



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 23 novembre 2022
(OR. en)**

15137/22

COVEME 1

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	22 novembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 664 final
Objet:	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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 664 final.

p.j.: COM(2022) 664 final



Strasbourg, le 22.11.2022
COM(2022) 664 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

1. INTRODUCTION

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place lors de l'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007 en tant que mesure transitoire visant à faciliter la poursuite des efforts déployés par le pays pour réformer son système judiciaire et intensifier la lutte contre la corruption¹. Il représentait un engagement commun de l'État roumain et de l'UE. Conformément à la décision portant création du mécanisme et comme souligné par le Conseil et confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)², il est mis un terme au MCV lorsque tous les objectifs de référence³ définis pour la Roumanie ont été remplis de manière satisfaisante.

Depuis 2007, les travaux se poursuivent dans le cadre du MCV afin d'encourager et de suivre le processus de réforme, sur la base des objectifs de référence. En janvier 2017, la Commission a procédé à une évaluation complète des progrès réalisés au cours des dix années déjà couvertes par le mécanisme⁴, ce qui a donné une image claire des progrès notables accomplis. La Commission a formulé douze recommandations spécifiques dont l'application irréversible suffirait pour clôturer le processus lancé au titre du MCV, à condition toutefois que de nouveaux éléments ne constituent pas clairement un retour en arrière.

Depuis lors, la Commission a procédé à quatre évaluations des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations. Les rapports de fin 2017 à 2019 ont été caractérisés par un essoufflement de la dynamique des réformes. Les mesures prises par la Roumanie ont fait resurgir des questions qui étaient considérées comme réglées dans le rapport de janvier 2017 et des recommandations supplémentaires ont été formulées⁵. Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux partagé ces préoccupations⁶. Toutefois, le rapport de juin 2021 a permis de constater des progrès sensibles, de nombreuses recommandations étant en voie d'être mises en œuvre si les progrès restaient constants⁷.

Ces dernières années, l'UE a considérablement développé sa boîte à outils pour défendre l'état de droit dans l'ensemble de l'UE⁸. Certains des outils mis en place présentent un intérêt direct dans le cadre des efforts déployés par l'UE pour soutenir la Roumanie dans le processus de réforme. En conséquence, un certain nombre de voies de suivi sont désormais en place pour examiner les questions couvertes par les objectifs de référence du MCV.

Le système judiciaire en général, y compris la réforme judiciaire, ainsi que les cadres de lutte contre la corruption, sont deux des domaines couverts par les rapports annuels sur l'état de

¹ À la suite des conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06), le mécanisme a été établi par décision de la Commission du 13 décembre 2006 [C(2006) 6569].

² Arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2021 dans les affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 et C-379/19, *Asociația Forumul Judecătorilor Din România e.a.*, point 164.

³ Les objectifs de référence pour la Roumanie portent sur l'efficacité et la transparence du système judiciaire, les institutions clés dans des domaines tels que l'intégrité et la lutte contre la corruption à tous les niveaux, ainsi que la prévention de la corruption.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751, COM(2018) 851 et COM(2019) 499.

⁶ Résolution non législative du Parlement européen du 13 novembre 2018 sur l'état de droit en Roumanie, P8_TA-PROV (2018) 0446. Conclusions du Conseil du 12 décembre 2018 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/fr/pdf>

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Un autre instrument mis en place depuis le rapport MCV 2018 est le règlement relatif à un régime général de conditionnalité liée à l'état de droit pour la protection du budget de l'Union [règlement (UE, Euratom) 2020/2092, JO L 433I du 22.12.2020, p. 1].

droit pour tous les États membres⁹. Ce processus continu de coordination et de suivi va au-delà du contexte spécifique de l'après-adhésion qui a déclenché le MCV. Le champ d'application des rapports sur l'état de droit s'étend à des questions ayant une incidence importante sur la capacité de réforme et la viabilité, telles que la qualité de la législation et du processus législatif, le rôle des institutions indépendantes pour garantir l'équilibre des pouvoirs, la mise en place d'un environnement favorable à la société civile, ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. Le rapport 2022 sur l'état de droit comportait pour la première fois des recommandations à l'intention de tous les États membres, y compris de la Roumanie¹⁰, afin de les soutenir dans leurs réformes dans les quatre domaines couverts par le rapport. Les autorités roumaines ont coopéré activement et de manière constructive avec la Commission dans le cadre du cycle de rapport sur l'état de droit.

Un certain nombre de questions liées à l'état de droit, notamment l'efficacité des systèmes judiciaires, la lutte contre la corruption ainsi que la qualité et le caractère inclusif du processus législatif, font également partie du Semestre européen, compte tenu de leur incidence sur l'environnement des entreprises, l'investissement, la croissance économique et l'emploi. En outre, le plan roumain pour la reprise et la résilience, évalué positivement par la Commission et adopté par le Conseil le 3 novembre 2021¹¹, comporte des étapes concrètes touchant à des questions couvertes par le MCV, qui sont au cœur du processus de réforme, telles que la réforme judiciaire et les cadres de lutte contre la corruption¹².

Le présent rapport fait le point sur les progrès réalisés par la Roumanie dans la mise en œuvre des recommandations du MCV en suspens et la réalisation des objectifs de référence du MCV depuis juin 2021. À l'instar des années précédentes, ce rapport est le fruit d'un processus d'analyse approfondi entrepris par la Commission sur la base d'une coopération étroite avec les autorités roumaines, la société civile et d'autres parties prenantes¹³.

⁹ À ce jour, la Commission a adopté trois rapports sur l'état de droit: COM(2020) 580, COM(2021) 700 et COM(2022) 500. Ces rapports comportaient des chapitres spécifiques sur la Roumanie: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724 et SWD(2022) 523.

¹⁰ COM(2022) 500, annexe et chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie.

¹¹ Décision d'exécution du Conseil 12319/21 du 3 novembre 2021. Les jalons spécifiques sont mentionnés dans le texte.

¹² Le respect de ces jalons sera évalué dans le cadre de la procédure spécifique à la lumière des critères prévus dans le plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie.

¹³ Les services de la Commission ont organisé une mission d'information en novembre 2022. Le ministre de la justice, des députés du Parlement roumain, le Conseil supérieur de la magistrature, la Haute Cour de cassation et de justice, le procureur général, la direction nationale anticorruption, l'Agence nationale pour l'intégrité, l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis (ANABI), des organisations de la société civile et des associations du monde judiciaire ont participé aux réunions en ligne.

2. ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

La présente section évalue les progrès accomplis en ce qui concerne les recommandations de la Commission dans les précédents rapports MCV, et plus particulièrement les douze recommandations de janvier 2017 et les huit recommandations supplémentaires de novembre 2018. La mise en œuvre de toutes les recommandations restantes permettrait de mettre un terme au MCV. Ces recommandations représentent les mesures essentielles nécessaires pour consolider le processus de réforme sur une trajectoire durable pour l'avenir; la coopération avec la Roumanie sera alors axée sur la poursuite de la mise en œuvre des réformes, dans le cadre du rapport sur l'état de droit.

2.1. Premier objectif de référence: indépendance de la justice et réforme du système judiciaire¹⁴

Lois sur la justice et garanties juridiques pour l'indépendance de la justice

Recommandations 2018:

- *suspendre séance tenante la mise en œuvre des lois sur la justice et des ordonnances d'urgence qui les accompagnent;*
- *réviser les lois sur la justice en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV, par la Commission de Venise et par le GRECO.*

Trois lois sur la justice¹⁵ définissent le statut des magistrats et organisent le système judiciaire et le Conseil supérieur de la magistrature. Elles sont donc essentielles pour garantir l'indépendance des magistrats et le bon fonctionnement du système judiciaire. En 2018 et 2019, les modifications apportées à ces lois ont eu de graves répercussions sur l'indépendance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire. Parmi les problèmes majeurs recensés figurent la création d'une section d'enquête spécifique sur les infractions pénales au sein du judiciaire (SIJJ), le système de responsabilité civile des juges et des procureurs, les régimes de retraite anticipée, l'accès à la profession, ainsi que le statut et la nomination des procureurs de haut rang. La mise en œuvre des lois modifiées a rapidement confirmé les préoccupations exprimées et l'apparition d'autres problèmes dans les années qui ont suivi a clairement montré la nécessité d'une révision globale des lois¹⁶.

Une réflexion sur la manière de modifier ces trois lois a débuté en septembre 2020 et s'est intensifiée au printemps 2022¹⁷, une nouvelle consultation ayant été lancée en juin 2022 par le ministère de la justice. La consultation a abouti à des projets révisés soumis pour avis au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). L'avis que ce dernier a rendu en août 2022 a donné lieu à la présentation d'une nouvelle version révisée des lois au Parlement, et le

¹⁴ Les objectifs de référence complets de la décision MCV initiale figurent en annexe.

¹⁵ Loi n° 207/2018 modifiant la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire; loi n° 234/2018 modifiant la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature; loi n° 242/2018 modifiant la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs.. Ces lois ont encore été modifiées par des ordonnances d'urgence du gouvernement en 2018 et 2019.

¹⁶ Notamment en ce qui concerne les règles de nomination applicables à la Haute Cour de cassation et de justice et à l'inspection judiciaire. Pour plus de détails, voir le rapport MCV 2019 [COM(2019) 499].

¹⁷ Pour de plus amples informations sur l'évolution de la situation entre septembre 2020 et juin 2022, voir le rapport MCV 2021 et le chapitre consacré à la Roumanie dans le rapport 2022 sur l'état de droit.

processus parlementaire s'est achevé en octobre 2022¹⁸. Plusieurs dispositions des lois adoptées ont été contestées devant la Cour constitutionnelle roumaine, qui a rejeté tous les recours. Les lois ont été promulguées par le président roumain le 15 novembre¹⁹. La révision des lois sur la justice constitue aussi une étape importante dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie²⁰.

Le gouvernement a estimé que les avis antérieurs de la Commission de Venise avaient clairement exprimé ses positions et avaient été pris en compte dans les lois révisées, même si les projets finaux n'avaient pas été spécifiquement transmis pour consultation avant leur présentation au Parlement. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a toutefois saisi la Commission de Venise. À la suite d'une demande des autorités roumaines de traiter l'avis dans le cadre d'une procédure d'urgence, la Commission de Venise a émis un avis urgent sur les trois lois sur la justice, publié le 18 novembre²¹. Cet avis sera présenté pour approbation à la Commission de Venise lors de la session plénière de décembre 2022.

Les révisions adoptées des lois constituent une réforme importante du cadre législatif. Les précédents rapports ont signalé des problèmes relatifs aux structures et aux procédures, tels que le démantèlement de la SIIJ, les régimes de responsabilité disciplinaire, civile et pénale applicables aux juges et aux procureurs, la responsabilité et la nomination des membres de l'encadrement de l'inspection judiciaire, ainsi que les procédures de nomination et de révocation des procureurs de haut rang et le rôle de la Haute Cour de cassation et de justice et du CSM. L'incidence des réformes sur l'indépendance et l'organisation de la carrière des magistrats a aussi son importance.

Les lois révisées sur la justice ont réformé le régime de responsabilité civile des juges et des procureurs, abordant la question soulevée de longue date dans les rapports MCV²², les rapports sur l'état de droit et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne²³. La nouvelle loi sur le statut des magistrats prévoit que, lorsqu'un demandeur introduit une demande en réparation pour une erreur judiciaire, le ministère des finances en informe immédiatement le magistrat concerné, qui peut demander à intervenir dans la première procédure engagée contre l'État. Par ailleurs, le ministère des finances ne peut intenter une action récursoire contre le magistrat que si la section concernée du CSM établit l'existence de la mauvaise foi ou d'une négligence grave dans le cadre de l'erreur judiciaire, sur la base

¹⁸ Une commission parlementaire mixte spéciale des deux chambres a examiné les lois dans le cadre d'une procédure parlementaire d'urgence qui a débuté le 12 septembre. Le processus parlementaire s'est achevé le 17 octobre après un vote favorable au Sénat.

¹⁹ Les lois ont été publiées au Journal officiel le 16 novembre.

²⁰ Jalon 423 du plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie, intitulé «Entrée en vigueur des "lois sur la justice" (lois sur le statut des magistrats, l'organisation judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature)».

²¹ Avis de la Commission de Venise CDL-PI(2022)047.

²² Voir notamment le rapport technique 2018 [SWD(2018) 551 final] et le chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie du rapport 2021 sur l'état de droit. Les règles précédemment en vigueur suscitaient des inquiétudes en raison du pouvoir attribué au ministère des finances, qui pouvait déterminer si une erreur judiciaire avait été commise de mauvaise foi ou par négligence grave et, par la suite, engager des actions en recouvrement contre les juges pour le préjudice causé.

²³ Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 18 mai 2021 dans les affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 et C-379/19, *Asociația Forumul Judecătorilor Din România e.a.*, points 233-241, la CJUE a jugé que les droits de la défense des juges devaient être pleinement respectés, qu'une juridiction devait statuer sur la responsabilité personnelle des juges et que la loi devait prévoir de manière claire et précise les garanties nécessaires pour que ni l'enquête ni l'action récursoire ne puissent devenir un instrument de pression sur l'activité juridictionnelle.

d'un rapport établi par l'inspection judiciaire. Auparavant, le ministère pouvait introduire le recours indépendamment des conclusions du rapport de l'inspection judiciaire.

Des garanties supplémentaires ont également été mises en place en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des magistrats. Sur le fond, les infractions disciplinaires qui suscitaient des inquiétudes quant à l'indépendance de la justice²⁴ et à la primauté du droit de l'Union²⁵ ont été supprimées. Dans le même temps, l'extension d'une autre infraction disciplinaire à l'expression d'opinions politiques non seulement dans l'exercice de ses fonctions, mais aussi, plus généralement, en public, devra faire l'objet d'un suivi afin de faire en sorte que cela ne restreigne pas indûment la liberté d'expression des magistrats. Pour ce qui est des aspects procéduraux, les décisions des sections du CSM en matière disciplinaire doivent désormais être motivées et notifiées sans délai au magistrat concerné. La loi prévoit également la suppression des sanctions disciplinaires du dossier du magistrat trois ans après leur date d'exécution si le magistrat ne fait pas l'objet d'une nouvelle sanction disciplinaire pendant cette période.

