

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
Privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și
verificare
 {SWD(2012) 231 final}

I. Mecanismul de cooperare și verificare: sprijinirea României în procesul de reformare a justiției și de combatere a corupției

Începând cu 2007, bugetul UE a sprijinit combaterea corupției și reforma sistemului judiciar în România prin intermediul fondurilor structurale, cu peste 12 milioane de euro. De această sumă au beneficiat proiecte din domeniul educației, sănătății, afacerilor regionale, proiecte din sectorul judiciar, precum și proiecte la care a participat Agenția Națională de Integritate.

Fondurile de preaderare au furnizat sprijin suplimentar. În același timp, statele membre au sprijinit România prin proiecte bilaterale în toate domeniile reformei sistemului judiciar și ale combaterii corupției⁸.

II. Analiza progreselor înregistrate în cadrul MCV în perioada 2007 - 2012

Din 2007, România a creat sau este în curs de a crea cadrul legal de bază în toate domeniile acoperite de MCV. Când se va finaliza, introducerea noilor coduri ar trebui să reprezinte o modernizare substanțială a sistemului juridic. Alte decizii la nivel politic, cum ar fi strategia națională anticorupție, au creat, de asemenea, un cadru solid. Multe instituții importante contribuie, la rândul lor, la acest cadru solid, inclusiv Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Agenția Națională de Integritate (ANI).

Acest cadru a înregistrat evoluții în numeroase modalități. De exemplu, rezultatele obținute de DNA și ANI, măsurile adoptate de Înalta Curte pentru a soluționa cazurile importante de corupție la nivel înalt, precum și unele exemple ale modului în care organisme guvernamentale combat corupția în cadrul propriilor structuri reprezintă pași în direcția cea bună. Este salutat faptul că factorii de decizie din sistemul judiciar și-au arătat angajamentul față de independență în contextul evenimentelor recente. Cu toate acestea, punerea în aplicare a acestui cadru de norme de către sistemul judiciar și administrație, în general, nu a atins încă obiectivele MCV. În unele cazuri, punerea în aplicare este abia la început, întrucât reformele au fost introduse recent. În alte cazuri, punerea în aplicare s-a lovit de dificultăți, adesea legate de modul în care autoritățile și-au asumat reforma. În prezent, nu se poate considera că toate agențiile guvernamentale conlucrează în aceleași scopuri⁹. Există în continuare obstacole în calea progreselor în domeniul combaterii corupției, al conflictului de interese și al achizițiilor publice. Direcția arătată în abordarea cazurilor de corupție la nivel înalt la Înalta Curte trebuie să se reflecte și în instanțele de la alte niveluri.

II.2 Combaterea corupției în perioada 2007-2012

Obiectivul de referință 2: înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate cu responsabilități legate de verificarea averilor, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu, pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni cu caracter disuasiv.

(...) De asemenea, România a putut institui un sistem de detectare și sancționare a conflictului de interese, a incompatibilităților și a deținerii de averi nejustificate. Agenția Națională de Integritate (ANI) este o instituție pregătită să își continue cu fermitate mandatul. (...)

(...)Sunt urmărite prea puține cazuri de conflicte de interese, în special în domeniul achizițiilor publice, și, chiar când cazurile sunt aduse în instanță, sancțiunile în acest domeniu, așa cum sunt prevăzute de lege în prezent, nu sunt disuasive. Nu s-au înregistrat încă rezultate convingătoare în ceea ce privește confiscarea averilor nejustificate. (...)

În plus, în ciuda realizărilor semnificative, autoritatea acestor instituții anticorupție a fost pusă sub semnul întrebării. Temeiul juridic pentru activitatea Direcției Naționale Anticorupție (DNA), a parchetelor și a Agenției Naționale de Integritate (ANI) a fost contestat de mai multe ori din 2007, unele dintre contestații nefiind încă soluționate. (...)

⁸ Raportul tehnic, p. 48.

⁹ De exemplu, activitatea ANI ar fi mult mai eficace dacă ar beneficia de deplina cooperare a altor agenții guvernamentale și de o acțiune energică de preluare a cazurilor de către sistemul judiciar.

Recenta numire a noului Guvern a fost însoțită de semnale contradictorii. Prin desemnarea și chiar numirea ca miniștri a unor persoane împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri definitive sau se așteaptă pronunțarea unor astfel de hotărâri s-a creat o controversă de înțeles și s-a arătat că nu se dorește acceptarea și însușirea faptului că statul de drept este un principiu fundamental⁵⁰. Rezultă că mai sunt lucruri de făcut pentru stabilirea unor standarde ridicate în cazul funcțiilor înalte.

Integritatea

În momentul aderării sale, România a fost de acord să stabilească un cadru legal și instituțional de prevenire și de sancționare a corupției prin combaterea cazurilor de incompatibilitate, a conflictelor de interese și a averilor nejustificate. Agenția Națională de Integritate (ANI) verifică situațiile de conflict de interese și incompatibilitate și identifică eventualele averi nejustificate în rândul funcționarilor publici și al politicienilor aleși. Constatările sau sesizările agenției pot fi atacate sau confirmate în instanță ori pot fi analizate de alte autorități judiciare sau administrative.

Înființată în 2007, ANI și-a început rapid activitatea și a introdus o metodologie eficientă de administrare și investigare. Aceasta a instituit un sistem centralizat de acces electronic al publicului la toate declarațiile de avere și de interese, ceea ce a constituit o importantă contribuție la transparență. Beneficiind de sprijin atât de la bugetul național, cât și de fonduri din partea UE, agenția a introdus un sistem informatic de gestionare a cazurilor și a instituit acorduri de cooperare cu diverse autorități administrative și judiciare. În prezent, ANI a devenit o componentă esențială a cadrului instituțional de combatere a corupției, putând prezenta rezultate semnificative⁵¹.

Cu toate acestea, progresele ANI au fost încetinite de o serie de obstacole. În 2010, temeiul juridic al ANI a fost declarat neconstituțional, ceea ce a pus la îndoială competența fundamentală a ANI de a sesiza instanțele pentru confiscarea activelor nejustificate⁵².

Dezbaterile pe marginea modului în care putea fi modificat temeiul juridic al ANI au scos la iveală faptul că voința politică de a găsi o soluție reală la problemele de integritate și de a duce la îndeplinire angajamentele asumate în momentul aderării era lipsită de substanță.

Existența ANI a fost readusă în discuție de către reprezentanți ai tuturor principalelor partide politice din Parlament. La rândul său, Parlamentul nu a reușit să pună în aplicare hotărâri având ca obiect cazuri de incompatibilitate și conflict de interese⁵³.

Fragilizat, temeiul juridic al ANI îngreunează și mai mult capacitatea acestei instituții de a obține rezultate prin activitățile sale și continuă să facă obiectul unei contestări a constituționalității, deși două plângeri au fost respinse în luna iunie de Curtea Constituțională⁵⁴. Se pare că noile comisii de investigare a averilor, înființate ca o etapă suplimentară între ANI și instanțe pentru cazurile în care ANI propune confiscarea activelor nejustificate, au îngreunat activitatea de urmărire a averilor nejustificate. Aceste comisii adaugă un nivel suplimentar de jurisdicție, însă oferă mai puțină transparență și mai puține drepturi părților. În ciuda eforturilor de a-i reuni pe principalii actori în cadrul unor seminare, procedurile acestora nu au fost complet unificate și au apărut deficiențe în ceea ce privește administrarea probelor. Până în prezent, niciun singur caz instrumentat de comisiile de investigare a averilor, de la reînființarea lor în 2010, nu s-a încheiat cu o hotărâre definitivă.

Cadrul legal împiedică, la rândul său, înregistrarea de progrese în activitățile de soluționare a conflictelor de interese de natură administrativă. Sunt necesare proceduri juridice separate pentru a se soluționa căile de atac împotriva constatării, de către ANI, a unui conflict de interese și pentru a anula, ulterior, acte juridice, precum contractele de achiziții publice încheiate într-o situație de conflict de interese⁵⁵.

Eficacitatea sistemului de integritate din România suferă, de asemenea, de pe urma procedurilor judecătorești lente, a unei jurisprudențe neuniforme și a unei cooperări insuficiente între alte autorități administrative, magistrați și ANI. Procedurile judiciare pentru cazurile deschise de ANI în baza celor trei atribuții ale sale au fost deosebit de lente. În total, instanțele au confirmat prin hotărâri definitive numai patru cazuri de averi nejustificate, toate datând dinaintea promulgării noii legi (unul datează din 2005). Sunt necesari mai mulți ani pentru ca existența unui caz simplu de incompatibilitate să fie confirmată printr-o hotărâre definitivă în instanță. Această situație a condus la imposibilitatea de a aplica sancțiuni în anumite cazuri, deoarece mandatele se încheiaseră deja. Jurisprudența neuniformă a constituit, de asemenea, o problemă în cazurile înaintate de ANI, însă sistemul judiciar nu a întreprins încă nicio acțiune corectivă promptă⁵⁶. Deși ANI a instituit acorduri de cooperare cu numeroase alte instituții administrative și cu parchetele, această cooperare nu a avut rezultate semnificative până în prezent, cu excepția unei cooperări productive cu DNA. Foarte puține semnale au ajuns la ANI de la alte instituții, iar sesizărilor făcute de ANI nu li s-a dat curs de către alte instituții, ceea ce a avut drept rezultat numai o trimitere în judecată și o cerere de impozitare suplimentară⁵⁷.

Cu toate acestea, din 2010, ANI s-a dovedit a fi tot mai capabilă să se axeze pe cazuri importante și complexe. Un proces de examinare desfășurat pentru identificarea unor conflicte de interese în rândul consilierilor locali a avut ca rezultat un număr semnificativ de cazuri potențiale; măsura în care acestea vor fi urmărite de parchete și instanțe va reprezenta un test

important⁵⁸. Un proces similar a fost lansat în rândul autorităților care gestionează fonduri ale UE. Acestea reprezintă evoluții binevenite. Pe viitor, investigațiile efectuate de ANI ar trebui să se orienteze mai mult după evaluările riscurilor și să se axeze pe domeniile vulnerabile.

Acest fapt ar putea avea drept consecință creșterea resurselor de personal ale ANI⁵⁹.

În ciuda curențelor existente în sistemul de preluare de către organele judiciare a cazurilor sesizate, un număr important de constatări de cazuri de incompatibilitate au devenit definitive și au atras demisii și sancțiuni disciplinare⁶⁰. În ceea ce privește preluarea cazurilor semnalate de ANI privind confiscarea unor active nejustificate și conflictele de interese, rezultatele sunt mai dezamăgitoare. Această problemă ar putea fi rezolvată prin îmbunătățirea temeiului juridic al ANI⁶¹, însă pentru aceasta este nevoie ca sistemul politic, judiciar și administrativ în ansamblul său să perceapă ANI ca pe un element care trebuie încurajat. Tratarea de către instanțe a cazurilor semnalate de ANI și cooperarea dintre instituții trebuie îmbunătățite pentru a permite atingerea scopului în care a fost creată agenția, și anume acela de a antrena o schimbare majoră de atitudine în direcția integrității în România.

Prevenirea și sancționarea corupției generale în sectorul public

(...) Autoritățile de control administrativ au un rol important, însă, în general, nu efectuează încă analize ale riscurilor de corupție pentru a aborda domeniile vulnerabile și, de obicei, nu cooperează cu autoritățile judiciare sau cu ANI. Ca motive importante care stau la baza inacțiunii, experții sugerează independența insuficientă a acestor autorități și influența politică exercitată asupra acestora⁶⁶.

Achizițiile publice

(...) Protejarea achizițiilor publice de conflictele de interese constituie o deficiență specifică, după cum a fost identificată de Comisie, în auditurile sale, și de Agenția Națională de Integritate⁷³.

III. Următoarele etape

Experiența ultimilor cinci ani arată că, atunci când sunt întreprinse cu convingere, acțiunile pot da rezultate. România poate deja să indice o direcție pozitivă în procesul de reformă în cazul unor instituții precum DNA și ANI și în acțiuni specifice, precum accelerarea cazurilor la Înalta Curte. (...)

IV. Recomandări

6. Integritatea

- asigurarea unui bilanț pozitiv convingător în ceea ce privește sancțiunile prompte și disuasive; raționalizarea controlului jurisdicțional al hotărârilor Agenției Naționale de Integritate (ANI) prin îmbunătățirea procedurilor și practicilor judiciare și prin revizuirea cadrului legal al ANI, în vederea accelerării procesului de pronunțare a hotărârilor definitive și a îmbunătățirii consecvenței acestora și a caracterului lor disuasiv;

- îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile judiciare și alte autorități administrative, pe de o parte, și ANI, pe de altă parte, în vederea asigurării unui schimb efectiv de semnale și informații operaționale în toate cele trei domenii de activitate ale ANI; însușirea, ca o măsură clară de performanță, a cooperării cu ANI de către conducerea altor autorități administrative.

50 Aceste hotărâri judecătorești au fost pronunțate în urma introducerii unor căi de atac în instanță împotriva constatărilor ANI referitoare la incompatibilitate.

51 A se vedea raportul tehnic, p. 18-19.

52 S-a considerat că, prin competența sa de a propune confiscarea activelor nejustificate, ANI încalcă principiile constituționale ale separării puterilor, prezumției adevărului dobândite în mod legal și interdicției confiscării acestora.

53 Comisia juridică a Camerei Deputaților a propus să nu se întreprindă nicio acțiune împotriva a doi parlamentari împotriva cărora fuseseră constatate, pe baza unor hotărâri definitive, cazuri de incompatibilitate și conflict de interese. În ambele cazuri, deciziile definitive ale Parlamentului sunt încă pendente.

54 Legea modificată a obligat, de asemenea, ANI să renunțe la un important număr de cazuri investigate la momentul respectiv, din cauza introducerii unor termene de prescripție. În marea majoritate a acestor cazuri erau implicați politicieni aleși.

55 Până în prezent, existența unui conflict de interese de natură administrativă a fost confirmată numai în două cazuri. În niciunul dintre aceste cazuri nu au fost anulate contractele încheiate în stare de incompatibilitate.

56 Printre cazurile recente aflate în dezbatere publică se numără cele în care sunt implicați doi parlamentari care sunt și rectori universitari. Într-unul dintre cazuri a fost identificată o stare de incompatibilitate, iar în al doilea starea de incompatibilitate a fost negată de instanță. Un episod similar s-a repetat la o altă curte de apel. Aceste cazuri fac în prezent obiectul unei căi de atac la

Înalta Curte de Casație și Justiție.

57 Din martie 2012, ANI a efectuat în total 4 000 de verificări și a emis constatări sau sesizări în peste 500 de cazuri, dintre care 250 de constatări de incompatibilitate, 37 de cazuri de conflicte de interese (de natură administrativă), 24 de cazuri de averi suspectate că ar fi nejustificate și 239 de sesizări ale parchetului cu privire la potențiale infracțiuni.

58 Procesul de examinare a avut ca rezultat, până acum, 75 de constatări de incompatibilitate, 9 constatări de conflicte de interese de natură administrativă și sesizarea parchetului în 50 de cazuri privind suspiciunea comiterii de infracțiuni.

59 Un demers util este sprijinul Ministerului de Interne pentru îmbunătățirea salariilor personalului ANI.

60 Cazurile de incompatibilitate constatate până în prezent de ANI au fost confirmate în cele din urmă în instanță sau au devenit definitive ca urmare a neintroducerii unei căi de atac în termenul prevăzut de lege în 118 cazuri. În 53 dintre aceste cazuri, funcționarii publici implicați au demisionat, în 8 cazuri demiterile au fost pronunțate de către comisii disciplinare, iar în alte 16 cazuri au fost luate alte sancțiuni.

61 Câteva propuneri în acest sens au fost deja făcute de către un grup de lucru comun, alcătuit din reprezentanți ai Ministerului Justiției și ai ANI, însă nu li s-a dat curs.

66 În domeniul achizițiilor publice, autoritatea de control competentă, ANRMAP, a transmis numai cinci semnale către DNA, începând din 2007. În 2011, ANRMAP a transmis numai trei semnale în materie de conflict de interese.

73 A se vedea nota de subsol 56.

7. Lupta împotriva corupției

- punerea în aplicare a noii strategii naționale anticorupție, astfel cum a fost concepută, și introducerea unui sistem global de monitorizare, care să permită tuturor agențiilor guvernamentale să își stabilească ținte și să prezinte rapoarte anuale, întocmite într-un format comun și comparabil, cu privire la prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese; stabilirea, în concordanță cu strategia, a unor norme procedurale clare și a celor mai bune practici pentru deciziile Parlamentului, care să permită cercetarea, arestarea și percheziționarea parlamentarilor;

- îmbunătățirea rezultatelor în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice în toate sectoarele de activitate ale Guvernului; în acest context, asigurarea, de către România, a respectării corespunzătoare a recomandărilor cuprinse în evaluarea externă a sistemului de achiziții publice, realizată la inițiativa Comisiei.

EXTRAS ÎN LIMBA ENGLEZĂ

Brussels, 18.7.2012
COM(2012) 410 final

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism {SWD(2012) 231 final}

I. The Cooperation and Verification Mechanism: Supporting Romania in Justice Reform and the Fight against Corruption

Since 2007, the EU budget supported the fight against corruption and judicial reform in Romania through the Structural Funds with over €12m. This includes projects in the areas of education, health, regional affairs, in the judicial sector and with the National Integrity Agency. Additional support was provided by pre-accession funds. At the same time, Member States have supported Romania with bilateral projects in all areas of judicial reform and the fight against corruption⁸.

II. Analysis of progress under the CVM 2007-2012

Since 2007, Romania has created or has under way the basic legal framework in all areas covered by the CVM. When completed, the introduction of the new codes should represent a substantial modernisation of the legal system. Other political decisions have also provided a solid framework, such as the national anti-corruption strategy. Many important institutions also contribute to this solid basis, including The National Anti-Corruption Directorate (DNA) and the National Integrity Agency (ANI).

This framework has been carried forward in many ways. For example, the track record of DNA and ANI, the steps taken by the High Court to tackle key high-level corruption cases, and some examples of government bodies addressing corruption in their ranks are steps in the right direction. It is welcome that the judicial leadership has shown its commitment to independence in the face of recent events.

However, the implementation of this framework of rules by the judiciary and administration in general has not yet met the objectives of the CVM. In some cases, implementation has just started, as the reforms have been introduced recently. In other cases, implementation has met difficulties, often linked with ownership of the reforms by the authorities. Not all agencies of government can be considered today to be working together to the same ends⁹. There are still obstacles to making progress on the fight against corruption, conflict of interest and public procurement. The leadership shown in addressing high-level corruption trials at the High Court has yet to be reflected in courts at other levels.

⁸ Technical report, page 48.

⁹ For example, the work of ANI would be much more effective if it enjoyed full cooperation from other government agencies and energetic follow-up by the judiciary.

II.1 Judicial Reform 2007-2012

II.2 Fight against Corruption 2007-2012

Benchmark 2: Establish, as foreseen, an integrity agency with responsibilities for verifying assets, incompatibilities and potential conflicts of interest, and for issuing mandatory decisions on the basis of which dissuasive sanctions can be taken

(...) Romania has also been able to establish a system to detect and sanction conflict of interest, incompatibilities and unjustified assets. The National Integrity Agency (ANI) is an institution prepared to pursue its mandate with conviction. (...)

(...) Too few cases of conflict of interest are pursued, in particular in public procurement, and even when pursued in court, sanctions in this area are in law not dissuasive. A convincing track record of confiscated unjustified assets has not yet been achieved. (...) In addition, in spite of their significant achievements, the authority of these anti-corruption institutions has been put in question. The legal basis for the work of the National Anti-Corruption Directorate (DNA), the prosecution and the National Integrity Agency (ANI) has been challenged repeatedly since 2007; some of these challenges are still pending. (...)

High-Level Corruption

In the recent establishment of the new government there were contradictory signals. The nomination and indeed appointment of Ministers with final or pending court rulings against them led to understandable controversy and indicated an unwillingness to accept and to understand that the rule of law is a fundamental principle⁵⁰. This shows that there is still some way to go in terms of setting high standards in high office.

Integrity

On accession, Romania agreed to put in place a legal and institutional framework to prevent and sanction corruption by addressing incompatibilities, conflict of interest and unjustified wealth. The National Integrity Agency (ANI) verifies situations of conflict of interest and incompatibility and identifies potential unjustified wealth among public officials and elected politicians. Its findings or referrals can be appealed to or confirmed by the Courts, or followed up by other judicial or administrative bodies.

Set up in 2007, ANI swiftly became operational and put in place an efficient administration and investigation methodology. It established centralised, electronic public access to all declarations of assets and interests, an important contribution to transparency. With support from both the national budget and EU funds, it set up a computerised case management system and cooperation agreements with a variety of administrative and judicial authorities.

Today, ANI has evolved into an essential component of the anti-corruption institutional framework and can demonstrate significant results⁵¹. However, ANI's progress has been held up by a series of challenges. ANI's legal base was declared unconstitutional in 2010, putting in doubt ANI's core power to seek the confiscation of unjustified assets⁵². The debate on how to amend ANI's legal basis revealed that the political will to effectively tackle integrity and to fulfil accession commitments was shallow.

Representatives from all major political parties in Parliament re-opened the issue of ANI's existence. Parliament has also failed to implement decisions on incompatibility and conflict of interest⁵³. ANI's weakened legal base makes it more difficult for ANI's work to bring results and is still the subject of constitutional challenge, although two complaints were rejected by the Constitutional Court in June⁵⁴. The new wealth investigation commissions – established as an extra stage between ANI and courts for cases where ANI suggests the confiscation of unjustified assets – seem to have made the task of pursuing unjustified wealth more difficult.

The commissions add an extra layer of jurisdiction but offer less transparency and fewer rights for the parties. Despite efforts to bring the key players together in seminars, their procedures have not been fully unified and weaknesses have appeared concerning the handling of evidence. So far not a single case processed by the wealth investigation commissions since their re-establishment in 2010 has been finally determined by court. The legal framework also hampers the work to address administrative conflicts of interest.

Separate legal processes are required first to determine any appeals lodged to ANI's finding of conflict of interest, and subsequently to cancel legal acts such as public procurement contracts concluded in a situation of conflict of interest⁵⁵. The effectiveness of the Romanian integrity system also suffers from slow court proceedings, inconsistent jurisprudence and an insufficient cooperation between other administrative authorities, the judiciary and ANI. Judicial procedures for cases under all

three attributions of ANI have been particularly slow. Altogether, courts have so far finally confirmed only four cases of unjustified wealth, and all these cases pre-date the new law (one dates from 2005).

Simple cases of incompatibility can take several years to be finally determined by courts. This has led to cases where sanctions could not be applied, as mandates had already expired. Inconsistent jurisprudence has also been a problem in cases raised by ANI, but prompt corrective action has not yet been taken by the judiciary⁵⁶. Although ANI has established cooperation agreements with a number of other administrative institutions and with the prosecution, this cooperation has not led to significant results so far, with the exception of a productive co-operation with DNA. Very few signals have reached ANI from other institutions and follow-up to ANI's referrals by other institutions has been lacking, leading to only one indictment and one additional tax demand⁵⁷.

Nevertheless, ANI has proved increasingly able to focus on important and complex cases since 2010. A screening exercise to identify conflict of interest among local councillors has led to a significant number of potential cases – the extent to which these cases will be followed up by the prosecution and the courts will be an important test⁵⁸. A similar exercise has been launched with authorities managing EU funds. These are welcome developments.

The investigations of ANI should in future be even more guided by risk assessments and by focusing on vulnerable areas. This may have implications in terms of increasing the staffing resources of ANI⁵⁹.

Despite the weaknesses in judicial follow-up, a significant number of incompatibility findings have become definitive and led to resignations and disciplinary sanctions⁶⁰. Results are more disappointing regarding the follow up to ANI's cases concerning the confiscation of unjustified assets and conflict of interest. Improvements to ANI's legal basis may help to address this issue⁶¹, but the political, judicial and administrative system as a whole needs to see ANI as an asset to be encouraged. The handling of ANI cases by the courts and the cooperation between institutions needs to improve if the Agency is to serve its purpose as driving a major shift in attitudes towards integrity in Romania.

Prevention and sanctioning of general corruption in the public sector

(...) Administrative control authorities have an important role, but do not yet generally perform corruption risk assessments to address vulnerable areas and generally do not cooperate with judicial authorities or with ANI. Experts suggest insufficient independence and political influence as important underlying reasons for inaction⁶⁶. (...)

Public procurement

(...) The protection of public procurement against conflict of interest has been identified as a particular weakness by Commission audits and by the Romanian National Integrity Agency⁷³. (...)

III. Next Steps

The experience of the last five years shows that when convincing action is taken, it can bring results. Romania can already point to a positive direction in the reform process in institutions like DNA and ANI, and in targeted action like the acceleration of cases in the High Court. (...)

IV. Recommendations

6. Integrity

- Ensure a convincing track record of prompt and dissuasive sanctions. Streamline the judicial review of the decisions of the National Integrity Agency (ANI) through improvements to judicial procedures and practice and through a review of ANI's legal framework, to speed up final decisions and improve their consistency and dissuasiveness.
- Improve the cooperation of judicial and other administrative authorities with ANI with a view to ensure effective exchange of signals and operational information in all three areas of ANI's activities. Cooperation with ANI should be a clear performance measure for the leadership of other administrative authorities.

50 These rulings followed appeals to court against ANI findings on incompatibility.

51 See Technical Report pages 18 – 19.

52 The power of ANI to suggest the forfeiture of unjustified assets to court was considered to breach the constitutional principles of the separation of powers and the presumption of, and prohibition from confiscating, legally acquired wealth.

53 The legal committee of the Chamber of Deputies proposed that no action should be taken against two MPs with definitive findings of incompatibility or conflict of interest against their names. Final decisions of the Parliament in respect of both cases are still pending.

54 The amended law also forced ANI to abandon a significant number of cases investigated at that moment due to the introduction of prescription periods. The vast majority of these cases concerned elected politicians

56 Recent cases in public discussion include two Members of Parliament who are also University Rectors. In one case an incompatibility was identified, in the second case, the same court denied an incompatibility. A similar episode has been repeated at another Court of Appeal. These cases are now pending appeal at the High Court of Cassation and Justice.

57 Overall, as of March 2012, ANI has carried out nearly 4000 verifications and issued findings or referrals in over 500 cases: including 250 findings of incompatibility, 37 cases of (administrative) conflict of interest, 24 cases of suspected unjustified assets and 239 referrals of possible criminal offences to the prosecution.

58 The screening exercise has so far resulted in 75 findings of incompatibility, 9 findings of administrative conflict of interest, and referrals to prosecutors covering 50 suspected criminal offences.

59 A useful step is the support of the Ministry of Justice for improving the salaries of ANI personnel.

60 So far findings by ANI of incompatibilities have been finally confirmed by the courts or have become definitive by virtue of not being appealed within the time periods stipulated by law in 118 cases. In 53 of these cases officials resigned as a result, in 8 cases disciplinary committees pronounced dismissals and in a further 16 cases other sanctions were taken.

61 A joint working group between the Ministry of Justice and ANI has already made proposals which have not so far been taken forward.

66 In the area of public procurement, the competent control authority ANRMAP forwarded only five signals to DNA since 2007. In 2011, ANRMAP forwarded only three signals on conflict of interest.

73 See footnote 56.

7. Fight against corruption

- Implement the new National Anti-Corruption Strategy as designed and set up a comprehensive system of monitoring so that all agencies of government set targets and report annually, in a common and comparable format, on the prevention and sanctioning of corruption, fraud and conflict of interest. In line with the Strategy, establish clear procedural rules and best practice for decisions of Parliament to allow investigation, arrest and search of parliamentarians.
- Improve results in the prevention and sanctioning of corruption, fraud and conflict of interest in public procurement across all sectors of government activity. In this context, Romania should provide proper follow-up to the recommendations of the external review of the public procurement system carried out on the initiative of the Commission.

EXTRAS ÎN LIMBA FRANCEZĂ

Bruxelles, le 18.7.2012
COM(2012) 410 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification

{SWD(2012) 231 final}

I. Le mécanisme de coopération et de vérification: soutien à la Roumanie en matière de réforme de la justice et de lutte contre la corruption

Depuis 2007, le budget de l'UE a soutenu la lutte contre la corruption et la réforme judiciaire en Roumanie par l'intermédiaire des Fonds structurels, à hauteur de 12 millions d'EUR. Ont ainsi été financés des projets dans les domaines de l'éducation, de la santé, des affaires régionales et de la justice, ainsi que des projets réalisés en collaboration avec l'Agence nationale pour l'intégrité.

Un soutien supplémentaire a été apporté au moyen des fonds de préadhésion. Dans le même temps, des États membres ont soutenu la Roumanie dans le cadre de projets bilatéraux dans tous les domaines de la réforme de la justice et en matière de lutte contre la corruption⁸.

II. Analyse des progrès accomplis au titre du MCV 2007-2012

Depuis 2007, la Roumanie s'est employée et s'emploie encore à mettre en place le cadre juridique de base requis dans tous les domaines couverts par le MCV. Une fois menée à bien, l'introduction des nouveaux codes devrait représenter une modernisation considérable du système judiciaire. D'autres décisions politiques, telle la stratégie nationale de lutte contre la corruption, ont également fourni un cadre solide. De nombreuses institutions importantes contribuent également à la solidité de cette base, dont la Direction nationale anticorruption (DNA) et l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI).

Ce cadre a été mis en oeuvre de diverses façons. Ainsi, les résultats affichés par la DNA et l'ANI, les dispositions prises par la Haute cour pour s'attaquer aux grandes affaires de corruption à haut niveau et le fait que certaines instances gouvernementales combattent la corruption dans leurs rangs sont autant d'indices que le pays va dans la bonne direction. Il est heureux que les hautes instances judiciaires aient démontré leur attachement à l'indépendance dans le contexte des événements récents. Toutefois, la mise en oeuvre de ce cadre de règles par le système judiciaire et l'administration en général n'a pas encore satisfait aux objectifs fixés par le MCV. Dans certains cas, cette mise en oeuvre débute à peine, les réformes n'ayant été introduites que récemment. Dans d'autres, la mise en oeuvre s'est heurtée à des difficultés, souvent liées à l'appropriation des réformes par les autorités. On ne saurait considérer aujourd'hui que toutes les agences gouvernementales oeuvrent conjointement aux mêmes fins⁹. Les progrès en matière de lutte contre la corruption, de conflits d'intérêts et de marchés publics continuent de rencontrer des obstacles. L'esprit d'initiative qui a caractérisé le traitement des procès de corruption à haut niveau par la Haute cour demande à être reproduit dans les autres degrés de juridictions.

⁸ Rapport technique, page 48.

⁹ Ainsi, l'action de l'ANI serait bien plus efficace si elle bénéficiait de la pleine coopération des autres agences gouvernementales et d'un suivi énergique de la part du système judiciaire.

II.2 Lutte contre la corruption 2007-2012

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

(...) Le pays a également été capable de mettre au point un système pour détecter et sanctionner les conflits d'intérêt, les incompatibilités et les avoirs injustifiés. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) est une institution déterminée à mener à bien son mandat. (...)

(...) Trop peu d'affaires de conflit d'intérêts donnent lieu à des poursuites, notamment en matière de marchés publics, et même en ce cas, les sanctions ne sont pas dissuasives en droit. La confiscation d'avoirs injustifiés est encore trop rare pour être satisfaisante. (...)

En dépit de belles avancées, l'autorité de ces institutions de lutte contre la corruption est de surcroît remise en cause. La base juridique des travaux de la Direction nationale anticorruption (DNA), du ministère public et de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) n'a cessé d'être contestée depuis 2007, sans que des solutions aient toujours été apportées. (...)

Corruption à haut niveau

..... Le nouveau gouvernement a envoyé des signaux contradictoires lors de sa récente constitution. La désignation et, en définitive, la nomination de ministres ayant fait l'objet d'une décision de justice définitive ou sous le coup d'une procédure judiciaire en cours a donné lieu à des controverses bien compréhensibles et indiqué une réticence à admettre et comprendre que l'État de droit est un principe fondamental⁵⁰. Cela démontre qu'il reste du chemin à parcourir pour ce qui est de la fixation de normes élevées pour les postes à haute responsabilité.

Intégrité

Lors de son adhésion, la Roumanie a accepté de mettre en place un cadre juridique et institutionnel pour prévenir et sanctionner la corruption en s'attaquant aux incompatibilités, aux conflits d'intérêts et à l'enrichissement injustifié. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) vérifie les situations de conflit d'intérêts et d'incompatibilité et recense les cas potentiels d'enrichissement injustifié parmi les fonctionnaires de l'État et les responsables politiques élus. Ses conclusions ou ses saisines peuvent faire l'objet d'un recours ou être confirmées par des juridictions ou encore être suivies par d'autres instances judiciaires ou administratives.

Créée en 2007, l'ANI est rapidement devenue opérationnelle et a mis en place une méthode efficace en matière d'administration et d'enquête. Elle a largement contribué à une plus grande transparence en instituant l'accès public, centralisé et électronique à toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Grâce au double soutien du budget national et des fonds de l'UE, elle a mis au point un système informatique de gestion des affaires et des accords de coopération avec toutes sortes d'autorités administratives et judiciaires. L'ANI est désormais un rouage essentiel du cadre institutionnel de lutte contre la corruption, qui affiche des résultats significatifs⁵¹.

Toutefois, les progrès de l'ANI ont été entravés par un certain nombre de difficultés. En 2010, son fondement juridique a été déclaré inconstitutionnel, ce qui a eu pour effet de semer le doute sur sa compétence essentielle, à savoir la possibilité d'obtenir la confiscation d'avoirs injustifiés⁵². Le débat sur la manière de modifier la base juridique de l'ANI a révélé combien la volonté politique de défendre l'intégrité et de respecter les engagements contractés lors de l'adhésion était ténue. Les représentants au Parlement de tous les grands partis politiques ont soulevé à nouveau la question de l'existence de l'ANI. Le Parlement n'est pas davantage parvenu à mettre en œuvre les décisions relatives à l'incompatibilité et au conflit d'intérêts⁵³.

Avec une base juridique ainsi affaiblie, il est encore plus difficile pour l'ANI d'obtenir des résultats. Sa constitutionnalité reste contestée, bien que deux plaintes en ce sens aient été rejetées par la Cour constitutionnelle en juin⁵⁴. Les nouvelles commissions d'enquête sur le patrimoine, créées à un stade intermédiaire entre l'ANI et les tribunaux pour les affaires dans lesquelles l'ANI suggère la confiscation d'avoirs injustifiés, semblent avoir eu pour effet de compliquer les poursuites pour avoirs injustifiés. Ces commissions ont ajouté un niveau de juridiction supplémentaire, tout en offrant moins de transparence et de droits aux parties. En dépit d'efforts visant à réunir les différents intervenants lors de séminaires, les procédures utilisées n'ont pas été totalement uniformisées et des défaillances sont apparues lors de l'utilisation des éléments de preuve. À ce jour, aucune affaire traitée par les commissions d'enquête sur le patrimoine depuis leur rétablissement en 2010 n'a fait l'objet d'un règlement définitif par une juridiction. Le cadre juridique complique encore les tentatives de résolution des conflits d'intérêts administratifs. Il importe d'abord d'élaborer des processus juridiques distincts pour trancher les recours introduits contre les conclusions de l'ANI relatives à des conflits d'intérêts et, ultérieurement, pour annuler des actes juridiques tels que les contrats de marchés publics conclus dans une situation de conflit d'intérêts⁵⁵.

50 Ces décisions ont fait suite à des recours contre des conclusions de l'ANI en matière d'incompatibilité.

51 Voir le rapport technique, pp. 18 et 19.

52 Les compétences de l'ANI consistant à suggérer à la Cour la déchéance d'avoirs injustifiés a été jugée en violation avec les principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, ainsi que de la présomption et de l'interdiction de confiscation de patrimoine légalement acquis.

53 La commission juridique de la Chambre des députés a proposé qu'il ne soit pris aucune mesure à l'encontre de deux parlementaires faisant l'objet de conclusions définitives en matière d'incompatibilité et de conflit d'intérêts. Les décisions définitives du Parlement concernant ces deux affaires sont encore en suspens.

54 La loi modifiée a également contraint l'ANI à abandonner un nombre important d'affaires faisant alors l'objet d'une enquête, en raison de l'introduction de délais de prescription. La grande majorité de ces affaires concernaient des responsables politiques élus.

55 À ce jour, un conflit d'intérêts administratif n'a été confirmé que dans deux affaires, où les contrats concernés n'ont cependant jamais été annulés.

L'efficacité du système roumain d'intégrité pâtit aussi de la lenteur des procédures judiciaires, de l'incohérence de la jurisprudence et d'un manque de coopération entre les autres autorités administratives, le système judiciaire et l'ANI. Les procédures judiciaires relatives aux affaires relevant des trois attributions de l'ANI ont été particulièrement lentes. Au total, les tribunaux n'ont confirmé à ce jour que quatre affaires d'avoires injustifiés, toutes antérieures à la nouvelle loi (l'une d'elles remontant à 2005). De simples affaires d'incompatibilité peuvent prendre plusieurs années avant d'être finalement tranchées par des juridictions. Il en est résulté des affaires dans lesquelles aucune sanction ne pouvait être appliquée, car les mandats avaient déjà expiré. L'incohérence de la jurisprudence s'est aussi avérée problématique dans les affaires retenues par l'ANI, sans qu'aucune mesure corrective rapide n'ait encore été prise par le système judiciaire⁵⁶. Bien que l'ANI ait signé des accords de coopération avec un certain nombre d'autres organes administratifs et avec le ministère public, cette coopération n'a pas eu de résultats tangibles à ce jour, à l'exception d'une coopération constructive avec la DNA. Très peu d'informations ont été envoyées à l'ANI par d'autres institutions et le suivi donné par d'autres institutions aux saisines de l'ANI a fait défaut, ce qui n'a donné lieu qu'à une mise en accusation et à une demande d'impôt supplémentaire⁵⁷.

L'ANI ne s'en est pas moins montrée de plus en plus capable de cibler les affaires importantes et complexes depuis 2010. Un examen analytique visant à recenser les conflits d'intérêts parmi les conseillers locaux a permis de mettre au jour un nombre élevé d'affaires potentielles. Il sera instructif d'observer dans quelle mesure le ministère public et les tribunaux donneront suite à ces affaires⁵⁸. Un exercice similaire a été lancé avec les autorités gérant les fonds de l'UE. Ces évolutions sont les bienvenues. À l'avenir, les enquêtes de l'ANI devraient être encore plus ciblées, grâce à des analyses de risques, et mettre l'accent sur les domaines vulnérables, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les effectifs de l'ANI, amenés dès lors à s'étoffer⁵⁹.

En dépit des failles du suivi judiciaire, un grand nombre de conclusions d'incompatibilité sont devenues définitives et ont conduit à des démissions et à des sanctions disciplinaires⁶⁰. Les résultats sont plus décevants en ce qui concerne le suivi réservé aux affaires de l'ANI relatives à la confiscation d'avoires injustifiés et à des conflits d'intérêts. Les améliorations apportées à la base juridique de l'ANI peuvent contribuer à résoudre ce problème⁶¹, mais il importe surtout que le système politique, judiciaire et administratif dans son ensemble voie en l'ANI un atout sur lequel miser. Le traitement des affaires de l'ANI par les tribunaux et la coopération entre les institutions doivent s'améliorer si l'Agence entend changer radicalement les mentalités à l'égard de l'intégrité.

Prévention et répression de la corruption généralisée au sein du secteur public

(...) Les autorités de contrôle administratif ont un rôle important à jouer mais, en règle générale, elles ne procèdent pas encore à l'évaluation des risques de corruption dans les domaines sensibles et ne collaborent pas avec les autorités judiciaires ni avec l'ANI. Les experts invoquent, parmi les causes sous-jacentes importantes de cette inaction, une indépendance insuffisante et une influence du monde politique⁶⁶.

Marchés publics

(...) La protection des marchés publics contre les conflits d'intérêts est qualifiée de faiblesse spécifique dans des audits de la Commission, de même que par l'Agence nationale pour l'intégrité⁷³.

III. Prochaines étapes

L'expérience de ces cinq dernières années montre que des actions convaincantes peuvent produire des résultats. La Roumanie peut déjà mettre en avant la direction positive prise par le processus de réforme dans des institutions telles que la DNA et l'ANI, ainsi qu'une action ciblée comme l'accélération du traitement des affaires par la Haute cour. (...)

56 Parmi les affaires récentes faisant l'objet d'un débat public, deux concernent des parlementaires étant également recteurs d'université. Dans un cas, une incompatibilité a été détectée, alors que dans l'autre, le même tribunal en a réfuté l'existence. Un épisode similaire s'est répété devant une autre cour d'appel. Ces affaires sont désormais dans l'attente d'un jugement en appel auprès de la Haute cour de cassation et de justice.

57 Globalement, depuis sa création jusqu'au mois de mars 2012, l'ANI a procédé à quelque 4 000 vérifications ayant donné lieu à des conclusions ou des saisines dans plus de 500 affaires, dont 250 conclusions d'incompatibilité, 37 affaires de conflit d'intérêts (administratif), 24 affaires d'avoires injustifiés présumés et 239 saisines du ministère public pour suspicions de délits pénaux.

58 L'examen analytique a eu jusqu'ici les résultats suivants: 75 conclusions d'incompatibilité, 9 conclusions de conflit d'intérêts administratif et des saisines de procureurs concernant 50 suspicions de délits pénaux.

59 Le soutien apporté par le ministère de la justice en vue d'améliorer les salaires du personnel de l'ANI constitue une démarche utile à cet égard.

60 Jusqu'à présent, les conclusions d'incompatibilité émises par l'ANI ont été confirmées par les tribunaux ou sont devenues définitives du fait même qu'elles n'avaient fait l'objet d'aucun recours dans les délais stipulés par la loi dans 118 affaires. Dans 53 d'entre elles, des fonctionnaires ont dû démissionner, dans 9 autres, des commissions disciplinaires ont prononcé des licenciements et dans 16 autres encore, d'autres sanctions ont été prises.

66 Dans le domaine des marchés publics, l'Autorité nationale de régulation et de surveillance des marchés publics (ANRMAR), qui est l'autorité de contrôle compétente, n'a signalé que cinq cas à la DNA depuis 2007. En 2011, elle n'a rapporté que trois cas de conflits d'intérêts.

73 Voir la note de bas de page n° 56.

IV. Recommandations

6. Intégrité

- Réalisation d'avancées convaincantes en matière d'imposition de sanctions rapides et dissuasives. Simplification du contrôle juridictionnel des décisions de l'ANI grâce à l'amélioration des procédures et pratiques judiciaires, ainsi qu'au réexamen du cadre juridique applicable à cette autorité, en vue d'accélérer la prise des décisions finales et d'améliorer la cohérence et le caractère dissuasif de celles-ci.
- Amélioration de la coopération apportée par les autorités judiciaires et d'autres instances administratives à l'ANI en vue du signalement des faits de corruption et de l'échange d'informations opérationnelles, d'une manière efficace, sur les trois domaines d'activités de l'ANI. La coopération apportée à l'ANI devrait permettre de mesurer de façon claire le rôle moteur joué par les autres instances administratives.

7. Lutte contre la corruption

- Mise en oeuvre de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption telle qu'elle a été élaborée, et mise en place d'un système de suivi global permettant à l'ensemble des agences gouvernementales de fixer des objectifs et de présenter des rapports annuels, dans un format commun et comparable, sur la prévention et la répression de la corruption, de la fraude et des conflits d'intérêts. Élaboration, conformément à cette stratégie, de règles procédurales claires et de bonnes pratiques concernant les décisions du Parlement en vue d'enquêter sur des parlementaires, de les arrêter ou de les faire rechercher.
-

- Amélioration des résultats en matière de prévention et de répression de la corruption, de la fraude et des conflits d'intérêts dans le domaine des marchés publics, dans l'ensemble des domaines d'activité des administrations publiques. Dans ce contexte, il convient que la Roumanie assure un suivi adéquat des recommandations formulées dans le cadre du réexamen externe du système de passation des marchés publics effectué à l'initiative de la Commission.