



Adoption: 23 mars 2018
Publication: 11 avril 2018

Public
Greco-AdHocRep(2018)2

Rapport Ad hoc sur la ROUMANIE (Article 34)

Adopté par le GRECO
lors de sa 79^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

I. INTRODUCTION

1. En 2017, une série de réformes ont été engagées concernant le système judiciaire roumain, suscitant une vague de protestations publiques sans précédent et des préoccupations exprimées par près de la moitié des juges et des procureurs du pays, ainsi que par plusieurs pays et institutions internationales, sur les conséquences des réformes prévues pour l'indépendance des juges et des procureurs. Des recours constitutionnels ont été déposés et le Parlement procède aux changements qui en découlent dans les projets de lois. Ces développements se sont produits parallèlement à la procédure de conformité en cours dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO (couvrant, entre autres, la prévention de la corruption à l'égard des juges et des procureurs).

2. Dans ce contexte, le GRECO a décidé lors de sa 78^e réunion plénière (4-8 décembre 2017), lorsqu'a été adopté le Rapport de Conformité de Quatrième Cycle¹ d'appliquer à la Roumanie l'article 34 de son Règlement intérieur. Cet article prévoit une procédure ad hoc pouvant être déclenchée dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque le GRECO reçoit des informations fiables concernant des réformes institutionnelles, des initiatives législatives ou des changements procéduraux pouvant entraîner de graves violations des normes anti-corruption du Conseil de l'Europe. Dans sa décision, le GRECO a demandé des informations complémentaires sur les projets d'amendements législatifs actuellement soumis au Parlement concernant le pouvoir judiciaire. Les informations ont été soumises par les autorités roumaines le 15 janvier 2018.

3. En raison de la complexité des questions en jeu et de la continuation du processus de réforme, une visite sur place a été approuvée par les autorités roumaines. Mmes Panagiota VATIKALOU (Grèce) et Vita HABJAN BARBORIČ (Slovénie) ont été nommées rapporteurs pour cette évaluation ad hoc, assistées de Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Cette équipe d'évaluation ad hoc du GRECO (ci-après l'EEG) a tenu une série de réunions et d'entretiens en Roumanie les 21 et 22 février 2018. L'EEG a rencontré le ministre de la Justice et d'autres représentants de ce ministère, des parlementaires, l'administration présidentielle, le Conseil Supérieur de la Magistrature et le Parquet. L'EEG a également rencontré des représentants de la société civile et d'organisations professionnelles (ONG, associations de juges et procureurs), ainsi que des représentants d'institutions internationales (Commission européenne) et de pays.

4. Le présent rapport ad hoc au titre de l'article 34, établi par les rapporteurs, contient une description succincte des mesures législatives et autres prévues par la Roumanie dans le cadre de la réforme de la justice et du fonctionnement du système de justice pénale dans son ensemble. Il décrit également un certain nombre de réactions aux amendements envisagés par les institutions nationales et les organisations professionnelles de juges et de procureurs, la Commission européenne et d'autres. Le rapport contient une analyse de l'impact particulier que la législation envisagée aurait sur les normes de prévention de la corruption élaborées par le Conseil de l'Europe et le GRECO.

¹ cf. paragraphe 91 dudit rapport

II. CONTEXTE

5. Les modifications législatives proposées, évoquées ci-dessus doivent être considérées dans un contexte plus large. Parallèlement aux amendements concernant trois lois sur la justice (loi 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, loi 304/2004 sur l'organisation judiciaire et loi 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature), un processus a été lancé peu après la dernière réunion plénière du GRECO du 4-8 décembre 2017 en vue de modifier la procédure pénale, prétendument pour mettre en œuvre la directive de l'UE sur la présomption d'innocence. A la même période, une nouvelle série de trois lois ont été enregistrées au Parlement, portant notamment amendement aux incriminations de corruption et de trafic d'influence, et à l'infraction d'abus de pouvoir, qui sont pertinentes en relation avec la justice pénale dans son ensemble et sa capacité de réponse à la corruption en particulier. Ces différents projets de propositions concernant le droit pénal procédural et le droit pénal matériel sont une source supplémentaire de controverses et de préoccupations². Enfin, l'activité de la Direction nationale anticorruption (DNA - le bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption) a également été remise en question et potentiellement affectée par de sévères critiques politiques à l'égard de l'institution et de son responsable (émanant en fait souvent de personnes poursuivies par la DNA ou étroitement liées à ces personnes)³.

Le processus législatif concernant les trois lois sur le pouvoir judiciaire et autres amendements

6. En 2015 et 2016, une série de consultations ont eu lieu avec des organes représentant les juges et les procureurs de la Roumanie, y compris le Conseil suprême de la magistrature (CSM) sur diverses initiatives de réforme judiciaire. Le ministère de la Justice a élaboré un projet de loi modifiant et complétant la loi 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi no. 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi 317/2004 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature (ci-après, les « projet de loi »).

7. Le 23 août 2017, le ministre de la Justice a finalement présenté les objectifs de la réforme au moyen d'une conférence de presse et d'une présentation PowerPoint⁴. Les

² <https://www.romania-insider.com/tens-thousands-join-first-big-protest-year-romania/>;
<https://www.irishtimes.com/news/world/europe/romanian-ngos-demand-halt-to-judicial-and-anti-graft-overhaul-1.3339127>

³ Voir par exemple <http://www.romaniajournal.ro/ghita-makes-new-accusations-against-anti-corruption-head-kovesi-intelligence-general-coldea-european-arrest-warrant-issued-against-ex-deputy/>;
<http://www.romaniajournal.ro/update-cnatdca-general-council-verdict-laura-codruta-kovesi-has-not-plagiarised-reactions-and-contestations/>;
<http://www.romaniajournal.ro/dnas-kovesi-notifies-csm-regarding-the-statements-made-by-senate-speaker-tariceanu/>

⁴ <http://www.just.ro/principalele-modificari-propuse-la-legile-justitiei-legea-nr-3032004-legea-nr-3042004-si-legea-nr-3172004/>. Le communiqué de presse indiquait que les principales modifications concernaient les conditions d'accès à la magistrature, la carrière des magistrats, y compris les conditions de promotion à un tribunal supérieur ou spécialisé ou le ministère public et l'abolition des promotions immédiates à des fonctions supérieures, la suspension des fonctions (en tant que juge ou procureur) pendant le mandat de membre du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), une plus grande séparation entre les juges et les procureurs dans le processus décisionnel du CSM en ce qui concerne les carrières, la procédure de nomination à des postes supérieurs à la Haute Cour de Cassation et Justice (HCCJ) et au ministère public, la responsabilité individuelle

discussions sur place tenues par l'EEG ont révélé que les objectifs de la réforme avaient parfois dépassé de loin les consultations antérieures et incluait des éléments qui n'avaient pas été convenus jusque-là. L'EEG a été informée que de nombreux juges et procureurs avaient découvert le contenu réel des changements par les médias. Plus tard, le CSM a diffusé le projet de loi à tous les tribunaux et a émis un (premier) avis négatif. Dans le contexte des protestations publiques, le gouvernement n'a pas engagé sa responsabilité sur ce projet de loi. Ce dernier a néanmoins été repris par le Parlement et les interlocuteurs de l'EEG ont eu des lectures différentes de la façon dont cela s'était passé.

8. Le fait est que le 29 septembre 2017, les deux chambres du Parlement ont créé une nouvelle commission mixte spéciale - le Comité de la Chambre des Députés et du Sénat pour la systématisation, l'unification et la garantie de la stabilité juridique dans le domaine de la justice. Environ un mois plus tard, le 25 octobre, le ministre de la Justice présentait ses propositions à la commission. Les autorités roumaines ont expliqué après la visite que le ministre avait donné une présentation conformément à l'article 111 de la Constitution⁵. Cette étape du processus devant le comité spécial n'est pas bien documentée⁶ et trois documents de travail sous forme de tableaux (tous datés du 25 octobre) furent mis en ligne⁷. Le CSM et le bureau du procureur général ont été parmi ceux qui ont critiqué publiquement le processus⁸.

9. L'EEG a été informée que, dans les jours qui ont suivi, une série de discussions eut lieu et que trois propositions de lois soumises le 31 octobre par 10 députés, furent enregistrées par le Bureau Permanent de la Chambre des Députés⁹. En parallèle, 3 900 juges

des magistrats (pour les erreurs), la création d'une direction spécialisée au sein du Ministère public à compétence exclusive pour la poursuite pénale des magistrats, ainsi que le transfert de l'inspection judiciaire sous la responsabilité du ministère de la justice.

⁵ «Le gouvernement et les autres organes de l'administration publique, dans le cadre du contrôle parlementaire de leur activité, sont tenus de présenter les informations et documents requis par la Chambre des députés, le Sénat ou les commissions parlementaires par l'intermédiaire de leurs présidents. (...) Les membres gouvernementaux ont accès au travail du Parlement. Si la participation est requise, leur participation est obligatoire. » [Souligné par les autorités roumaines]

⁶ Malgré diverses rubriques se référant à l'ordre du jour et aux documents de travail sur la page Web de la commission hébergée sur le site du Sénat (https://www.senat.ro/Comisie_new.aspx?Zi&ComisieID=fcd47296-4b0c-4848-bfc2-d0a1cc2cae60), il y a aucune information concrète disponible. La page hébergée sur le site de la Chambre (<http://www.cdep.ro/co/sedinte2015.lista?tip=221&an=2017>) ne fait que dresser la liste de l'ordre du jour, à compter du 22 novembre 2017.

⁷ Ceux-ci figurent sur une page de la Chambre des députés, énumérant les documents de travail de la commission pour l'année 2017: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_com2015.lista?idc=221&an=2017

⁸ Le CSM a publié une déclaration publique critiquant le processus et notant que le projet de loi "avait été envoyé directement au Parlement à sa demande". Dans des termes similaires, le Bureau du Procureur Général a déclaré que le «détournement de la voie déclarée des amendements - de l'initiative législative du gouvernement à travers le ministère de la Justice à la transmission de ces amendements à la Commission spéciale conjointe (...) ne répond pas aux standards attendus en matière de débat public et de dialogue interinstitutionnel ».

⁹ Les liens suivants documentent le processus parlementaire :

[PI-x nr. 417/2017 – legislative proposal to amend law nr.304/2004 on the organization of the judiciary](#)

[PI-x nr. 418/2017 – legislative proposal to amend and complement law nr.303/2004 on the statute of judges and prosecutors](#)

[PI-x nr. 419/2017 – legislative proposal to modify and complement law nr.317/2004 on the organization and functioning of the Superior Council of Magistracy](#)

et procureurs ont signé un manifeste public contre la réforme¹⁰. Chacun des projets de loi était accompagné d'un bref rapport explicatif (environ une page)¹¹. La procédure d'urgence a été appliquée et les projets ont ensuite été envoyés pour avis au gouvernement, au Conseil législatif et au CSM (avec le 9 novembre comme date buttoir). Le processus et les délais étaient fondamentalement les mêmes pour les trois textes, qui visaient à amender trois lois organiques sur la justice. Le CSM, qui n'a pas été en mesure de respecter ces courts délais, a émis un avis négatif sur les trois projets de loi.

10. Le 13 novembre, les trois projets de loi ont été transmis à la commission spéciale avec une date limite du 20 novembre pour la présentation officielle des projets révisés et le 27 novembre pour la présentation d'un rapport final. Au cours de la première quinzaine de décembre 2017, la commission spéciale a finalisé les textes et son rapport (une ou deux pages en format texte, le reste sous la forme d'un tableau). Les trois projets de loi ont ensuite été adoptés par la Chambre les 11 et 13 décembre et par le Sénat les 19 et 21 décembre.

11. Des manifestations publiques d'ampleur ont eu lieu au cours de cette période¹², suivies par des déclarations publiques d'ambassades étrangères les 27 novembre et 21 décembre¹³ appelant les acteurs impliqués dans le projet de réforme judiciaire à s'abstenir de toute action conduisant à un affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de lutte contre la corruption, et à demander sans délai les avis nécessaires de la Commission de Venise afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que le processus de réforme en général.

12. Le 15 décembre, la commission spéciale a commencé à examiner des amendements au code de procédure pénale¹⁴. L'EEG a été informée que, dans les jours qui ont suivi, un

¹⁰ <http://www.forumuljudicatorilor.ro/index.php/archives/2866>

¹¹ En ce qui concerne les amendements à la loi n ° 304/2004, le rapport énumère en termes généraux la justification: 1) la nécessité de prendre en compte une décision constitutionnelle et de transférer certaines prérogatives des sections du CSM à la plénière; 2) rallongement à 90 jours (30 actuellement) du délai pour la rédaction des jugements; 3) en accord avec le ministère de la justice, la nécessité de créer une direction spéciale au sein du Parquet Général auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice (HCCJ), pour enquêter sur les délits des magistrats

En ce qui concerne les amendements à la loi n ° 303/2004, le rapport fait référence à: 1) la nécessité de prendre en compte certaines décisions de la Cour constitutionnelle; 2) établir les conditions de nomination à la HCCJ et au Parquet Général auprès de celle-ci, ainsi qu'au DNA et DIICOT; 3) introduction d'une période de stage de 3 ans dans divers services; 4) nécessité de prévoir un dispositif de suspension des fonctions; 5) nécessité de revoir les termes de la responsabilité des magistrats, les délais de prescription pour la protection des personnes lésées et de redéfinir les notions de « mauvaise foi » et « négligence grave »

En ce qui concerne les amendements à la loi n ° 317/2004, il est fait référence à 1) la nécessité de restaurer la normalité et de prendre en compte plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle; 2) la nécessité de modifier les nominations des hauts magistrats à la HCCJ et au Parquet Général près la HCCJ; 3) « compte tenu des informations communiquées récemment dans les médias, nous croyons qu'il y a nécessité de transformer l'inspection judiciaire en une institution autonome, de manière à préserver son indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs, ainsi que pour éliminer tout soupçon concernant son activité ».