En ce qui concerne la procédure disciplinaire elle-même, des délais plus stricts sont aussi introduits pour que le CSM motive ses décisions disciplinaires²⁶. Une des préoccupations qui subsistent est la possibilité qu'à l'inspection judiciaire de contester une décision de la section disciplinaire du CSM²⁷.

Les lois sur la justice introduisent des modifications importantes en ce qui concerne l'organisation de la carrière des magistrats. La durée de la formation à l'Institut national de la magistrature a été portée de deux à trois ans. Bien que cela puisse avoir un effet à plus long terme sur la taille de la réserve de nouveaux magistrats disponibles²⁸, cela laisse également plus de temps pour la formation pratique de ces magistrats. D'autres dispositions modifiées concernent les exigences en matière d'ancienneté pour les promotions aux juridictions supérieures et aux parquets, qui ont globalement été revues à la hausse²⁹. Pour ce qui est des nominations aux parquets spécialisés, à la direction nationale anticorruption (DNA) et à la direction chargée des enquêtes sur la criminalité organisée et le terrorisme (DIICOT), les exigences en matière d'ancienneté ont été maintenues à dix ans, avec une période transitoire temporaire afin d'atténuer l'incidence éventuelle sur les ressources humaines. L'incidence concrète des nouvelles exigences en matière d'ancienneté sur les ressources humaines une fois la mesure temporaire supprimée reste à déterminer. La loi maintient les deux types de

²⁴ Cette infraction concerne «les actes portant atteinte à l'honneur, à la rigueur professionnelle ou au prestige de la justice, commis lors de l'exercice ou en dehors de l'exercice de ses fonctions».

²⁵ L'infraction relative au «non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle ou des décisions rendues par la Haute Cour de cassation et de justice pour statuer sur des recours dans l'intérêt de la loi», qui exposerait les juges à une responsabilité disciplinaire s'ils renoncent à appliquer des arrêts de la Cour constitutionnelle leur interdisant d'examiner la conformité de dispositions du droit national avec le droit de l'Union, voir l'arrêt de la CJUE du 22 février 2022, RS, dans l'affaire C-430/21, points 79 à 93.

²⁶ Celles-ci doivent maintenant être motivées sans délai, au lieu du délai antérieur de 20 jours, qui était souvent ignoré.

²⁷ «Une fois que la commission disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature a statué en faveur du juge, cette décision devrait être définitive» [CDL-AD (2002) 015, avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi relative au système judiciaire bulgare].

²⁸ L'avis du CSM sur les projets de loi a mis en évidence le risque que cette augmentation ait une incidence significative sur les ressources humaines et la charge de travail des tribunaux et des parquets, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la qualité de la justice. L'application de ces dispositions et leur incidence pratique sur la charge de travail et le traitement efficace des dossiers continueront à faire l'objet d'un suivi dans le cadre des rapports sur l'état de droit.

²⁹ Il s'agit désormais de sept ans pour les tribunaux, neuf ans pour les cours d'appel et dix ans pour le parquet rattaché à la HCCJ.

promotion existants dans les cours d'appel, les tribunaux et les parquets qui leur sont rattachés, mais suspend les dispositions relatives aux promotions concurrentielles sur place jusqu'en décembre 2025, ne permettant que des promotions effectives durant cette période³⁰. De nouvelles règles ont été introduites pour la promotion des juges auprès de la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ), où les promotions sur la base d'une épreuve écrite concurrentielle ont été remplacées par une sélection fondée sur une évaluation des décisions judiciaires prises par les candidats pendant toute leur période d'activité à la Cour d'appel et un entretien devant la section des juges du CSM³¹. Une fois promu à la HCCJ, les juges sont également exclus d'autres évaluations professionnelles. D'autres changements importants concernent la nomination du personnel d'encadrement intermédiaire dans les tribunaux d'instance, les tribunaux, les tribunaux spécialisés, les cours d'appel et les parquets qui leur sont rattachés, qui ne se fait plus par concours, mais uniquement sur proposition du président de la juridiction ou du chef du parquet.

L'avis urgent de la Commission de Venise se concentre sur un nombre limité de sujets, concernant la responsabilité civile et disciplinaire des magistrats et les concours d'admission dans le système judiciaire, ainsi que la nomination et la révocation des procureurs spécialisés et de haut rang. L'avis conclut que, dans l'ensemble, les lois semblent aller dans la bonne direction, même si la Commission de Venise a déploré que le gouvernement roumain ne les ait pas soumises à une consultation comme cela avait été annoncé. Des éléments positifs sont observés en ce qui concerne la nomination et la révocation des procureurs de haut rang (voir également ci-dessous). En outre, il est relevé dans l'avis qu'il existe des garde-fous contre les ingérences politiques dans les travaux de la DNA ainsi qu'une limitation claire des pouvoirs du procureur général à l'égard de la DNA et de la DIICOT, ainsi que du contrôle du ministre de la justice (limité aux questions de gestion). La Commission de Venise a cependant émis plusieurs recommandations pouvant impliquer d'autres modifications ciblées des lois, telles que l'allongement de la durée des mandats des procureurs de haut rang, actuellement de trois ans, et la suppression de la possibilité de reconduction des mandats, ainsi que le renforcement des garde-fous si le procureur général annule les décisions des procureurs ordinaires. Parmi les autres modifications proposées figurent une sélection concurrentielle des directeurs adjoints dans les tribunaux et les parquets et le fait d'indiquer clairement que les officiers de police judiciaire détachés auprès des parquets ne peuvent pas faire rapport au ministre de l'intérieur.

En ce qui concerne la SIIJ, un premier projet de loi visant à démanteler cet organe a été présenté au Parlement en février 2021. Malgré son adoption à la Chambre des députés (et l'avis favorable de la Commission de Venise), le projet de loi n'a pas été adopté au Sénat. Le nouveau gouvernement a relancé le processus en janvier 2022 et, après une consultation publique raccourcie, d'une durée de dix jours, sur un nouveau projet de loi et un avis

³⁰ Il s'agit des promotions «sur place», qui sont fondées sur les résultats obtenus lors des concours de promotion, et des promotions effectives, qui reposent sur l'évaluation de l'activité des magistrats au cours des dernières années. À partir de 2025, les promotions sur place devraient être plafonnées à 20 % du nombre total de postes vacants. Ces restrictions à ce qui est considéré comme une procédure de promotion plus objective et méritocratique ont été critiquées par certaines associations de magistrats en Roumanie.

³¹ Cette modification a aussi été critiquée par certaines associations de magistrats et organisations de la société civile, qui affirment que le caractère méritocratique et concurrentiel de la procédure a été affaibli. Par ailleurs, le CSM a fait valoir que le système actuel ne fonctionnait pas efficacement et qu'à ce niveau d'ancienneté, les tests fondés sur la connaissance pour les juges étaient moins pertinents qu'une analyse de leurs performances sur le terrain.

favorable du CSM, le Parlement a adopté une loi le 28 février 2022³², alors qu'un prochain avis de la Commission de Venise était en attente. La SIIJ a été démantelée en mars 2022.

La SIIJ s'était montrée incapable de fonctionner efficacement: en trois ans d'existence, elle n'a envoyé que sept affaires devant les tribunaux et a accumulé un important arriéré judiciaire³³. Avec le démantèlement de la SIIJ, la compétence d'enquêter sur les infractions commises par des magistrats a été transférée aux «procureurs désignés» au sein des parquets rattachés à la Haute Cour de cassation et de justice³⁴ et aux cours d'appel³⁵. Le rapport 2022 sur l'état de droit relevait que, bien que le nouveau système constitue une amélioration pour ce qui est du nombre de procureurs affectés à la nouvelle structure et de sa répartition territoriale³⁶, des préoccupations ont été exprimées quant à son incidence sur l'indépendance de la justice³⁷. Par exemple, on n'a pas profité de l'occasion pour répondre sur le plan juridique à la préoccupation relative à l'utilisation d'allégations non fondées («plaintes vexatoires») comme moyen de pression à l'encontre des magistrats. La compétence *ratione personae* en place dans le cadre du système précédent a été maintenue, sans qu'il ne soit précisé comment le système répondrait au critère d'être justifié par des impératifs objectifs et vérifiables tenant à la bonne administration de la justice, comme le prévoit la CJUE³⁸. En outre, l'absence de nouvelles garanties spécifiques dans la structure mise en place a suscité des inquiétudes, à la lumière de l'arrêt de la CJUE³⁹. Dans son avis de mars 2022, la Commission de Venise a estimé que tout démantèlement de la SIIJ devrait garantir une plus grande efficacité des enquêtes sur les allégations de corruption des juges et des procureurs⁴⁰. D'autres préoccupations ont porté sur la procédure de nomination des «procureurs

³² Loi n° 49 du 11 mars 2022 relative à la suppression de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du système judiciaire, ainsi qu'à la modification de la loi n° 135/2010 sur le code de procédure pénale, publiée au Journal officiel n° 244 du 11 mars 2022. La loi a été contestée devant la Cour constitutionnelle, qui l'a déclarée constitutionnelle par la décision n° 88 du 9 mars 2022.

³³ La SIIJ avait un total de 9 651 affaires à résoudre. Entre 2018 et 2022, elle a résolu un total de 2 000 affaires. Sur ce total, la SIIJ a émis sept mises en accusation et a assigné neuf défendeurs en justice, ce qui portait le nombre d'affaires ouvertes à 7 002 en mars 2022.

³⁴ Pour les infractions commises par des membres du CSM, des juges et des procureurs rattachés à la HCCJ, des juges et des procureurs rattachés aux juridictions d'appel et à la cour d'appel militaire, ainsi que des juges de la Cour constitutionnelle.

³⁵ Pour les infractions commises par des juges et des procureurs rattachés aux juridictions de première instance, aux tribunaux et aux tribunaux militaires.

³⁶ Dans le cadre de la nouvelle structure, le procureur général peut désigner jusqu'à 14 procureurs au sein du parquet rattaché à la HCCJ et jusqu'à trois procureurs dans chaque parquet rattaché aux cours d'appel. Les procureurs sont désignés pour une période de quatre ans sur recommandation de la plénière du CSM. Ils retrouvent leur poste initial à la fin de ce mandat ou sur décision du procureur général de mettre fin à la désignation.

³⁷ Déclaration de l'Association du Forum roumain des juges, de l'Association «Mouvement pour la défense du statut des procureurs» et de l'Association «Initiative pour la justice», du 24 janvier 2022.

³⁸ Arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2021 dans les affaires jointes C- 83/19, C- 127/19, C- 195/19, C- 294/19, C- 355/19 et C- 379/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e.a.*, ECLI:EU:C:2021:393, point 223.

³⁹ La nouvelle structure devrait être «assortie de garanties spécifiques permettant, d'une part, d'écarter tout risque que cette section soit utilisée comme un instrument de contrôle politique de l'activité de ces juges et procureurs susceptible de porter atteinte à leur indépendance et, d'autre part, d'assurer que cette compétence puisse être exercée à l'égard de ces derniers dans le plein respect des exigences découlant des articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e.a.*, C- 83/19, C- 127/19, C- 195/19, C- 294/19, C- 355/19 et C- 379/19, ECLI:EU:C:2021:393, point 223.

⁴⁰ Commission de Venise, avis sur le projet de loi visant à démanteler la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire [CDL-AD (2022) 003], point 37.

désignés»⁴¹. L'approche décentralisée adoptée impose de suivre les résultats du nouveau système. Jusqu'à présent, aucun incident de procédure n'a été soulevé, les travaux se concentrant sur le traitement des affaires transférées⁴² et la priorité étant donnée à la clôture des affaires reposant sur des allégations non étayées. Il apparaît que plus de 95 % des dossiers transférés traités jusqu'à présent étaient fondés sur des plaintes vexatoires. Le procureur général a également mis au point une méthode pour hiérarchiser les affaires. Le rapport 2022 sur l'état de droit comportait deux recommandations spécifiques sur le nouveau régime⁴³; la Commission rendra compte de la mise en œuvre de celui-ci dans son rapport 2023 sur l'état de droit.

Les processus législatifs de révision des trois lois sur la justice et des dispositions relatives aux enquêtes sur les infractions au sein du système judiciaire sont à présent achevés. Le gouvernement roumain s'est engagé à tenir le plus grand compte du futur avis de la Commission de Venise sur les lois sur la justice, qui pourrait entraîner de nouvelles modifications ciblées de la législation. Les suites données à cet engagement et la mise en œuvre pratique du nouveau cadre législatif relèvent du suivi assuré par la Commission au titre du rapport sur l'état de droit. Les nouvelles lois sur la justice seront également évaluées dans le cadre de la procédure spécifique prévue dans le plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie.

Nominations aux postes de direction des services du parquet

- *Recommandation de 2017: mettre en place un système de nomination des hauts procureurs solide et indépendant, fondé sur des critères clairs et transparents, en s'appuyant sur le soutien de la Commission de Venise.*
- *Recommandation de 2018: respecter les avis négatifs du Conseil supérieur concernant les nominations ou les révocations de procureurs à des postes de gestion, jusqu'à ce qu'un nouveau cadre législatif soit en place, conformément à la recommandation n° 1 de janvier 2017.*
- *Recommandation de 2018: relancer le processus de nomination d'un procureur principal de la DNA ayant une expérience avérée de la poursuite de délits de corruption et donner à la DNA un mandat clair pour continuer à mener des enquêtes professionnelles, indépendantes et non partisans en matière de corruption.*

⁴¹ Parmi les sujets de préoccupation figurait l'absence d'une procédure concurrentielle spécifique et d'un rôle spécifique pour la section des procureurs du CSM. La Commission de Venise a souligné l'importance d'«associer davantage la section des procureurs du CSM à la sélection initiale des procureurs» [avis de la Commission de Venise, CDL-AD (2022) 003, point 28]. Ces préoccupations ont été accentuées par les décisions initiales du CSM, qui semblaient favoriser la continuité avec le personnel précédent de la SIIJ. À ce jour, sur un total de 59 postes, 37 ont été pourvus et 9 autres propositions sont en suspens. Le procureur général a signalé certaines difficultés à faire nommer des procureurs par le Conseil supérieur de la magistrature dans certains bureaux, ce qui a conduit à une répartition inégale de la charge de travail.

⁴² Depuis le démantèlement de la SIIJ, 1 237 affaires avaient été résolues par la nouvelle structure à la fin septembre 2022 (786 au niveau central et 451 au niveau local) et 2 960 affaires étaient toujours pendantes au niveau central, tandis que les parquets dans l'ensemble du pays avaient 4 208 affaires pendantes.

⁴³ Les deux recommandations visent à «prendre des mesures pour répondre aux préoccupations qui subsistent en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions pénales au sein du système judiciaire, en tenant compte des normes européennes et des avis pertinents de la Commission de Venise», ainsi qu'à «suivre de près l'incidence du nouveau système sur les enquêtes et les poursuites en matière d'infractions pour corruption dans le système judiciaire». Voir également le troisième objectif de référence.

La mise en place d'un système de nominations transparent et fondé sur le mérite des procureurs de très haut rang, en mesure d'offrir suffisamment de garde-fous contre la politisation, est une recommandation de longue date du MCV. Les rapports MCV successifs avaient mis en évidence la nécessité d'un équilibre des pouvoirs suffisant dans la procédure de nomination des hauts procureurs, ainsi qu'une réflexion sur la mesure dans laquelle la même procédure de nomination et de révocation s'appliquerait aux niveaux de gestion inférieurs du parquet⁴⁴. La Commission n'a cessé de souligner que la consultation de la Commission de Venise sur la procédure envisagée constituait un moyen important de pérenniser la solution retenue et de garantir un équilibre à l'épreuve du temps entre les rôles respectifs des différentes institutions concernées, du président de la Roumanie, du ministre de la justice et du CSM⁴⁵ dans le processus.

La Commission de Venise a reconnu qu'il existait différents modèles pour les nominations au poste de procureur général (ou à des fonctions similaires). Elle a toutefois souligné que, pour gagner la confiance du public, il fallait un juste équilibre entre l'exigence de légitimité démocratique de ces nominations et l'exigence de dépolitisation⁴⁶.

La procédure de nomination des hauts procureurs est prévue par la loi révisée sur le statut des magistrats adoptée par le Parlement en octobre 2022. Selon cette procédure, les procureurs en chef (procureur général, procureur général de la DNA et procureur général de la DIICOT), ainsi que leurs suppléants, doivent être nommés par le président de la Roumanie sur proposition motivée du ministre de la justice, présentée à la suite d'une procédure de sélection lancée et organisée par le ministère de la justice et après avis du CSM. Les principaux problèmes relevés par le passé concernaient, entre autres, la cohérence et la transparence du processus de sélection et la loi y remédie par l'introduction de nouvelles règles détaillant l'organisation de la procédure de sélection et de nomination, les conditions d'admissibilité des candidats, les critères d'évaluation et la composition du comité de sélection. Le rôle et le poids respectifs du CSM (en particulier de la section des procureurs) et du président dans la procédure sont particulièrement importants en tant que contrepoids à l'influence exercée par le ministre de la justice et garde-fous contre la politisation. La procédure associe désormais la section des procureurs du CSM à la fois au processus de sélection, deux représentants de cette section participant dorénavant aux entretiens, et au processus de nomination, le ministre de la justice devant solliciter l'avis de ladite section. Bien que l'avis du CSM ne soit pas contraignant pour le ministre, la procédure prévoit que, s'il est négatif, un nouvel entretien tenant compte des arguments exposés dans cet avis devra avoir lieu avec le candidat proposé. À l'issue de ce nouvel entretien, le ministre peut envoyer la proposition de nomination au président ou retirer cette proposition et organiser une

⁴⁴ La recommandation date de 2016 et sa pertinence a été soulignée par l'évolution ultérieure de la situation. Alors que les décisions relatives aux nominations restent caractérisées par une approche consensuelle, les controverses liées, en particulier, à l'arbitraire autorisé par la loi dans le processus de révocation ont fait ressortir la nécessité de veiller à la clarté et d'introduire des garde-fous. Le rapport MCV 2016 recommandait également que la procédure appliquée aux postes d'encadrement inférieurs, aux suppléants et aux chefs de section (qui serait laissée au CSM et à la direction des organisations concernées) ne comporte aucune dimension politique.

⁴⁵ Voir les préoccupations exprimées par la Commission de Venise concernant l'absence de contrepoids à l'influence du ministre de la justice, avis 950/2019 CDL-AD (2019) 014.

⁴⁶ CDL-AD (2015) 039, avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, sur le projet de modification de la loi sur le parquet de Géorgie, § 19; CDL-AD (2017) 028, Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, § 33. Voir également CDL-PI (2022) 023, compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs.

nouvelle procédure de sélection. Le président peut, soit accepter la proposition du ministre et procéder à la nomination, soit refuser cette proposition, en motivant sa décision.

La loi révisée a donc introduit un processus de sélection et de nomination plus transparent et plus solide au niveau du ministère de la justice et garantit une plus grande stabilité grâce au recours à un acte législatif plutôt qu'à des arrêtés ministériels. Cette évolution a été accueillie positivement par la Commission de Venise dans son avis urgent. La participation de la section des procureurs du CSM contribuera également à garantir que les candidats nommés bénéficient du soutien de la magistrature. Bien que la solution retenue n'empêche pas le ministre de procéder à une nomination en cas d'avis négatif du CSM ou à la suite d'un refus du président, les garde-fous supplémentaires qui ont été introduits contribuent à garantir que les arguments soulevés dans un avis du CSM sont correctement examinés et pris en considération dans le processus de nomination.

Dans son avis urgent, la Commission de Venise a constaté que, même si la procédure de nomination continue de conférer un rôle décisif au ministre de la justice, le président de la Roumanie partage la responsabilité politique des nominations et le CSM voit son rôle renforcé. Selon la Commission de Venise, la participation de plusieurs acteurs institutionnels à la procédure garantit un bon degré de transparence et la modification constitue une amélioration en termes de protection contre le risque de nominations partisans.

La procédure de révocation des procureurs de haut rang est similaire au processus de nomination. Selon la loi révisée, la procédure est engagée par une demande d'avis adressée par le ministre de la justice à la section des procureurs du CSM. Cet avis n'est pas contraignant et, une fois qu'il a été émis, le ministre peut proposer une révocation au président de la Roumanie, qui ne peut la refuser que pour des motifs tenant à la légalité. Une des modifications apportées fait suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴⁷, qui a attiré l'attention sur l'importance croissante d'associer une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif aux décisions touchant à la nomination et à la révocation des procureurs, ainsi que sur le risque que la révocation puisse avoir un effet dissuasif sur la volonté des magistrats de participer au débat public sur les questions concernant le système judiciaire. Une procédure de recours devant une juridiction administrative a été ajoutée à la procédure de révocation des procureurs exerçant des fonctions de direction et laisse au procureur révoqué 15 jours pour contester sa révocation; la juridiction administrative a ainsi la possibilité, mais n'est pas tenue, d'examiner la légalité et le bien-fondé de la révocation proposée⁴⁸.

Le rapport MCV 2021 a conclu qu'il avait été donné suite à la recommandation de 2018 relative à la nomination du procureur général de la DNA.

Les lois révisées sur la justice introduisent un processus de sélection plus transparent et plus solide pour les nominations à des postes de direction au sein du ministère public et prévoient des garde-fous supplémentaires pour renforcer l'obligation de rendre des comptes imposée au ministre de la justice lorsqu'il propose des nominations. La procédure de nomination et de révocation aux postes de direction au sein du ministère public est en discussion depuis le lancement du MCV, et la consultation de la Commission de Venise est un moyen important de pérenniser la solution retenue. Le gouvernement roumain s'est engagé à tenir le plus grand compte du futur avis de la Commission de Venise sur les lois sur la justice. La Commission

⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 5 mai 2020, Kövesi c. Roumanie, requête n° 3594/19.

⁴⁸ Contrairement à ce que prévoyait la loi précédente, un recours en justice contre le décret du président visant à révoquer un haut procureur n'a pas d'effet suspensif sur la révocation.

continuera de surveiller les suites données à cet engagement ainsi que la mise en œuvre pratique de la nouvelle législation dans le cadre du rapport sur l'état de droit.

Codes de conduite

Recommandation de 2017: veiller à ce que le code de conduite des parlementaires à l'étude au Parlement contienne des dispositions claires relatives au respect mutuel entre institutions et énonçant clairement que les parlementaires et le processus parlementaire sont tenus de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire. Un code de conduite similaire pourrait être adopté pour les ministres.

Comme déjà indiqué dans le rapport 2021, un code de conduite destiné aux parlementaires est en place depuis la fin de 2017⁴⁹. Même s'il ne comporte pas de dispositions explicites concernant le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire⁵⁰, il peut avoir contribué à une sensibilisation accrue et donc à une réduction du nombre d'incidents de non-respect de l'indépendance de la justice au cours du processus parlementaire ainsi que du nombre de critiques formulées à l'égard du système judiciaire et de magistrats par certains membres du Parlement, comme indiqué dans le rapport MCV 2021⁵¹. Le code de conduite ministériel, modifié en 2020, prévoit l'obligation de respecter l'indépendance de la justice⁵².

Depuis le rapport MCV 2021, on observe une diminution des critiques virulentes susceptibles de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire formulées publiquement par des parlementaires et aucune situation n'a été constatée qui aurait permis de tester l'efficacité du code en cas de violations. Sur la période 2021-2022, le CSM a admis respectivement 8 et 18 requêtes l'invitant à défendre la réputation professionnelle, l'indépendance et l'impartialité de juges et de procureurs⁵³. Le CSM a observé qu'alors que, par le passé, les campagnes de dénigrement visant des magistrats étaient lancées par des responsables politiques dans des médias nationaux, la plupart des requêtes sont désormais liées à des déclarations publiées dans des médias locaux.

Cette amélioration de la situation peut être l'occasion de se prémunir contre un retour à une atmosphère plus conflictuelle à l'avenir et un risque accru d'attaques de la part de responsables politiques visant des membres du pouvoir judiciaire. Les codes de conduite pourraient, par exemple, être assortis d'orientations, d'exemples et d'actions de sensibilisation concernant la manière de traiter des cas concrets. Une voie à envisager par les autorités roumaines serait d'assurer un suivi afin de faire en sorte que, lorsque le CSM condamne les déclarations d'un membre du parlement ou du gouvernement concernant un magistrat ou le système judiciaire, il soit procédé rapidement à une évaluation visant à déterminer s'il y a eu

⁴⁹ Décision 77/2017 du Parlement: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵⁰ Le code de conduite ne mentionne pas spécifiquement le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais contient une disposition générale sur le respect de la séparation des pouvoirs. L'article 1^{er}, paragraphe 3, dispose ce qui suit: «Les députés et les sénateurs ont l'obligation d'agir avec honneur et discipline, en tenant compte des principes de séparation et d'équilibre des pouvoirs dans l'État, de transparence, de probité morale, de responsabilité et de respect de la réputation du Parlement.»

⁵¹ Site web du Conseil supérieur de la magistrature – déclarations et décisions concernant l'indépendance de la justice.

⁵² Article 3, paragraphe 1, du code.

⁵³ En 2021, le CSM a pris 36 décisions au total dans le cadre de requêtes concernant la défense de la réputation professionnelle et de l'impartialité de magistrats (23 requêtes ont été admises, 10 rejetées et les autres annulées ou retirées) contre 18 en 2022 (8 ont été admises, 9 rejetées et 1 annulée).

ou non violation du code. Ces évolutions peuvent faire l'objet d'un suivi dans les rapports sur l'état de droit.

Des codes de conduite sont en place pour les parlementaires et les ministres et peuvent contribuer à une sensibilisation accrue et à une réduction significative du nombre d'incidents de non-respect de l'indépendance de la justice et de critiques à l'égard du système judiciaire et de magistrats.

Code de procédure civile

Recommandation de 2017: le ministre de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature et la Haute Cour de cassation et de justice doivent mettre la dernière main à un plan d'action pour que le nouveau délai de mise en œuvre des dispositions restantes du code de procédure civile puisse être respecté.

Cette recommandation portait sur l'achèvement de la réforme du code de procédure civile, qui a plus particulièrement mis en place l'étape de la «chambre du conseil» dans la procédure civile et des procédures d'appel dans certaines affaires. Cette réforme a été abandonnée en 2018⁵⁴. Le rapport MCV 2021 a maintenu la conclusion de 2019 selon laquelle cela devrait permettre une période de stabilité dans cette branche du système judiciaire et a considéré que cette recommandation était respectée.

Aucune évolution n'a été constatée depuis le dernier rapport MCV et la recommandation reste respectée. Les évaluations de l'efficacité et de la qualité des procédures judiciaires sont actuellement examinées dans le cadre du rapport sur l'état de droit.

Code pénal et code de procédure pénale

- *Recommandation de 2018: geler la mise en œuvre des modifications du code pénal et du code de procédure pénale.*
- *Recommandation de 2018: ouvrir à nouveau la révision du code pénal et du code de procédure pénale en tenant pleinement compte du besoin de compatibilité avec la législation de l'UE et les instruments anticorruption internationaux, ainsi qu'avec les recommandations du MCV et l'avis de la Commission de Venise.*
- *Recommandation de 2017: la phase actuelle de la réforme des codes pénaux roumains doit être conclue, le Parlement faisant avancer ses plans en vue de l'adoption des modifications présentées par le gouvernement en 2016 après consultation des autorités judiciaires.*

Les rapports MCV reviennent constamment sur la nécessité de mener à bien la réforme des codes pénaux roumains de 2014. L'un des principaux éléments moteurs de cette réforme est la nécessité d'adapter les codes aux décisions de la Cour constitutionnelle et de transposer les directives de l'UE. Depuis 2014, la Cour constitutionnelle a adopté 80 décisions déclarant diverses dispositions des codes contraires à la constitution⁵⁵. Il s'est avéré difficile de répondre rapidement et de manière cohérente à la nécessité d'adapter la législation pour tenir compte de ces décisions⁵⁶. Les années précédentes, la Commission a rendu compte de

⁵⁴ Les lois modifiées sont entrées en vigueur en décembre 2018.

⁵⁵ 66 décisions concernent le code de procédure pénale et 14 le code pénal.

⁵⁶ Comme l'a relevé le gouvernement roumain, bien que certaines lacunes en matière de constitutionnalité aient déjà été corrigées par l'adoption de modifications législatives, 32 décisions de la Cour constitutionnelle relatives au code de procédure pénale et 13 décisions relatives au code pénal n'ont pas encore été suivies d'interventions législatives.

manière détaillée de l'évolution de la révision des codes et rappelé la nécessité de donner la priorité à l'achèvement des réformes.

Un certain nombre de décisions importantes prises par la Cour constitutionnelle depuis 2014 ont annulé des dispositions des deux codes, ce qui a eu une incidence particulière sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée⁵⁷. L'absence de solutions stratégiques et législatives a accru les obstacles et l'insécurité juridique en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et les sanctions portant sur les affaires de corruption à haut niveau, ce qui a fait échouer des procédures devant les tribunaux, renforcé l'insécurité juridique quant à la recevabilité des preuves et nécessité le redémarrage d'enquêtes ou de procès. Dans certains cas, l'absence d'action législative a conduit à une succession de décisions de la Cour constitutionnelle sur un même sujet, lesquelles ont dû être interprétées par la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ) pour que les juridictions puissent les appliquer de manière cohérente.

À titre d'exemple, un cas récent est susceptible d'avoir une incidence particulièrement néfaste sur d'importantes affaires pénales en cours. En 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la constitution une disposition relative à l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale pour toutes les infractions soumises à prescription. La majorité des juridictions ont tenu compte de cette décision en interprétant de manière plus restrictive les situations dans lesquelles un acte de procédure pouvait entraîner l'interruption de la prescription. Toutefois, le fait qu'aucune nouvelle disposition législative n'a été adoptée pour remédier à la situation a été constaté en mai 2022 dans une deuxième décision de la Cour constitutionnelle portant sur le même article. Dans cette décision, la Cour a considéré qu'à compter de la première décision et jusqu'à ce que les conditions d'interruption du délai de prescription soient fixées par le législateur, il n'existait aucun fondement pour interrompre le délai de prescription de la responsabilité pénale. Bien qu'une ordonnance d'urgence du gouvernement ait été adoptée en 2022 pour préciser les conditions dans lesquelles l'interruption du délai de prescription s'appliquerait à l'avenir, son effet n'est pas rétroactif. En outre, des recours contre cette ordonnance sont actuellement pendants devant la Cour constitutionnelle. Le 25 octobre 2022, la HCCJ a jugé que, selon le principe de la loi la plus favorable au cours de la période 2014-2022, aucun acte de procédure du ministère public ne peut être considéré comme interrompant le délai de prescription de la responsabilité pénale⁵⁸. Cette suite d'événements pourrait avoir de graves conséquences. La section des procureurs du CSM a averti qu'elle conduirait à la clôture de la procédure pénale et à la suppression de la responsabilité pénale dans un très grand nombre d'affaires⁵⁹.

Depuis le rapport 2021, des mesures concrètes ont été prises pour faire avancer la révision des deux codes. Le groupe de travail interinstitutionnel créé en 2019 a poursuivi ses travaux et des projets révisés ont été publiés pour consultation sur le site web du ministère de la justice dans le courant de l'été 2021. Un an plus tard, le 2 juin 2022, le ministère de la justice a transmis une version révisée des projets de loi au gouvernement pour approbation⁶⁰. Cette

⁵⁷ À titre d'exemple, on peut citer la définition de l'infraction pénale d'abus d'autorité, les conditions d'utilisation des méthodes de surveillance technique (mise sur écoute) ou la prescription spéciale pour les infractions pénales. À cet égard, voir également le troisième objectif de référence.

⁵⁸ Décision 67/2022 de la Haute Cour de cassation et de justice, se rapportant aux décisions n° 297/2018 et n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Voir également le troisième objectif de référence.

⁶⁰ Pour de plus amples détails, voir le rapport 2022 sur l'état de droit. Plus précisément, le projet actuel propose de modifier l'infraction d'abus de pouvoir dans le code pénal de manière à préciser qu'une

révision fait également partie des jalons d'une réforme prévue par le plan national pour la reprise et la résilience de la Roumanie⁶¹.

Le processus législatif de révision du code pénal et du code de procédure pénale afin d'aligner les dispositions sur les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de Roumanie est toujours en cours. Cet alignement devra également tenir compte du besoin de compatibilité avec la législation de l'UE et les instruments anticorruption internationaux, ainsi qu'avec les recommandations du MCV et l'avis de la Commission de Venise. Les évolutions récentes de la jurisprudence concernant la prescription de la responsabilité pénale et leur incidence considérable sur les procédures préalables aux procès et les procédures en justice en cours démontrent la nécessité d'un tel alignement. L'achèvement de la révision des deux codes fait également partie des engagements pris par la Roumanie dans son plan pour la reprise et la résilience et la Commission évaluera attentivement les codes révisés conformément aux procédures spécifiques prévues dans ce contexte.

Le processus législatif dans le domaine du MCV

Recommandation du MCV de 2017: afin d'améliorer davantage la transparence et la prévisibilité du processus législatif, et de renforcer les garde-fous internes dans l'intérêt de l'irréversibilité des résultats, le gouvernement et le Parlement doivent garantir la transparence totale et tenir dûment compte des consultations avec les autorités concernées et les parties prenantes dans le cadre du processus décisionnel et des activités législatives relatives au code pénal et au code de procédure pénale, aux lois sur la corruption, aux lois sur l'intégrité (incompatibilités, conflits d'intérêts, enrichissement injustifié), aux lois sur la justice (concernant l'organisation du système judiciaire), ainsi qu'au code civil et au code de procédure civile, en s'inspirant de la transparence du processus décisionnel mis en place par le gouvernement en 2016.

Cette recommandation était une reconnaissance du fait qu'un processus législatif ouvert et solide est le meilleur moyen de garantir la viabilité et l'efficacité des réformes⁶². Le rapport MCV 2021 a conclu que le processus législatif des différentes propositions de réforme – concernant la SIIJ, les lois sur la justice, puis le code pénal et le code de procédure pénale – était l'occasion de montrer que l'approche de la recommandation était suivie.

L'équilibre entre la nécessité de concrétiser d'urgence les engagements prioritaires et celle de garantir un processus transparent et inclusif n'a pas toujours été trouvé. Le processus rapide d'adoption de la loi qui a démantelé la SIIJ a suscité la crainte que les parties prenantes n'aient eu que peu d'occasions de formuler des observations sur les nouvelles dispositions,

«violation d'une obligation» doit trouver son fondement dans une loi, une ordonnance du gouvernement, une ordonnance d'urgence du gouvernement ou un autre acte normatif qui, à la date de son adoption, était assimilé à une loi. Le manque de clarté entourant cette infraction a entravé les poursuites et l'on s'attend à ce que la modification les facilite et les rende plus efficaces. Il est également proposé, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle et d'un avis de la Commission de Venise de 2018, de renforcer les garanties applicables à l'utilisation des preuves obtenues à partir d'enregistrements électroniques.

⁶¹ Le jalon 424 du plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie, intitulé «Modification du code pénal et du code de procédure pénale» exige de la Roumanie qu'elle «aligne les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale entrées en vigueur en 2014 sur les dispositions constitutionnelles, conformément aux décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle nationale sur les aspects de constitutionnalité des récentes modifications apportées au code pénal et à la procédure pénale». La cible fixée par la Roumanie pour l'achèvement de cette réforme dans son plan pour la reprise et la résilience est décembre 2022.

⁶² Dans le rapport 2022 sur l'état de droit, le chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie et les recommandations du Semestre européen concernant le pays ont mis en évidence des préoccupations quant à la prévisibilité et à la qualité du processus législatif en général.

préoccupation également exprimée par la Commission de Venise elle-même⁶³. Les lois sur la justice ont également été soumises à la procédure d'urgence du Parlement⁶⁴ et les versions finales présentées au Parlement ont fait l'objet d'une consultation publique accélérée. Les parties prenantes ont aussi souligné que les débats parlementaires s'étaient déroulés dans la précipitation, sans laisser assez de temps pour discuter des modifications sur le fond⁶⁵.

Dans le rapport 2022 sur l'état de droit, la Commission a formulé des observations plus générales sur le processus législatif en Roumanie. Elle observe que les modifications fréquentes de la législation et le recours régulier aux ordonnances d'urgence continuent de susciter des préoccupations quant à la stabilité et à la prévisibilité de la législation. Dans ce cadre, elle a adressé une recommandation à la Roumanie afin qu'elle garantisse une consultation publique efficace avant l'adoption d'un projet d'acte législatif⁶⁶. Le rapport 2023 sur l'état de droit fera état du suivi de la mise en œuvre de cette recommandation. Les questions liées à la qualité du processus législatif sont également abordées dans le plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie, qui prévoit notamment une structure spécialisée chargée de contrôler la qualité de la législation et la republication systématique des versions codifiées des lois après chaque modification de celles-ci, ainsi que l'élaboration d'une méthode relative à l'utilisation des ordonnances d'urgence du gouvernement.

Bien que le calendrier de réformes n'ait pas toujours permis de procéder à de longues consultations, le gouvernement roumain a pris des mesures pour se conformer à la recommandation et s'est efforcé de garantir la transparence et de faire en sorte que les acteurs concernés aient la possibilité d'exprimer leur point de vue sur les réformes proposées. L'approche plus générale consistant à procéder à des consultations publiques efficaces avant l'adoption d'un projet d'acte législatif continuera à faire l'objet d'un suivi dans le rapport sur l'état de droit.

Mise en œuvre des décisions de justice par l'administration publique

Recommandation du MCV de 2017: le gouvernement devrait mettre en place un plan d'action adéquat visant à traiter le problème posé par l'exécution des décisions de justice et l'application de la jurisprudence des juridictions par l'administration publique, comprenant notamment un mécanisme fournissant des statistiques exactes pour permettre le suivi de ces questions à l'avenir. Il devrait aussi élaborer un système de suivi interne associant le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour des comptes afin de garantir la mise en œuvre correcte du plan d'action.

Le respect et la mise en œuvre des décisions de justice font partie intégrante de l'efficacité de tout système judiciaire⁶⁷. Afin de relever les défis dans ce domaine, la Roumanie a proposé au Comité des ministres du Conseil de l'Europe un plan d'action visant à résoudre les problèmes structurels de non-exécution ou de retard dans l'exécution des décisions de justice à l'encontre de l'État⁶⁸ recensés par la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁹. Une liste de

⁶³ Commission de Venise, avis sur le projet de loi visant à démanteler la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire [CDL-AD (2022) 003].

⁶⁴ 15 jours pour chaque chambre pour la procédure législative d'urgence, au lieu de 45 jours par chambre pour la procédure législative normale.

⁶⁵ Observations des ONG présentes aux débats et informations relayées par les médias.

⁶⁶ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie, p. 2.

⁶⁷ Voir le Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – Droit à un procès équitable (volet civil): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_FRA.pdf.

⁶⁸ Voir la référence CM/Notes/1280/H46-21 du Conseil de l'Europe.

mesures visant à mettre en œuvre le plan d'action, parmi lesquelles figuraient des modifications du cadre juridique en vue de garantir une exécution dans les délais et un mécanisme destiné à superviser cette exécution et à prévenir l'exécution tardive des arrêts dans lesquels l'État est débiteur, a été approuvée en 2019⁷⁰. Dans son évaluation de mars 2022 des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a réitéré son appel aux autorités pour qu'elles intensifient leurs efforts et se montrent déterminées à mener à bien les réformes nécessaires⁷¹. À la suite de cela, une nouvelle structure a été mise en place en octobre 2022 au sein du secrétariat général du gouvernement afin de surveiller et de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à la suite de la non-exécution de décisions prononcées contre des débiteurs publics en Roumanie⁷².

Le rapport sur l'état de droit comprend désormais une vue d'ensemble des indicateurs systématiques relatifs à la mise en œuvre des arrêts marquants de la Cour européenne des droits de l'homme dans tous les États membres⁷³. En janvier 2022, le taux de mise en œuvre par la Roumanie des arrêts marquants au cours des dix dernières années s'élevait à 57 % - contre 40 % en moyenne dans l'ensemble des États membres - et la durée moyenne pendant laquelle la mise en œuvre des arrêts était en instance était supérieure à quatre ans et deux mois⁷⁴. Cette question continuera d'être suivie dans le cadre du rapport sur l'état de droit, y compris en ce qui concerne les mesures prises par la Roumanie pour mettre en place un mécanisme de statistiques précises et un système de suivi interne associant le Conseil suprême de la magistrature et la Cour des comptes afin de garantir la bonne mise en œuvre de son plan d'action.

*De nouvelles mesures ont été prises récemment pour mettre en œuvre cette recommandation, qui devraient remédier aux problèmes persistants recensés. La Commission continuera de suivre de près le processus de suivi mis en place au niveau du Conseil de l'Europe et fera rapport, le cas échéant, dans le cadre des rapports sur l'état de droit, comme elle le fait pour tous les États membres*⁷⁵.

Responsables stratégiques du système judiciaire et plan d'action pour le système judiciaire

Recommandation du MCV de 2017: les responsables stratégiques du système judiciaire, c'est-à-dire le ministre de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature, la Haute Cour de cassation et de justice et le procureur général, devraient garantir la mise en œuvre du plan d'action tel qu'il a été adopté, et rendre régulièrement compte au public de cette mise

⁶⁹ En 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a sanctionné la Roumanie au motif que l'État ou des entités juridiques placées sous sa responsabilité ne respectaient pas, ou tardaient significativement à respecter, des décisions de justice nationales définitives.

⁷⁰ Protocole d'accord L1/1814/26.02.2019 sur les «mesures destinées à garantir l'exécution des jugements à l'encontre d'un débiteur public, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la non-exécution ou à l'exécution tardive des décisions rendues à l'encontre d'un débiteur public».

⁷¹ Résolution intérimaire CM/ResDH(2022)58.

⁷² La mise en œuvre fera l'objet d'une analyse par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en mars 2023.

⁷³ L'adoption des mesures nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

⁷⁴ Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie, p. 28.

⁷⁵ Voir rapport 2022 sur l'état de droit, COM(2022) 500 final, p. 24.

en œuvre, en apportant notamment des solutions aux problèmes de pénurie de greffiers, de charge de travail excessive et de retard dans la motivation des décisions.

Selon les rapports MCV, les responsables stratégiques du système judiciaire constituent un élément important pour faire progresser le système judiciaire de manière consensuelle et durable. Selon le rapport 2022 sur l'état de droit, la nouvelle stratégie pour le développement du pouvoir judiciaire 2022-2025 et son plan d'action connexe, adoptés le 30 mars 2022, ont établi des objectifs et un mécanisme de suivi clairs. L'adoption et l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie constituent une étape importante dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie⁷⁶. La stratégie met l'accent à la fois sur l'indépendance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire, ainsi que sur l'accès à la justice. Elle comprend la suppression des inégalités dans les salaires et les pensions des magistrats, la modernisation du statut du personnel judiciaire et des professions juridiques connexes, ainsi que la réforme des lois sur la justice. La stratégie prévoit un certain nombre de mesures visant à remédier au problème de manque d'effectifs dans le système judiciaire, y compris la modernisation du statut du personnel judiciaire et auxiliaire afin de permettre aux juges et aux procureurs de se concentrer sur le travail judiciaire. Elle fixe également l'objectif quantitatif de garantir un taux d'occupation de 95 % des postes de juge et de 80 à 85 % des postes de procureur d'ici à 2025⁷⁷.

La stratégie sera un outil essentiel pour relever durablement les défis qui subsistent dans le système judiciaire. Un suivi étroit et l'établissement de rapports publics contribueront également à renforcer la confiance du public dans le fait que les questions liées à la charge de travail excessive et aux retards qui en découlent dans le traitement des affaires judiciaires font l'objet d'une priorité adéquate. Une communication et des consultations proactives et régulières avec le pouvoir judiciaire et les professions juridiques pourraient également être utiles pour rassurer les magistrats quant à la résolution des problèmes liés au manque d'effectifs et à la charge de travail disproportionnée qui en résulte.

Transparence et obligation de rendre compte du Conseil supérieur de la magistrature

Recommandation du MCV de 2017: le nouveau Conseil supérieur de la magistrature devrait préparer un programme collectif pour son mandat, comprenant des mesures visant à promouvoir la transparence et la responsabilité. Ce programme devrait inclure une stratégie de sensibilisation, comportant des réunions ouvertes et régulières avec des assemblées de juges et de procureurs à tous les niveaux, ainsi qu'avec la société civile et les organisations professionnelles, et prévoir un compte rendu annuel à débattre au sein des assemblées générales des cours et tribunaux et des parquets.

⁷⁶ Jalon 421 «Entrée en vigueur de la loi portant approbation de la stratégie de développement du système judiciaire 2022-2025».

⁷⁷ La question du manque d'effectifs dans le système judiciaire a occupé le devant de la scène en novembre, lorsqu'une vague de demandes de retraite a été enregistrée, notamment parmi les juges. Les associations de magistrats ont souligné la nécessité d'une stratégie claire pour remédier au manque d'effectifs et à la charge de travail excessive. Afin de réduire le taux de départ à la retraite des juges et de garantir une gamme de sélection adéquate pour les concours de recrutement dans la profession, tant les présidents des juridictions de dernière instance - la Haute Cour et les cours d'appel - que les assemblées générales des juges des cours et tribunaux ont invité les autres branches du gouvernement à prendre des mesures pour renforcer le statut des juges et améliorer les conditions de travail dans les cours et tribunaux, dans une résolution adoptée le 28 octobre. Les manques d'effectifs font également l'objet d'un suivi dans les rapports sur l'état de droit. Le rapport de 2022 relevait que le nombre de départs à la retraite continuait de dépasser le nombre de nouveaux recrutements.

Les rapports MCV successifs n'ont cessé de souligner la nécessité pour le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de contribuer à la dynamique des réformes, en exprimant des positions collectives claires et en garantissant la confiance par la transparence et l'obligation de rendre compte. Le rapport de 2021 a relevé d'importantes préoccupations liées à la capacité du CSM à parvenir à un consensus au sein du système judiciaire et à jouer un rôle constructif dans les décisions clés relatives à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire, mais a également mis en évidence les cas dans lesquels le CSM a été en mesure de surmonter ses divisions internes et d'obtenir des résultats⁷⁸.

Malgré les efforts déployés pour parvenir à des compromis, les divisions au sein du CSM depuis 2021 ont continué d'empoisonner des thèmes tels que les nominations pour la nouvelle structure remplaçant la SIIJ, l'organisation d'élections pour le nouveau CSM ou les désaccords publics entre les membres du CSM sur les lois sur la justice. Le mandat actuel du CSM expire fin 2022 et le processus d'élection de nouveaux membres a été lancé en février 2022. Les élections pour le nouveau Conseil ont également suscité des critiques⁷⁹. La désignation du président en exercice du Conseil en tant que président par intérim pour 2022 a donné lieu à de nouvelles réactions au sein du CSM⁸⁰.

Les dispositions législatives révisées concernant le fonctionnement du CSM comprennent un certain nombre d'obligations susceptibles de contribuer à la transparence du Conseil et à son obligation de rendre des comptes. La loi maintient la possibilité de récuser les membres du CSM lorsqu'ils statuent sur des affaires disciplinaires pour des motifs étendus aux conflits d'intérêts et à l'impartialité. Un délai clair pour le remplacement des membres du CSM à l'expiration de leur mandat a été introduit. Enfin, les assemblées conservent la possibilité de récuser des membres du CSM en raison de la non-exécution de leurs tâches.

Contrairement à 2020 - alors que le CSM ne s'était pas engagé de manière constructive sur les projets de loi sur la justice publiés par le ministère de la justice et n'avait pas émis d'avis officiel - en 2022, le Conseil a été en mesure d'adopter des positions formelles sur des projets de loi clés. Malgré une controverse au sein du Conseil, certains membres déplorant l'absence de consultation des tribunaux et des parquets, la plénière a émis un avis favorable sur le projet de loi visant à démanteler la section spéciale chargée des enquêtes sur les infractions en février 2022⁸¹. Le Conseil a également rendu un avis favorable sur les projets de loi sur la

⁷⁸ Voir le rapport MCV 2021 pour plus de détails.

⁷⁹ Des élections ont été organisées début juillet 2022, pendant les vacances d'été. Les résultats ont été contestés et, le 19 juillet, le CSM a admis les recours de deux juges, mais a rejeté ceux des procureurs, ce qui a donné lieu à des controverses publiques. Voir par exemple <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ Plusieurs membres du CSM ont estimé que cette nomination provisoire avait contourné les dispositions constitutionnelles selon lesquelles le président du Conseil peut être élu pour un mandat d'un an non renouvelable, remettant en question la légitimité de plusieurs procédures importantes engagées en 2022, telles que les élections au Conseil, la nomination du nouvel inspecteur judiciaire en chef et la sélection d'un nouveau président de la Haute Cour de cassation et de justice.

⁸¹ Conseil supérieur de la magistrature, décision n° 1 du 11 février 2022. La controverse était liée au fait que les projets d'amendements du Conseil à la loi ont été repris par le ministère de la justice dans un projet de loi révisé, ce qui a conduit le Conseil à émettre un avis positif sans commentaires. Dans une lettre adressée à la Commission, plusieurs membres du Conseil ont fait valoir que cela créait une fausse perception publique d'un accord total du système judiciaire sur cette loi, malgré l'absence de consultation des tribunaux et des parquets sur le projet de dispositions.

justice en août 2022⁸², tout en présentant des suggestions pour certains amendements, et a participé aux débats parlementaires qui ont suivi avec de nouvelles propositions d'amendements.

Depuis le dernier rapport, l'activité du CSM en matière de défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire a continué de s'appuyer sur les sections plutôt que sur la plénière⁸³. Certains membres du CSM ont remis en question les procédures comme étant inutilement longues et incohérentes au niveau de leurs conclusions.

En ce qui concerne la transparence et l'accès à l'information, le Conseil a continué de publier les informations pertinentes sur son site web, et ses sessions plénières et ses réunions des sections sont diffusées. Des informations sur les décisions disciplinaires sont également disponibles en ligne.

Le CSM nouvellement élu dont le mandat débutera en 2023 devrait veiller à ce que la transparence et l'obligation de rendre des comptes deviennent des objectifs clés de son programme. La tenue régulière de réunions ouvertes et l'examen des rapports annuels⁸⁴ avec des assemblées de juges et de procureurs à tous les niveaux, ainsi qu'avec la société civile et les organisations professionnelles, seront essentiels pour garantir la mise en œuvre de ces objectifs. Le forum de la société civile dans le domaine de la justice, créé en décembre 2021, peut apporter une contribution majeure à cet égard.

Les rapports MCV successifs n'ont cessé de souligner l'importance pour le Conseil supérieur de la magistrature de contribuer à la dynamique des réformes, en exprimant des positions collectives claires et en garantissant la confiance par la transparence et l'obligation de rendre compte. Le gouvernement roumain a reconnu l'importance de ces objectifs. L'élection d'un nouveau Conseil dont le mandat débutera en 2023 offre l'occasion de garantir la transparence et l'obligation de rendre compte. Le nouveau Conseil pourrait, à cet effet, par exemple, faire une déclaration publique sur les principes directeurs, et approuver de manière collective et durable les positions clés prises par le Conseil.

L'inspection judiciaire

<i>Recommandation du MCV de 2018: faire en sorte que le Conseil supérieur de la magistrature nomme sur-le-champ une équipe de gestion provisoire de l'inspection judiciaire et, dans les trois mois, par concours, une nouvelle équipe de gestion au sein de l'inspection.</i>
--

Le rapport MCV de 2021 concluait que des problèmes structurels liés à l'inspection judiciaire restaient à résoudre, notamment à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de mai 2021⁸⁵. Le rapport 2022 sur l'état de droit a réitéré les préoccupations

⁸² Décision n° 115 du 12 août 2022

⁸³ La plénière n'a rendu aucune décision en 2022, contre 7 en 2021. En 2021, l'une des requêtes admises concernait des déclarations publiques télévisées faites par un membre du CSM lui-même en rapport avec le ministère public. La section des procureurs a conclu en décembre 2021 que les déclarations avaient gravement affecté l'indépendance et l'impartialité des procureurs, en particulier de ceux chargés d'enquêter sur les infractions de corruption.

⁸⁴ Le CSM n'a pas encore publié le rapport 2021 sur le pouvoir judiciaire, bien que son mandat prenne fin en décembre 2022.

⁸⁵ Arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2021 dans les affaires jointes Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e.a., C- 83/19, C- 127/19, C- 195/19, C- 294/19, C- 355/19 et C- 379/19, ECLI:EU:C:2021:393, point 207.

relatives aux pouvoirs étendus et à l'absence d'obligation de rendre compte de l'inspecteur judiciaire en chef. Parmi ces préoccupations figuraient la concentration du pouvoir aux mains de l'inspecteur en chef et de son adjoint, la forte proportion d'affaires soumises par l'inspection et finalement rejetées par les tribunaux, ainsi que les limites des pouvoirs de contrôle du CSM⁸⁶. Des interrogations ont été soulevées quant à la question de savoir si les dispositions des lois sur la justice relatives à la nomination des membres de la direction de l'inspection judiciaire et à l'obligation de rendre compte qui leur incombe offrent des garanties suffisantes et permettent d'atteindre un juste équilibre entre les juges, les procureurs et le CSM. La CJUE est saisie d'une demande de décision préjudicielle portant sur la question de savoir si les pouvoirs étendus conférés à l'inspecteur en chef sont conformes aux exigences d'indépendance de la justice⁸⁷.

La loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, adoptée en octobre 2022, a considérablement modifié le cadre législatif relatif à l'inspection judiciaire. Elle comprend plusieurs dispositions visant à remédier à l'absence d'obligation de rendre compte de l'inspection judiciaire et à la concentration des pouvoirs entre les mains de l'inspecteur en chef. Les pouvoirs de l'inspecteur en chef sont contrebalancés par un nouveau conseil, doté d'une série de pouvoirs visant à garantir un contrepoids adéquat. Son rôle couvrira les décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection judiciaire, à l'exécution des travaux d'inspection et aux concours de recrutement. La nomination de l'inspecteur en chef adjoint passe des mains de l'inspecteur en chef à la plénière du CSM, sur la base de critères plus objectifs. De même, les inspecteurs judiciaires seront nommés par l'inspecteur en chef sur la base d'un concours organisé par la section CSM concernée avec le soutien de l'Institut national de la magistrature. Ce concours était auparavant organisé par l'inspection judiciaire elle-même. Les règles relatives à l'organisation des concours ont été clarifiées, notamment en ce qui concerne les critères de sélection et la composition des jurys de sélection. De nouvelles règles ont été introduites pour régler les situations de conflit d'intérêts auxquelles est confronté un inspecteur en chef, qui sera également tenu de proposer la composition des équipes de contrôle au conseil d'administration (plutôt que de décider directement). Une autre préoccupation concerne la possibilité pour l'inspecteur en chef d'annuler une décision de classement sans suite, ou toute décision prise par un inspecteur à la suite d'une enquête préliminaire. L'application de cette règle dans la pratique et l'efficacité des garanties existantes⁸⁸ devront faire l'objet d'un suivi.

Par le passé, la sélection et la nomination de l'inspecteur en chef ont suscité la controverse, comme le précise le rapport MCV de 2021. La nomination du nouveau chef de l'inspection judiciaire en juillet 2022 semble avoir été plus simple, même si un seul candidat s'est présenté. La nouvelle législation couvre également la nomination de l'inspecteur en chef et de l'inspecteur en chef adjoint, conférant des pouvoirs de contrôle renforcés au CSM et associant l'Institut national de la magistrature aux concours d'entrée à l'inspection judiciaire. La procédure de révocation de l'inspecteur en chef a également été modifiée, passant d'une exigence de décision de l'assemblée plénière du CSM à l'ouverture de la procédure par cinq

⁸⁶ Le dernier rapport sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV [COM(2021) 370 final] relève qu'il subsiste des cas dans lesquels des enquêtes disciplinaires et de lourdes sanctions à l'encontre de magistrats critiquant l'efficacité et l'indépendance du pouvoir judiciaire ont suscité des inquiétudes. Plus récemment, la procédure disciplinaire engagée par l'inspection judiciaire à l'encontre d'un juge de la cour d'appel de Pitești a suscité de telles préoccupations, en substance parce qu'il a décidé de laisser inappliquée la législation instituant la SIJ à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de mai 2021. Le CSM a finalement rejeté la sanction disciplinaire par décision du 14 avril 2022.

⁸⁷ C-817/21, R.I. contre *Inspekția Judiciară*, N.L.

⁸⁸ L'inspecteur en chef ne peut annuler ces décisions qu'une seule fois et avec une obligation de motivation.

membres du CSM ou par l'assemblée générale de l'inspection judiciaire. L'équilibre qui en résulte entre les considérations d'indépendance, d'obligation de rendre compte et de stabilité dans la direction de l'inspection judiciaire devra continuer de faire l'objet d'un suivi dans la pratique.

En 2021 et 2022, le nombre de mesures disciplinaires enregistrées par le Conseil supérieur de la magistrature est resté globalement stable⁸⁹. Toutefois, il subsiste des cas où les enquêtes disciplinaires et les sanctions qui en découlent à l'encontre des magistrats semblent avoir été liées à l'expression d'opinions critiques sur des questions liées à l'état de droit. Ces enquêtes ont été ouvertes par l'Inspection judiciaire soit d'office, soit à la demande du CSM⁹⁰. La CJUE a clairement indiqué que l'indépendance de la justice pourrait être compromise si le régime disciplinaire était détourné de ses finalités légitimes et utilisé à des fins de contrôle politique des décisions judiciaires ou de pression sur les juges⁹¹. Outre les affaires mentionnées dans le rapport 2022 sur l'état de droit, d'autres enquêtes disciplinaires à l'encontre de juges ont été perçues comme une forme de pression et de représailles pour les peines prononcées, notamment dans les affaires de corruption à haut niveau⁹².

Bien que les informations publiques concernant les affaires disciplinaires à l'inspection judiciaire aient fait défaut au cours des trois dernières années⁹³, la prévisibilité et la transparence ont été renforcées par la décision du CSM de publier, de manière anonymisée, les décisions disciplinaires devenues définitives et les violations du code de déontologie sur un portail accessible uniquement aux magistrats.

Cette recommandation de 2018 est devenue obsolète. La nouvelle direction de l'inspection judiciaire a désormais l'occasion de veiller à ce que les enquêtes disciplinaires ne soient plus utilisées comme un instrument pour exercer une pression sur l'activité des juges et des procureurs, conformément à la jurisprudence de la CJUE. La Commission continuera d'examiner le fonctionnement dans la pratique dans le cadre des rapports sur l'état de droit.

Sur la base de l'analyse du premier objectif de référence, les recommandations peuvent, dans l'ensemble, être considérées comme respectées de manière satisfaisante et le suivi peut se poursuivre dans le cadre du cycle annuel de rapport sur l'état de droit. La Commission se félicite de l'engagement pris par le gouvernement roumain de poursuivre sur la voie des réformes en tenant le plus grand compte des recommandations de la Commission de Venise et en achevant le processus d'adoption de nouveaux codes pénaux. La Roumanie s'est pleinement engagée à collaborer avec la Commission sur le cycle annuel de rapport sur l'état de droit. Ce cadre de suivi a déjà commencé à suivre en détail bon nombre des questions examinées dans le cadre du MCV, notamment le régime

⁸⁹ 24 actions concernant des juges et 13 concernant des procureurs en 2021, 26 actions concernant des juges et 6 concernant des procureurs en 2022. Les sanctions infligées aux juges comprenaient des avertissements, des suspensions de fonctions, une réduction des allocations mensuelles d'emploi, des rétrogradations et des exclusions de la magistrature en ce qui concerne les juges. Pour les procureurs, seuls des avertissements ont été émis.

⁹⁰ Voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la Roumanie pour plus de détails.

⁹¹ Arrêts de la Cour de justice du 15 juillet 2021, Commission/Pologne (Régime disciplinaire applicable aux juges), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, point 138, et du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., affaires jointes C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, point 239.

⁹² Deux juges ont été concernés par l'ouverture de cinq enquêtes disciplinaires au cours des derniers mois, qui ont affirmé que les affaires avaient été ouvertes à la demande des défenseurs, en vue de contester le bien-fondé du jugement, ou d'office par l'inspection judiciaire.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>.

succédant à la section chargée des enquêtes sur les infractions au sein du système judiciaire et le fonctionnement de l'inspection judiciaire, ainsi que le cadre législatif plus large des lois sur la justice et des codes pénaux et les travaux du Conseil supérieur de la magistrature. Les engagements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres possibilités d'aide au titre d'autres programmes pertinents de l'UE, en particulier l'instrument d'appui technique, peuvent contribuer à la poursuite de la mise en œuvre des réformes pertinentes.

2.2 Deuxième objectif de référence: le cadre d'intégrité et l'Agence nationale pour l'intégrité

Le rapport MCV de 2021 a conclu que le risque de retour en arrière recensé en 2019, lié aux modifications des règles relatives à l'intégrité, avait été atténué et que des signes encourageants indiquaient que la nouvelle législature pourrait tracer une voie claire vers la viabilité de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) et du cadre législatif en matière d'intégrité.

L'ANI continue d'enquêter sur les cas d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié, et affiche un bilan solide⁹⁴. Comme indiqué dans le rapport 2022 sur l'état de droit, l'ANI a connu un certain nombre d'évolutions positives. Après plus d'un an et demi sans président, sur proposition du Conseil national pour l'intégrité, un nouveau président de l'ANI a été nommé en 2021⁹⁵.

L'obligation de compléter les déclarations de patrimoine et d'intérêts par voie électronique et le fait qu'elles sont accessibles au public en ligne depuis 2022 ont accru la transparence et facilité le travail de l'ANI⁹⁶. Outre des sessions de formation, l'ANI a lancé l'«assistant e-DAI» en mai 2022, un chatbot qui aide les personnes à utiliser efficacement la plateforme. L'ANI a également développé ses propres outils pour identifier les déclarations suspectes de patrimoine et d'intérêts, sur la base d'indicateurs de risque, et entend collaborer plus étroitement avec l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis (ANABI)⁹⁷.

Les rapports MCV ont relevé que l'efficacité de l'ANI a été limitée par la nécessité de moderniser et d'améliorer encore la clarté du cadre juridique pour l'intégrité, en lui donnant une base stable et durable. Dans son plan national pour la reprise et la résilience, la Roumanie s'est engagée à mettre en vigueur une loi consolidée sur l'intégrité d'ici à 2024⁹⁸. L'ANI

⁹⁴ Entre le 1^{er} juin 2021 et le 30 septembre 2022, l'ANI a analysé plus de 1 700 dossiers et a relevé 218 incidents relatifs à l'intégrité: 120 cas d'incompatibilité, 81 cas de conflits d'intérêts administratifs et 17 cas d'enrichissement injustifié. Les inspecteurs chargés de l'intégrité ont recensé 68 cas impliquant d'éventuelles infractions pénales et les ont renvoyés aux organismes compétents en vue d'une enquête plus approfondie.

⁹⁵ Le nouveau président occupait la fonction de vice-président depuis 2017. La procédure de sélection d'un vice-président a été lancée en septembre 2022 (après un premier tour infructueux au début de l'année) et devrait être achevée d'ici la fin de l'année. Le président de l'ANI a signalé qu'il y avait peu d'intérêt de la part des candidats qualifiés (une seule candidature a été enregistrée), notamment en raison des conditions de rémunération du poste.

⁹⁶ Au 30 septembre 2022, quelque 10,7 millions de déclarations d'actifs et d'intérêts avaient été publiées sur le portail e-DAI (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Informations reçues de l'ANI dans le cadre de la visite en Roumanie pour le rapport 2022 sur l'état de droit.

⁹⁸ Le jalon 431 du PRR de la Roumanie est libellé comme suit: «Les lois consolidées sur l'intégrité entrent en vigueur. La mise à jour de la législation sur l'intégrité est réalisée sur la base d'une évaluation et d'une analyse préalables des lois sur l'intégrité, ainsi que d'un regroupement initial des actes normatifs. Au cours de la deuxième phase du projet, les lois existantes sont soit unifiées et mises à jour, soit de nouveaux actes normatifs sont proposés.»

collabore avec le ministère de la justice et d'autres partenaires pour faire avancer ces travaux, qui devraient être achevés d'ici la mi-2023⁹⁹. Une consolidation des lois sur l'intégrité, les incompatibilités et les conflits d'intérêts permettrait de tenir compte de la jurisprudence et des politiques de prévention de la corruption et fournirait une base stable pour l'avenir.

L'ANI continue de travailler efficacement et de prendre des mesures pour améliorer sa gouvernance, ses outils et ses méthodes. Les travaux en vue de l'élaboration d'un cadre législatif complet sur l'intégrité, qui devrait être adopté en 2023, sont bien avancés, et fournissent l'occasion de soutenir davantage les travaux de l'ANI et d'apporter la clarté et la stabilité nécessaires pour détecter et traiter efficacement les cas d'incompatibilité, de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié. La nouvelle législation relève du plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie et sa mise en œuvre pratique entre dans le cadre du suivi assuré par la Commission au titre des rapports sur l'état de droit.

Le système PREVENT

Recommandation de 2017: assurer la mise en service du système PREVENT. L'Agence nationale pour l'intégrité et l'Agence nationale des marchés publics devraient prévoir l'établissement de comptes rendus au sujet des vérifications ex ante des procédures de passation de marchés publics et de leur suivi - y compris des vérifications ex post -, ainsi que des affaires de conflit d'intérêts ou de corruption mises au jour, et organiser des débats publics de sorte que le gouvernement, les autorités locales, le système judiciaire et la société civile puissent exprimer leur avis.

Depuis 2017, le système PREVENT s'emploie à éviter les conflits d'intérêts dans les procédures de passation de marchés publics en mettant en place un mécanisme de vérification ex ante. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent ainsi résoudre les éventuels problèmes avant l'attribution du marché.

Le rapport MCV de 2021 a confirmé les résultats positifs de PREVENT et son efficacité constante a également été confirmée par l'ANI. Entre le 1^{er} juin 2021 et la fin septembre 2022, près de 20 000 procédures de passation de marchés ont été examinées par le système PREVENT en vue de détecter d'éventuels conflits d'intérêts, dont plus de 3 700 concernant des fonds de l'UE. Ces enquêtes ont concerné plus de 2 600 pouvoirs adjudicateurs et près de 16 000 entreprises. Les inspecteurs chargés de l'intégrité ont émis 24 avertissements en la matière, couvrant des procédures pour une valeur de 97 millions d'EUR. Dans tous les cas notifiés par le système, les pouvoirs adjudicateurs ont supprimé les causes qui ont généré de potentiels conflits d'intérêts: dans deux cas, une irrégularité potentielle a été notifiée à l'Agence nationale des marchés publics. Ce bilan confirme la conclusion du rapport MCV de 2021 selon laquelle cette recommandation est respectée.

La recommandation relative au système PREVENT avait déjà été mise en œuvre en 2018 et ses résultats positifs persistants illustrent sa durabilité.

Suivi des décisions de justice concernant des membres du Parlement

Recommandation de 2017: le Parlement devrait faire montre de transparence dans son processus décisionnel en ce qui concerne le suivi des décisions définitives et irrévocables

⁹⁹ L'ANI procède actuellement à une cartographie complète des règles d'intégrité existantes, des normes internationales et des meilleures pratiques dans d'autres États membres. Celle-ci sera finalisée d'ici la fin de 2022 et servira de base aux travaux sur la nouvelle loi consolidée.

prises contre ses membres pour des cas d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié.

Les rapports MCV précédents soulignent des retards et des incohérences manifestes dans l'application de sanctions infligées aux membres du Parlement qui avaient fait l'objet d'une décision de justice définitive rendue sur la base d'un rapport de l'ANI concluant à l'incompatibilité de leurs fonctions ou à une situation de conflit d'intérêts. Ils ont mis en évidence une interprétation potentiellement divergente des règles, en particulier lorsque l'incident lié à l'intégrité s'est produit lors d'un mandat ou d'un poste antérieur, et ils ont invité à plus de clarté. En 2020 et 2021, la Haute Cour de cassation et de justice a clarifié l'interprétation de la loi. La Cour a jugé que la sanction s'appliquait, même si l'incompatibilité concerne un mandat précédent, et qu'un délai de prescription de trois ans devait se référer à la nécessité pour l'ANI de finaliser une enquête dans un délai de trois ans à compter des faits déterminant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité (plutôt qu'au fait de ne pas appliquer la sanction après trois ans)¹⁰⁰.

Depuis 2021, il y a eu un cas dans lequel l'ANI a constaté qu'un sénateur occupait des fonctions incompatibles. Cela a conduit la personne concernée à démissionner rapidement de ses fonctions publiques, bien qu'un recours contre la décision de l'ANI ait été porté devant la Cour. Il n'y a eu aucun cas qui aurait mis à l'épreuve la transparence du Parlement dans sa prise de décision concernant des décisions de justice définitives.

L'évaluation positive figurant dans le rapport MCV de 2021, fondée sur la coopération proactive observée à l'entrée en fonction du nouveau Parlement, est confirmée et cette recommandation peut donc être considérée comme respectée. La Commission continuera de surveiller les suites données par le Parlement aux décisions irrévocables sur les incompatibilités, les conflits d'intérêts et l'enrichissement injustifié prises contre ses membres, dans le cadre des rapports sur l'état de droit.

Sur la base de l'analyse du deuxième objectif de référence, toutes les recommandations peuvent être considérées comme respectées de manière satisfaisante. La Commission continuera d'examiner l'évolution de la situation en ce qui concerne le cadre d'intégrité et sa mise en œuvre dans les rapports sur l'état de droit. La consolidation du cadre juridique en matière d'intégrité est aussi une étape importante dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie¹⁰¹.

2.3 Troisième objectif de référence: lutte contre la corruption à haut niveau

La direction nationale anticorruption et la lutte contre la corruption à haut niveau

La corruption était un domaine pour lequel la mise en péril par la Roumanie de l'évaluation positive du troisième objectif de référence en janvier 2017 était la plus préoccupante. Toutefois, le rapport de 2021 a pu apporter une amélioration, avec un nouvel élan et une nouvelle stabilité institutionnelle au sein de la direction nationale anticorruption (DNA). La tendance positive en matière d'efficacité des enquêtes et de prise de sanctions contre la corruption a été confirmée dans le rapport 2022 sur l'état de droit.

¹⁰⁰ Décision de la HCCJ du 16 novembre 2020 et décision 1/2021 de la HCCJ du 19 mars 2021.

¹⁰¹ Jalon 431: «Évaluation et mise à jour de la législation relative au cadre d'intégrité».

Depuis le dernier rapport MCV et jusqu'à la fin du mois d'octobre 2022, la DNA a porté devant les tribunaux 451 affaires de corruption à haut niveau, concernant un total de 1 067 défendeurs. Il s'agissait notamment de ministres, de députés et de sénateurs en exercice ou qui n'exerçaient plus ou de personnes exerçant des fonctions politiques ou publiques de haut niveau au sein de l'administration locale. Au cours de la même période, les juridictions ont statué sur la condamnation définitive de 564 défendeurs dans des affaires poursuivies par la DNA et ont ordonné la confiscation d'avoirs pour un montant avoisinant les 24 millions d'EUR. Les entités publiques ont été habilitées à recouvrer plus de 43 millions d'EUR à titre de préjudice dans des affaires de la DNA à la suite de décisions de justice définitives.^{rtbf} Ces résultats confirment la tendance positive observée en 2021.

Il reste toutefois des défis opérationnels à relever pour lutter contre la corruption à haut niveau. Le recrutement s'est révélé problématique, même si, selon les données fournies à la Commission, le taux d'occupation des postes de procureur à la DNA atteint à présent 78 %. L'ancienneté élevée exigée a été relevée comme une raison majeure du nombre limité de candidatures destinées à pourvoir les postes vacants existants¹⁰². Toutefois, étant donné que la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle une loi abaissant à sept ans le critère d'ancienneté¹⁰³, ce critère en vue de la nomination au sein de la DNA n'a pas été modifié dans les lois révisées sur la justice, et c'est une ancienneté de dix ans qui prévaut, plus trois ans de formation obligatoire au sein de l'Institut national de la magistrature¹⁰⁴. Compte tenu de la pénurie de procureurs au sein de la DNA, la délégation, le détachement et le transfert restent des leviers importants¹⁰⁵. Les modifications introduites par la nouvelle législation sur la justice en ce qui concerne la procédure de recrutement des procureurs ordinaires à la DNA, qui a été transférée du Conseil supérieur de la magistrature à la DNA, apparaissent également comme pouvant contribuer à la réalisation de cet objectif. Relever les défis opérationnels de la DNA, y compris en ce qui concerne le recrutement de procureurs, est une recommandation figurant dans le rapport 2022 sur l'état de droit et le plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie prévoit de porter le taux d'occupation dans la DNA à 85 % d'ici au 30 juin 2023¹⁰⁶.

Le démantèlement de la SIIJ (voir également le premier objectif de référence) revêt une importance particulière dans la lutte contre la corruption à haut niveau. La CJUE a fait observer que, dans le cas de la SIIJ, le manque d'expertise pour mener des enquêtes sur des affaires de corruption complexes, l'insuffisance des ressources humaines et la charge de travail élevée pourraient provoquer des retards et rendre moins efficace le traitement des

¹⁰² Comme cela a été reconnu dans la contribution de la Roumanie au rapport sur l'état de droit, p. 27, et dans le rapport d'activité 2021 de la direction nationale anticorruption (DNA), p. 8.

¹⁰³ Cour constitutionnelle, décision n° 514 du 14 juillet 2021, la Cour a fait valoir qu'étant donné que la DNA est un service spécialisé au sein du parquet rattaché à la HCCJ, ses procureurs devraient avoir la même ancienneté que les procureurs du parquet rattaché à la HCCJ (12 ans). La DNA et la DIICOT avaient fait valoir que l'ancienneté requise pour travailler au sein de la structure du parquet n'était pas précisée par le droit constitutionnel et avaient évoqué des raisons pratiques pour justifier une réduction à 7 ans d'ancienneté.

¹⁰⁴ Une disposition transitoire reportée à 2026 l'inclusion de la période de formation de trois ans dans le calcul de l'ancienneté. À court terme, cela pourrait contribuer à augmenter le taux d'occupation au sein de la DNA.

¹⁰⁵ Au printemps 2022, la DNA a fonctionné avec 14 procureurs délégués sur 145 postes pourvus (10 % du personnel). La nouvelle loi sur le statut des magistrats ne prévoit aucune délégation depuis la DNA/DIICOT; toutefois, des détachements sont possibles auprès de la DNA/DIICOT depuis d'autres parquets (une seule fois, pour une durée maximale de 1 an).

¹⁰⁶ Jalon 429 du PRR de la Roumanie.

affaires¹⁰⁷. La DNA n'a pas retrouvé sa compétence en matière d'enquête sur les cas de corruption dans le système judiciaire, bien que la Commission de Venise¹⁰⁸ et le procureur général¹⁰⁹ aient tous deux estimé qu'il était peu probable que la nouvelle structure soit mieux placée pour mener des enquêtes sur des allégations de corruption par des juges et des procureurs qu'un parquet spécialisé comme la DNA. Quelques mois seulement après le démantèlement de la SIIJ, il est trop tôt pour évaluer si la nouvelle structure est en mesure de poursuivre efficacement les infractions pour corruption dans le système judiciaire¹¹⁰. Un autre problème important lié à la SIIJ était le manque de clarté dans l'attribution des affaires entre la DNA et la SIIJ, et en particulier le fait que la DNA était dessaisie de dossiers complets de corruption dès qu'un juge ou un procureur était impliqué. La nouvelle loi vise à limiter les affaires jointes uniquement à celles où «pour des raisons de bonne conduite des poursuites, l'affaire ne peut être disjointe»¹¹¹. Si cette loi est correctement mise en œuvre, cela pourrait contribuer à empêcher l'interruption des enquêtes de lutte contre la corruption comme par le passé¹¹². Jusqu'à présent, aucun incident n'a été signalé et aucun cas n'a été enregistré pour lequel un arbitrage sur la compétence de la DNA était nécessaire. Le rapport 2022 sur l'état de droit comportait une recommandation soulignant l'incidence du nouveau système sur les enquêtes et les poursuites en matière d'infractions pour corruption dans le système judiciaire.

Le long processus de révision des codes pénaux (voir le premier objectif de référence) a eu une incidence sur la lutte contre la corruption. Deux décisions de la Cour constitutionnelle ont eu pour conséquence de mettre fin aux procédures pénales dans des affaires de corruption à l'encontre de responsables politiques nationaux, en rendant nulles et non avenues les décisions de justice fondées sur la question de la composition des formations de tribunaux¹¹³. Dans le même temps, à la suite d'un arrêt de la CJUE¹¹⁴, en avril 2022, la HCCJ a confirmé des peines de prison dans une affaire très médiatisée de 2018, peines qui avaient été

¹⁰⁷ Arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2021 dans les affaires jointes *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e.a.*, C- 83/19, C- 127/19, C- 195/19, C- 294/19, C- 355/19 et C- 379/19, ECLI:EU:C:2021:393, points 221 et 222.

¹⁰⁸ Dans son avis de 2022, la Commission de Venise a recommandé de rétablir les compétences des parquets spécialisés (DNA et DIICOT) pour enquêter et poursuivre également les infractions relevant de leur compétence commises par les juges et les procureurs, notant que l'objectif du démantèlement de la SIIJ devrait être de garantir une plus grande efficacité dans les enquêtes et les poursuites concernant les infractions — et surtout en matière de corruption — commises par les juges et les procureurs. Il est peu plausible qu'une structure de procureurs non spécialisés au niveau des parquets rattachés à la HCCJ et de ceux rattachés aux juridictions d'appel soit mieux à même de mener des enquêtes sur des allégations de corruption par des juges et des procureurs que le parquet spécialisé existant de la DNA. Voir la Commission de Venise, avis sur le projet de loi visant à démanteler la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire [CDL-AD (2022) 003], point 37.

¹⁰⁹ Observations écrites reçues du procureur général dans le cadre de la visite dans le pays pour le rapport 2022 sur l'état de droit.

¹¹⁰ Voir également le premier objectif de référence sur l'orientation actuelle des travaux visant à résorber l'arriéré et à hiérarchiser les dossiers.

¹¹¹ Article 3, paragraphe 5, de la nouvelle loi. En cas de désaccord entre deux parquets, le procureur général décide si les affaires restent jointes.

¹¹² À ce jour, la DNA n'a signalé aucun incident lié à cette question.

¹¹³ Cour constitutionnelle de Roumanie, décisions n° 685/2018 et n° 417/2019. La Cour constitutionnelle a jugé que la pratique consistant à nommer des membres de droit lors de la composition des formations de cinq juges de la HCCJ était contraire à la règle selon laquelle tous les membres devaient être tirés au sort. Elle a également jugé que la HCCJ n'avait pas mis en place de formations spécialisées de trois juges chargées de traiter en première instance les infractions de corruption. Pour plus d'informations, voir le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre par pays consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie, p. 10.

¹¹⁴ Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, dans les affaires jointes C- 357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19.

suspendues au motif d'une composition illégale de la cour¹¹⁵. En mai 2022, la HCCJ a statué dans une autre affaire très médiatisée, exécutant l'arrêt susmentionné de la CJUE visant à ne pas tenir compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la légalité de la composition des formations de jugement, et a condamné le principal défendeur à une peine d'emprisonnement pour corruption¹¹⁶.

Comme indiqué ci-dessus, l'absence de réponse législative à l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur le délai de prescription a eu une incidence majeure sur les affaires en cours. C'est particulièrement vrai dans le cas des affaires de corruption¹¹⁷. Selon une estimation publiée par la DNA, un total de 557 affaires pénales faisant l'objet de poursuites pénales ou pendantes devant les tribunaux pourraient par conséquent être clôturées¹¹⁸. Alors que le préjudice exact devrait être évalué au cas par cas, la DNA estime le préjudice dans ces affaires à environ 1,2 milliard d'EUR et le montant total de la corruption et du trafic d'influence à quelque 150 millions d'EUR. Bien qu'il subsiste des voies de droit civil pour recouvrer une partie du préjudice, l'arrêt de la procédure pénale dans un nombre aussi élevé d'affaires de corruption peut avoir une incidence significative sur les efforts de lutte contre la corruption à haut niveau et ses conséquences réelles et les éventuelles mesures d'atténuation seront surveillées de près par la Commission, compte tenu également de l'arrêt de la CJUE selon lequel le droit de l'Union exclut l'application d'une réglementation ou d'une pratique nationales similaires à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de nature à créer un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions graves de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou de corruption¹¹⁹. Le risque que des milliers de défendeurs ne soient pas tenus pénalement responsables a suscité de vives critiques en Roumanie.

Des changements récurrents dans la composition des formations siégeant dans les affaires pénales ont été signalés depuis le dernier rapport MCV de 2021. Par conséquent, lorsqu'une chambre d'appel est composée de deux juges et que l'un d'eux est remplacé, l'ensemble de la formation est révoqué et tout le processus d'administration des preuves doit recommencer. Cela pose des problèmes dans les cas qui seront frappés de prescription au début de 2023. Le procureur général a avancé l'idée de constituer une réserve de juges afin d'éviter la dissolution de la formation.

Les résultats positifs engrangés en matière d'efficacité des enquêtes et des sanctions dans les cas de corruption à haut niveau se sont maintenus en 2021 et 2022. Il sera important de veiller à ce que cette efficacité puisse être maintenue de manière durable (voir également le premier objectif de référence), notamment par la stabilisation d'un cadre juridique pénal approprié et des dispositions pertinentes des lois sur la justice. Le cadre général et la manière dont la Roumanie continuera d'aborder les défis opérationnels auxquels est confrontée la direction nationale anticorruption, essentiels pour maintenir la viabilité des

¹¹⁵ Décision de la Haute Cour de cassation et de justice du 7 avril 2022.

¹¹⁶ Décision de la Haute Cour de cassation et de justice du 10 mai 2022 dans l'affaire 105/1/2019.

¹¹⁷ Outre les affaires de corruption, selon une estimation fournie par le parquet spécialisé chargé du terrorisme et de la criminalité organisée, un total de 605 affaires en cours, pour un préjudice financier total estimé à plus de 1 milliard d'EUR, seraient concernées dans le domaine traité par la DIICOT. Les estimations du bureau du procureur général concernant d'autres délits n'étaient pas disponibles.

¹¹⁸ DNA, communiqué de presse du 28 octobre 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a., dans les affaires jointes C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19. Pour plus d'informations, voir le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre par pays consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie, p. 14.

progrès, seront suivis de près dans le cadre de la surveillance assurée par la Commission au titre du rapport sur l'état de droit.

Levée de l'immunité des députés au Parlement

Recommandation du MCV de 2017: adopter des critères objectifs pour la prise de décisions relatives à la levée de l'immunité des parlementaires et pour leur motivation et veiller à ce que l'immunité ne soit pas utilisée pour éviter de faire l'objet d'enquêtes et échapper aux poursuites pour délits de corruption. Le gouvernement pourrait également envisager de modifier la loi afin de restreindre l'immunité des ministres à la durée de leur mandat. Il pourrait être aidé à cet effet par la Commission de Venise et le GRECO. Le Parlement devrait mettre en place un système afin de rendre régulièrement compte des décisions prises par ses chambres en réponse aux demandes de levée de l'immunité et pourrait organiser un débat public afin que le Conseil supérieur de la magistrature et la société civile puissent donner leur avis.

