commission n'estime pas qu'il soit justifié à ce stade d'invoquer les clauses de sauvegarde du traité d'adhésion.

Elle continuera à travailler en étroite collaboration avec la Roumanie afin d'aider celle-ci à atteindre les objectifs de référence fixés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. La décision établissant le mécanisme de coopération et de vérification prévoit que la Commission fera rapport tous les six mois. Celle-ci actualisera le présent rapport au début de 2008. Elle rédigera à la mi-2008 le prochain rapport détaillé relatif au mécanisme de coopération et de vérification. Pour fournir les données nécessaires à l'établissement de ce rapport, la Roumanie informera la Commission des progrès réalisés d'ici le 31 mars 2008.

ANNEXE

Mesures de sauvegarde et dispositions transitoires applicables en Roumanie: bilan

Clause de sauvegarde économique

Sans objet

Clause de sauvegarde concernant le marché intérieur

Sans objet

Clause de sauvegarde concernant la justice et les affaires intérieures

Sans objet

Fonds agricoles

a) Mesures de sauvegarde

Sans objet

b) Dispositions transitoires

Règlement (CE) n° 1423/2006 de la Commission du 26 septembre 2006 établissant un mécanisme concernant des mesures appropriées dans le domaine des dépenses agricoles en ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie

Sécurité alimentaire

a) Mesures de sauvegarde

Décision 2007/269/CE de la Commission du 23 avril 2007 relative à des mesures de protection concernant l'anémie infectieuse équine qui touche la Roumanie

b) Dispositions transitoires

Décision 2006/779/CE de la Commission du 14 novembre 2006 relative à des mesures zoosanitaires transitoires de lutte contre la peste porcine classique en Roumanie

Décision 2006/802/CE de la Commission du 23 novembre 2006 portant approbation des plans d'éradication de la peste porcine classique chez les porcs sauvages et de vaccination d'urgence de ces porcs et des porcs dans les exploitations contre la peste porcine classique en Roumanie

Décision 2006/805/CE de la Commission du 24 novembre 2006 concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine classique dans certains États membres (modifiée en dernier lieu par la décision de la Commission 2007/152/CE du 6 mars 2007)

Décision 2007/16/CE de la Commission du 22 décembre 2006 établissant des mesures transitoires applicables aux échanges intracommunautaires de sperme, d'ovules et

d'embryons des espèces bovine, porcine, ovine, caprine et équine obtenus en Bulgarie et en Roumanie

Décision 2007/23/CE de la Commission du 22 décembre 2006 modifiant l'appendice B de l'annexe VII de l'acte d'adhésion de 2005 en ce qui concerne certains établissements des secteurs de la viande, du lait et du poisson en Roumanie

Décision 2007/27/CE de la Commission du 22 décembre 2006 adoptant certaines mesures transitoires concernant les livraisons de lait cru à des établissements de transformation et la transformation de ce lait cru en Roumanie au regard des exigences des règlements (CE) n° 852/2004 et 853/2004 du Parlement européen et du Conseil

Décision 2007/29/CE de la Commission du 22 décembre 2006 fixant des mesures transitoires en faveur de certains produits d'origine animale relevant du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil introduits en Bulgarie et en Roumanie en provenance de pays tiers avant le 1^{er} janvier 2007

Décision 2007/30/CE de la Commission du 22 décembre 2006 établissant des mesures transitoires pour la commercialisation de certains produits d'origine animale fabriqués en Bulgarie et en Roumanie (modifiée par la décision de la Commission 2007/264/CE du 25 avril 2007)

Décision 2007/228/CE de la Commission du 11 avril 2007 fixant des mesures transitoires pour l'application à la Roumanie du système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine prévu par le règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil