

Nom de la pratique:
Stratégie nationale anticorruption

Catégorie de pratique:

- Culture antifraude
- Modèles et orientations



Contact:

- Ministère de la Justice
- [Site Web](#)
- [Lien vers la version anglaise de la SNA](#)
- [Courriel](#)

Pays: Roumanie

Risque(s) de fraude contré(s)

- Autres

Contexte et objectif(s)

Le gouvernement roumain a adopté sa stratégie nationale anticorruption (SNA) pour la période 2016-2020 en 2016 (Hotărârea Guvernului n° 583/2016).

La SNA répond aux exigences des articles 310 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir la lutte contre la fraude et toute opération illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Les États membres sont tenus de prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. Les États membres assurent une étroite coordination entre les autorités compétentes.

La SNA roumaine actuelle s'appuie sur la SNA des périodes précédentes, la première ayant été publiée pour la période 2001-2004.

La SNA 2016-2020 a pour objectif de promouvoir l'intégrité en appliquant le cadre juridique et institutionnel en vue de prévenir la corruption en Roumanie.

Elle se distingue des autres stratégies de ce type par la définition d'objectifs et de délais très détaillés et concrets et d'un mécanisme de suivi supervisé par le ministère de la Justice.

Description de la pratique

La SNA a été rédigée à la suite d'un processus complexe de consultation publique, à laquelle ont participé environ 90 acteurs de la société civile, des institutions publiques, des entreprises privées et des associations professionnelles. Le processus, d'une durée de 6 mois environ, a été dirigé par le ministère de la Justice. La stratégie a été approuvée par un acte normatif et publiée au Journal officiel de la Roumanie.

La SNA compte un total de 45 pages suivant cette structure:

1. Introduction
2. Valeurs et principes
3. Cadre nécessaire à la mise en œuvre de la SNA
4. Champ d'application, groupe cible et approche suggérée
5. Impact attendu
6. Objectifs généraux et spécifiques et principales actions
7. Conséquences juridiques
8. Conséquences relatives au budget
9. Coordination de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie

La stratégie est complétée par 4 annexes:

- Ensembles d'indicateurs de performance pour les objectifs, les risques associés aux objectifs et les sources pour vérifier la mise en œuvre des objectifs
- Liste des mesures préventives, des actes législatifs correspondants et des indicateurs d'évaluation
- Liste des informations devant être publiées par les autorités/institutions publiques dans un souci de transparence
- Liste des informations devant être publiées par les entreprises publiques dans un souci de transparence

Afin d'identifier les principaux domaines d'action pour la période 2016-2020, les développeurs de la stratégie ont analysé l'état actuel des choses dans le pays, en utilisant principalement:

- Rapports du mécanisme de coopération et de vérification (MCV).
- Rapports du GRECO
- Rapports de l'OCDE
- Rapport Nations in Transit
- Rapport anticorruption de l'UE
- Visites d'évaluation du formulaire Insights lors de la précédente SNA 2012-2015 (17 institutions centrales ont été évaluées, ainsi que 66 unités de l'administration publique locale)
- Bonnes pratiques identifiées en relation avec la mise en œuvre de la précédente SNA
- Résultats de l'évaluation indépendante de la mise en œuvre de la précédente SNA
- Autres politiques nationales et sectorielles existantes, par exemple la politique de défense nationale 2015-2019 qui identifie la corruption comme un risque majeur, la stratégie pour le renforcement de l'administration publique, la stratégie pour le développement de la justice en tant que service public, la stratégie nationale pour la passation de marchés publics, la stratégie nationale pour la compétitivité et la stratégie nationale pour un agenda numérique de la Roumanie 2020.

Par ailleurs, la performance de la Roumanie dans divers indices et enquêtes a été évaluée et comparée à la moyenne de l'UE, principalement:

- Indice de perception de la corruption
- Baromètre mondial de la corruption
- Indice de liberté économique
- Eurobaromètre
- Indice d'intégrité publique
- Indice de risque de corruption

Afin de compléter les outils de recherche scientifique, le ministère de la Justice et les facultés de droit des universités de Bucarest et d'Amsterdam, avec le soutien de la Direction nationale anticorruption (DNA) et du parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice, ont mené une étude sur la corruption. L'objectif de l'étude était de mieux comprendre les causes de la corruption, ainsi que les conséquences personnelles et professionnelles des condamnations pour les délits de corruption. L'étude s'adressait donc à des personnes avec une expérience immédiate du système juridique roumain dans le domaine de la lutte contre la corruption et à des personnes condamnées pour des délits de corruption.

Sur la base des informations et des recherches recueillies, la stratégie formule des impacts attendus clairs et mesurables, par exemple:

- Atteindre la moyenne de l'UE en termes de perception de la corruption
- Réduire de manière significative, d'au moins 50%, les cas de fraude et de corruption dans les procédures de passation des marchés publics et les incidents d'intégrité dans les secteurs vulnérables identifiés
- Mettre en œuvre des mesures de prévention anticorruption dans plus de 80% des institutions publiques et des entreprises publiques
- Adhérer à la Convention anticorruption de l'OCDE

- Promouvoir aux niveaux régional et international l'expérience anticorruption de la Roumanie

La stratégie définit clairement le cadre nécessaire à sa mise en œuvre, à savoir:

- Stabilité législative et institutionnelle
- Indépendance ou, le cas échéant, autonomie opérationnelle des autorités chargées de la prévention et de la lutte contre la corruption
- Réalisation du programme d'intégrité au plus haut niveau de l'exécutif
- Transparence concernant la mise en œuvre de la SNA
- Études d'impact pour les décisions de politique publique susceptibles d'affecter le secteur des entreprises et engagement d'un dialogue ouvert avec les entreprises locales et étrangères
- Allocation de ressources appropriées

Au cœur de la stratégie se trouve la définition de 6 objectifs généraux comprenant chacun de 1 à 8 objectifs spécifiques. Les objectifs s'appuient sur l'analyse de l'état actuel des choses dans le pays.

La particularité réside dans le fait que pour chaque objectif spécifique, la SNA énumère également les principales actions concrètes et désigne une institution responsable, définit un délai et donne un budget prévisionnel. Si les objectifs et actions concrets découlent de rapports spécifiques, par exemple un rapport du GRECO, ils sont également détaillés pour la transparence.

Exemple de cette répartition:

Objectif général 3 - Renforcement de l'intégrité, réduction des vulnérabilités et des risques de corruption dans les secteurs et domaines d'activité prioritaires.

Objectif spécifique 3.4 - Hausse de l'intégrité, réduction des vulnérabilités et des risques de corruption dans le système judiciaire

Principales actions:

1. Approuver et mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel pour promouvoir l'intégrité dans le système judiciaire;
2. Compléter le Code de déontologie des juges et procureurs de manière à offrir des orientations appropriées spécifiquement en ce qui concerne les conflits d'intérêts (exemples, types), les incompatibilités et les activités accessoires, l'impartialité et les domaines connexes (y compris notamment l'acceptation de cadeaux et autres avantages, la conduite dans la vie privée) (recommandation du GRECO, quatrième cycle d'évaluation - par. 97) et assurer la séparation des questions éthiques des questions disciplinaires;
3. Aborder les risques pour l'intégrité des juges et des procureurs, notamment en (i) faisant jouer au Conseil Supérieur de la Magistrature et à l'Inspection Judiciaire un rôle plus actif en termes d'analyses, d'informations et de conseils et (ii) en renforçant le rôle et l'efficacité des personnes exerçant des fonctions de direction à la tête des tribunaux et du parquet, sans porter atteinte à l'indépendance des juges et des procureurs (recommandation du GRECO, quatrième cycle d'évaluation - par. 114);
4. Accroître les efforts de formation et de sensibilisation sur le sujet de l'intégrité et des composantes préventives des politiques anticorruptions, y compris pour les juges et procureurs en exercice (recommandation du GRECO, quatrième cycle d'évaluation - par. 119).

Principales actions	Institutions responsables	Date limite	Budget estimé
1.		2017-2020	

2.		4e trimestre 2017	12 000 000 RON (environ 2,48 millions EUR)
3.	Conseil suprême de la magistrature (CSM)	2e trimestre 2017	
4.	CSM et Institut national de la magistrature (INM)	2e trimestre 2017	

Un ensemble d'indicateurs de performance pour chaque objectif est détaillé dans l'annexe, mettant en évidence les risques associés et désignant les sources de vérification pour suivre la mise en œuvre. Pour l'objectif et les actions principales mentionnés ci-dessus, les indicateurs de performance pour la mise en œuvre du point 4. sont par exemple: le nombre de sessions de formation, le nombre de participants et le nombre de conseillers en éthique nommés. Les risques associés comprennent la non-allocation des ressources nécessaires et un faible niveau de participation. Les rapports annuels du CSM et de l'INM font partie des sources qui peuvent être utilisées pour vérifier la mise en œuvre des principales actions.

Pour compléter les objectifs et les mesures, l'annexe contient également une liste de 12 mesures préventives qui devraient être mises en œuvre par toutes les organisations, incluant par exemple: l'élaboration d'un code d'éthique, la mise en œuvre des déclarations de cadeaux, la gestion des conflits d'intérêts, la nomination de conseillers en éthique, la garantie des incompatibilités de fonctions, la mise en place de la protection des lanceurs d'alerte et l'application des interdictions postérieures à l'emploi.

Dans un souci de transparence, deux autres annexes détaillent les informations devant être publiées par les autorités/institutions publiques ou les entreprises publiques. Elles comprennent pour les autorités/institutions, par exemple les rapports annuels, le budget, les organigrammes, la liste complète des personnes en capacité de gestion et les détails concernant les demandes d'informations d'intérêt public. Pour les entreprises publiques, la liste comprend des informations telles que les noms, les CV, l'affiliation politique et la rémunération de chaque membre du conseil d'administration, la divulgation des dépenses liées au personnel et des dettes envers le budget de l'État, les rapports d'audit externe et les rapports annuels.

Afin d'atteindre les différents objectifs, la SNA énumère également les principaux actes normatifs, comprenant les lois, les ordonnances et les codes déontologiques à modifier ou les nouveaux actes à adopter.

La stratégie estime que chaque institution publique comptant au moins 50 employés doit allouer, en moyenne, un budget d'environ 900 000 RON par an (environ 200 000 EUR) à la mise en œuvre des mesures de la SNA. Le financement sera assuré à partir des budgets des institutions impliquées dans la mise en œuvre de la SNA, avec la possibilité de recourir à des sources externes, comme le Programme opérationnel «Capacité administrative» (POCA) 2014-2020. Sur les 478 projets financés par POCA depuis le lancement du programme en 2014, 82 (environ 17%) concernent l'intégrité, l'éthique, la prévention de la corruption et la transparence, soit environ 70,9 millions EUR. La mise en œuvre de la SNA est effectuée sous l'autorité et la coordination du ministre de la Justice qui rend compte au gouvernement. La mise en œuvre est soutenue par des plateformes de coopération qui se réunissent au moins deux fois par an et rassemblent des représentants de l'administration publique centrale ou locale, ainsi que des membres du monde des affaires et de la société civile.

Le Département pour la prévention du crime au sein du ministère de la Justice héberge le Secrétariat technique de la SNA, responsable de la surveillance de la SNA. Ses activités comprennent:

- Rapports de suivi annuels incluant les progrès, les déficits et les recommandations;
- Missions d'évaluation sur site: en 2019, 48 institutions au niveau central ont été évaluées ainsi que 90 entités de l'administration publique locale;
- Formation, conseil des institutions publiques sur les questions d'intégrité et diffusion des meilleures pratiques;

- **Organisation d'événements anticorruptions, dont la conférence annuelle anticorruption;**
- **Convocation régulière des plateformes de coopération qui sont en fait les structures décisionnelles de la SNA;**
- **Soutien méthodologique (évaluation des risques de corruption, évaluation ex post des incidents d'intégrité, audit interne du système de prévention de la corruption au niveau de toutes les autorités publiques);**
- **Création d'un indice d'intégrité institutionnelle;**
- **Réalisation d'enquêtes et recherches.**

Des évaluateurs externes seront également engagés pour effectuer une évaluation ex post de l'impact de la SNA, des ressources utilisées et de l'impact, de l'efficacité et de la durabilité des interventions.

Caractéristiques uniques

- **Développement de la SNA sur la base de l'évaluation de la SNA précédente, des études internationales, des indices et des enquêtes nationales**
- **Approche holistique du document (adressé à toutes les institutions publiques qui représentent les autorités exécutives, législatives et judiciaires, les administrations publiques locales, le secteur des entreprises et la société civile)**
- **Présentation claire des objectifs avec des mesures concrètes et détaillées, définition des institutions responsables, des délais et du budget**
- **Indicateurs de performance pour les objectifs et informations sur les sources (par exemple, sites Web) pour suivre la mise en œuvre**
- **Liste complète de mesures préventives**
- **Définition des changements juridiques nécessaires**
- **Transparence sur le budget nécessaire**
- **Mécanisme de suivi par le Secrétariat technique de la SNA**
- **Soutien méthodologique**
- **Mécanismes d'audits multiples (audit externe indépendant, audit interne, missions d'examen par les pairs, MCV)**

Conclusions et résultats

Le site Web de la SNA met à disposition des rapports d'évaluation externe pour les différentes institutions concernées, les ministères, les conseils de comté, les municipalités, etc. Des rapports de surveillance réguliers concernant la mise en œuvre de la SNA y sont également publiés.

Cela montre une adoption à l'échelle nationale de la SNA et un suivi approfondi de sa mise en œuvre par le Secrétariat technique.

Un jugement définitif concernant le résultat de la SNA ne peut être rendu qu'à la fin de sa période. Cependant, les grandes lignes détaillées de la stratégie et le mécanisme de suivi sont des conditions préalables prometteuses pour atteindre les objectifs fixés.

Facteurs clés de réussite

Avant tout, une mise en œuvre réussie nécessite un secrétariat dédié. Le Secrétariat technique de la SNA compte 15 employés à temps plein et dispose des ressources nécessaires pour assurer le suivi de la stratégie.

Les autres facteurs clés de réussite sont:

- **une approche globale qui garantit que toutes les parties prenantes concernées ont leur mot à dire dans la vie de la stratégie, y compris la société civile et le milieu des affaires;**
- **une approche pratique, traduite en missions sur le terrain et un contact permanent avec des experts de la lutte contre la corruption dans les institutions publiques;**
- **l'appui sur les meilleures pratiques issues de la précédente SNA (missions d'évaluation thématique, plateformes de coopération);**
- **caractère holistique, tous les pouvoirs de l'État (exécutif, judiciaire et législatif) s'adressant aux institutions;**
- **méthodologie de surveillance solide;**
- **allocation de ressources;**
- **renforcement progressif de l'appropriation du programme d'intégrité des institutions elles-mêmes;**
- **fort soutien méthodologique.**

Défis rencontrés et enseignements tirés

La réussite de la mise en œuvre de l'initiative a été mise à mal par:

- **manque de volonté/d'attitudes politiques uniformes au sommet**
- **manque de stabilité législative et de soutien continu du Parlement**

Potentiel de transférabilité

Le processus de consultation utilisé, les différentes sources de recherche appliquées ainsi que la définition des éléments d'actions concrètes sont facilement transférables à d'autres pays.

Afin de suivre la mise en œuvre de la pratique, un organe de suivi semblable au Secrétariat technique de la SNA devrait également être créé ou la mission de suivi devrait être confiée à un organe existant, par exemple l'AFOS.