Cette recommandation porte sur l'obligation du Parlement de rendre des comptes pour ses décisions relatives aux demandes du ministère public d'autorisation de mesures préventives, telles que les perquisitions et les arrestations, et aux demandes d'autorisation d'enquêtes sur un membre du Parlement qui est ou a été ministre. Par le passé, l'absence de motivation des décisions prises par le Parlement, ainsi que le nombre de cas où ce dernier n'a pas autorisé la poursuite des enquêtes, ont suscité des inquiétudes quant à l'objectivité de ces décisions.

Le rapport MCV de 2021 concluait que l'approche du Parlement avait évolué dans une direction positive¹²⁰ et cette évolution s'est poursuivie. Il n'y a eu que deux cas de demandes de levée de l'immunité par la DNA depuis le dernier rapport MCV, tous deux rapidement approuvés par le Parlement¹²¹. En outre, le 7 novembre 2022, le Sénat a modifié son règlement intérieur afin d'introduire des critères objectifs définis pour statuer sur les demandes de levée des immunités parlementaires, conformément aux dispositions déjà en vigueur à la Chambre des députés¹²². Le respect des règles en vigueur sera important pour garantir le maintien de l'approche actuelle.

La responsabilité du Parlement dans ses décisions concernant des demandes du ministère public d'autoriser des mesures préventives et des demandes d'autorisation d'enquête sur des parlementaires a également constitué un domaine de suivi important dans le cadre du MCV. Le rapport MCV de 2021 concluait que l'approche du Parlement avait évolué positivement, et la récente décision du Sénat d'introduire des critères objectifs définis pour statuer sur les demandes de levée des immunités parlementaires signifie que les deux chambres disposent d'importantes garanties en matière de transparence sur une base permanente. La Commission continuera de suivre l'évolution de la situation dans le cadre du suivi effectué au titre du rapport annuel sur l'état de droit.

¹²⁰ La Chambre des députés a modifié son règlement intérieur en 2019 pour introduire une référence spécifique aux critères énoncés dans le rapport de la Commission de Venise sur la finalité de l'immunité parlementaire et la levée de celle-ci. Dans son rapport de mars 2021, le GRECO note qu'une obligation informelle pour les parquets de soumettre l'intégralité du dossier lors des poursuites engagées contre un ministre ou un ancien ministre qui est également membre du Parlement a apparemment été levée par une lettre. Greco RC4(2021).

¹²¹ L'une portait sur l'approbation d'une recherche dans le cas d'un membre de la Chambre des députés, l'autre concernait l'approbation d'une enquête pénale concernant un ministre en exercice. Les deux demandes ont été adressées à la Chambre des députés.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>.

La situation en ce qui concerne le troisième objectif de référence maintient un cap positif depuis 2021. Sur la base de l'analyse, les recommandations peuvent être considérées comme respectées de manière satisfaisante. Il sera important de maintenir ce bilan positif. Comme pour d'autres États membres, le rapport sur l'état de droit suit la manière dont la Roumanie continue de relever les défis nouveaux et en suspens dans la lutte contre la corruption à haut niveau et la mise en œuvre de ses recommandations.

2.4. Quatrième objectif de référence: lutte contre la corruption à tous les niveaux

Depuis le rapport MCV de juin 2021, le parquet général a continué de manière effective à poursuivre les délits de corruption et les délits assimilés à la corruption¹²³. Toutefois, le manque de ressources humaines dans le système judiciaire¹²⁴ et les moyens techniques limités dont dispose le ministère public pour les techniques d'enquête spéciales ont une incidence sur les enquêtes relevant de sa compétence. La direction générale anticorruption (DGA) au sein du ministère de l'intérieur a continué à mener ses travaux en bonne coopération avec le ministère public.

Stratégie nationale de lutte contre la corruption

Recommandation de 2017: continuer de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption, dans le respect des délais impartis par le gouvernement en août 2016. Le ministre de la justice devrait mettre en place un système afin de rendre compte de la mise en œuvre effective de la stratégie nationale de lutte contre la corruption (incluant des statistiques sur les incidents en matière d'intégrité au sein de l'administration publique, des détails des procédures et sanctions disciplinaires et des informations sur les mesures structurelles appliquées dans les domaines vulnérables).

Le rapport MCV de 2021 a conclu que des travaux supplémentaires étaient nécessaires en ce qui concerne la stratégie nationale de lutte contre la corruption afin de garantir une mise en œuvre effective et de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption dans les secteurs vulnérables et au niveau local.

Une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2021-2025 a été approuvée par le gouvernement en décembre 2021¹²⁵. Sa préparation a reposé sur une évaluation interne et un audit externe réalisés par l'OCDE. L'évaluation de l'OCDE a reconnu les mesures importantes prises par la Roumanie pour renforcer ses politiques de la lutte contre la corruption et en faveur de l'intégrité, tout en notant également que le manque de soutien politique pour mettre en œuvre d'importantes réformes législatives constituait un défi important¹²⁶.

La mise en œuvre de la stratégie 2021-2025 est en bonne voie. Les travaux se concentrent sur les domaines prioritaires définis et un processus d'examen par les pairs des institutions

¹²³ Depuis le rapport MCV de 2021, le nombre d'affaires de poursuites concernant des pots-de-vin a diminué par rapport à 2020 et 2021, tandis que les enquêtes sur les allégations de corruption concernant des fonctionnaires de l'administration publique sont restées au centre de l'attention.

¹²⁴ En juillet 2022, les effectifs du ministère public n'étaient pourvus qu'à 55 % et la situation s'est encore détériorée.

¹²⁵ Cela est également énoncé dans le PRR de la Roumanie, dont le jalon 426 exigeait l'«entrée en vigueur de la décision gouvernementale approuvant la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption».

¹²⁶ OCDE, Évaluation de la stratégie roumaine de lutte contre la corruption 2016-2020.

participantes débutera en décembre. Un rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre de la stratégie est prévu au premier trimestre de 2023.

Des efforts sont en cours pour assurer la mise en œuvre effective de la stratégie de lutte contre la corruption 2021-2025. Des mécanismes d'évaluation et d'établissement de rapports sont actuellement mis en place. Cette recommandation peut être considérée comme respectée. La Commission continuera de suivre la mise en œuvre de la stratégie au titre du rapport sur l'état de droit.

Agence nationale de gestion des avoirs saisis

Recommandation de 2017: faire en sorte que l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis soit pleinement et véritablement opérationnelle de sorte qu'elle puisse publier un premier rapport annuel contenant des informations statistiques fiables au sujet de la confiscation d'avoirs d'origine criminelle. L'Agence devrait établir un système afin de rendre compte régulièrement du renforcement de ses capacités administratives, ainsi que de ses résultats en matière de confiscation et de gestion des avoirs d'origine criminelle.

La mission de l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis (ANABI) est de garantir un taux d'exécution effective des décisions de confiscation émises en matière pénale grâce à une gestion efficace des avoirs saisis qui sont remis à l'Agence par les procureurs et les juges.

En 2022, l'ANABI est entrée dans sa sixième année d'activité et fonctionne efficacement, mettant en œuvre une stratégie nationale visant à renforcer le système de recouvrement des avoirs pour la période 2021-2025. Le mandat de l'ANABI a été prolongé en juillet¹²⁷ et l'Agence s'emploie à renforcer la capacité de dépistage des avoirs tant au niveau national qu'international, à améliorer les mécanismes de coopération et à fournir de nouveaux outils pour les enquêtes financières menées par la police et les procureurs. La mise en œuvre du nouveau cadre législatif est en cours, y compris en ce qui concerne les fonds supplémentaires alloués à l'Agence. La nouvelle loi prévoit également un fonds pour la prévention de la criminalité et la protection des victimes, un point souligné à maintes reprises par la société civile. L'ANABI a saisi plus de 60 millions d'EUR en 2022, contre près de 57 millions d'EUR en 2021. Elle gère plus de 140 actifs mobiles pour une valeur totale de près de 5,5 millions d'EUR¹²⁸.

Le rapport MCV de 2021 concluait que cette recommandation était respectée. Cela peut être confirmé.

Sur la base de l'analyse du quatrième objectif de référence, toutes les recommandations peuvent être considérées comme respectées. La Commission continuera de suivre la lutte contre la corruption à tous les niveaux dans les rapports sur l'état de droit.

3. CONCLUSION

La décision de mettre sur pied le MCV en 2006 faisait partie intégrante du processus d'adhésion de la Roumanie. Le MCV a permis de traiter les questions en suspens pour lesquelles des progrès supplémentaires étaient encore nécessaires pour garantir la capacité du

¹²⁷ Ce point fait également l'objet du jalon n° 422 du PRR de la Roumanie, qui exige l'«entrée en vigueur de la loi modifiant les compétences de l'agence nationale de gestion des avoirs saisis».

¹²⁸ Chiffres du 31 octobre 2022, fournis par l'ANABI aux fins du rapport d'avancement transmis à la Commission en novembre 2022.

système judiciaire et des instances chargées de faire appliquer la loi à mettre en œuvre et à appliquer les mesures adoptées pour établir le marché intérieur et l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹²⁹.

Depuis lors, le MCV offre un cadre de coopération et de suivi pour accompagner le processus de réforme défini au titre des objectifs de référence. Ce processus est entré dans une phase finale, lorsque le bilan positif de janvier 2017 a débouché sur les douze recommandations clés. Bien que cette phase ait été prolongée par la nécessité de donner suite aux huit recommandations supplémentaires de novembre 2018, plus récemment, la Roumanie a œuvré de manière cohérente à la mise en œuvre de ces recommandations, comme le reconnaît le rapport de juin 2021. Les conclusions du présent rapport ont permis de marquer des progrès importants dans le cadre juridique et institutionnel pour donner suite aux recommandations formulées de longue date dans le MCV.

L'évolution de la situation en matière d'état de droit dans l'UE a placé la coopération de la Commission avec la Roumanie dans un nouveau contexte. En particulier, le cycle annuel de rapport sur l'état de droit fournit aujourd'hui un cadre permanent qui rend possible une perspective à long terme pour accompagner les réformes durables, que ce soit avec la Roumanie ou avec d'autres États membres.

Le cycle annuel de rapport sur l'état de droit permettra de continuer à suivre dans la pratique la phase de mise en œuvre d'un grand nombre des réformes convenues. Des questions telles que le nouveau régime faisant suite au démantèlement de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire, le fonctionnement de l'inspection judiciaire, les ressources humaines dans le système judiciaire, l'exécution des décisions de justice par l'administration publique, l'incidence de la révision à venir de la législation pénale sur l'efficacité de la lutte contre la corruption et l'évolution du cadre d'intégrité et de son application, y compris par le Parlement, peuvent continuer à faire l'objet d'un suivi de cette manière. Cela fera partie du suivi du système judiciaire et de la lutte contre la corruption, deux des principaux piliers des rapports. Cela est conforme à l'engagement pris par le gouvernement roumain de consolider, de manière irréversible, les progrès accomplis jusqu'à présent pour garantir l'indépendance et l'efficacité de la justice, ainsi que les résultats obtenus dans la lutte contre la corruption.

Les autorités roumaines ont également précisé qu'un certain nombre de problèmes immédiats feront l'objet du suivi exigé dans les mois à venir. La Roumanie s'est engagée à poursuivre l'analyse et à tenir le plus grand compte des avis de la Commission de Venise sur la législation en matière de justice et de manière plus générale si des mesures supplémentaires sont nécessaires. Elle s'est également engagée à mener à bien la révision du code pénal et du code de procédure pénale, afin de garantir l'alignement sur les décisions prises par la Cour constitutionnelle de Roumanie depuis 2016. L'achèvement de la révision des deux codes fait également partie des engagements pris par la Roumanie dans son plan pour la reprise et la résilience qui doit être adopté d'ici à la fin de 2022, et la Commission évaluera attentivement les codes révisés conformément aux procédures spécifiques envisagées dans ce contexte. Un dernier problème immédiat sera la capacité du prochain Conseil supérieur de la magistrature à contribuer à la dynamique de la réforme, et le gouvernement roumain a exprimé sa confiance dans la capacité de ce Conseil à donner un nouvel élan à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes.

¹²⁹ Décision de la Commission du 13 décembre 2006 [C(2006) 6569].

La Roumanie a déjà montré sa ferme volonté de travailler dans le cadre du cycle annuel de rapport sur l'état de droit et elle continue de coopérer de manière constructive dans ce cadre. En parallèle, le plan pour la reprise et la résilience de la Roumanie a également permis de fixer des jalons spécifiques pour les progrès accomplis.

La Commission est convaincue que désormais, avec la mise en place des principales étapes finales, la coopération et le suivi du système judiciaire et des politiques de lutte contre la corruption en Roumanie pourront être poursuivis dans le cadre du rapport sur l'état de droit et d'autres volets reconnus de la boîte à outils en matière d'état de droit qui s'appliquent à tous les États membres. Des recommandations formulées dans le cadre des rapports sur l'état de droit sont déjà en place à cet effet, ainsi que des programmes au titre de l'instrument d'appui technique visant à soutenir le processus de réforme.

La Commission considère que les progrès réalisés par la Roumanie au titre du MCV sont suffisants pour respecter les engagements pris par la Roumanie au moment de son adhésion à l'UE.

Il importe que la Roumanie continue de s'employer de manière constante à traduire concrètement dans la législation les engagements en suspens précisés dans le présent rapport et à poursuivre la mise en œuvre, dans le cycle annuel de rapport sur l'état de droit et avec le soutien d'autres volets de la boîte à outils de l'UE sur l'état de droit.

La Commission tiendra dûment compte des observations du Conseil, ainsi que du Parlement européen¹³⁰, avant de prendre une décision finale sur la Roumanie conformément à la décision MCV.

¹³⁰ La clôture du MCV pour la Roumanie prendrait la forme d'une décision de la Commission abrogeant la 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 [C(2006) 6569].

Annexe: objectifs de référence au titre de la décision MCV

Objectifs de référence que la Roumanie doit atteindre en application de la décision 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:

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;

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;

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

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