¹² Voir par exemple <http://www.dw.com/en/in-romania-thousands-rally-against-proposal-to-water-down-corruption-laws/a-41539714>

¹³ Voir <http://www.dailyherald.com/article/20171127/news/311279857> et <https://www.facebook.com/DutchEmbassyRomania/posts/1802313063112358>

¹⁴ Un document de travail sous la forme d'un tableau a été mis en ligne le 15 décembre sur une page Web répertoriant les documents de la commission.

travail intensif a été effectué. Par ailleurs, le 21 décembre 2017, trois projets de loi soumis par un groupe de plus de 40 députés du principal parti au pouvoir et portant des amendements au Code pénal (CP)¹⁵ et au Code de procédure pénale (CPC) ont été enregistrés par le Sénat.¹⁶

13. Le 27 décembre, plusieurs recours constitutionnels ont été déposés contre les trois lois sur la justice par les députés et la Haute Cour de cassation et de justice. Peu de temps après, en janvier 2018, le premier ministre a démissionné¹⁷ et il y eut un remaniement gouvernemental (le ministre de la Justice conserva ses fonctions).

14. La Cour constitutionnelle a rendu ses décisions les 23 et 30 janvier et le 13 février 2018 et déclaré inconstitutionnelles plusieurs dispositions. Les décisions ont été publiées dans les semaines suivantes (la Cour doit rédiger ses décisions sous 30 jours). Les dernières contestations constitutionnelles, qui ont été déposées le 25 janvier 2018 mettaient en cause la constitutionnalité du processus législatif dans son ensemble et elles ont été rejetées pour des questions de forme (délais, nombre de signatures) du recours. L'EEG a été informée que le Parlement devra revoir (uniquement) les dispositions traitées dans les conclusions de la Cour et qu'en principe, ce travail n'entraînera pas un réexamen plus étendu des textes. Le parlement pourra amender d'autres dispositions uniquement dans la mesure où elles sont indissociables de celles déclarées inconstitutionnelles. Les autorités indiquent dans leurs dernières informations que la Chambre des Députés a adopté le 20 mars 2018 des versions révisées des trois projets de lois et publiées celles-ci le lendemain sur son site ; le Sénat doit à présent les examiner.

Voir point 9 à http://www.cdep.ro/comisii/suasl_justitie/pdf/2017/rd_1215.pdf

¹⁵ Des versions anglaises du CP et du CPC sont disponibles à l'adresse:

<http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/8>

¹⁶ Proposition législative 2017-686 (B686 / 2017) :

Cf. https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b686&an_cls=2017; elle comprend un seul article visant à modifier l'art. 175 CP sur la définition de la notion d'agent public (*functionariul*) en vue d'exclure « les personnes qui ont été élues à des fonctions de dignitaire public ». Le projet a été envoyé pour avis au Conseil législatif, au Conseil Supérieur de la Magistrature et au Gouvernement. Le 5 mars, le premier a émis une opinion négative.

Proposition législative 2017-687 (B687 / 2017) :

Cf. https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b687&an_cls=2017 ; celle-ci vise notamment à modifier les incriminations de corruption et de trafic d'influence (articles 289, 290, 291, 292), en précisant que l'avantage indu doit être tangible, en supprimant les tiers bénéficiaires d'un tel avantage (« pour quelqu'un d'autre », personne physique ou morale) et l'élément « indirect » de l'infraction (par exemple, recours à des intermédiaires ou intervention d'instigateurs tiers dans le trafic d'influence). L'infraction d'abus de pouvoir ne constituerait plus une infraction pénale que dans la mesure où le bénéfice ou le préjudice s'élèverait à 200 000 euros ou plus. L'abus de pouvoir pour des faveurs sexuelles serait aboli.

Proposition législative 2017-688 (B688 / 2017) :

Cf. https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b688&an_cls=2017; elle prévoit par exemple une révision / réduction des délais de prescription, des seuils financiers plus élevés pour l'application de certaines circonstances aggravantes (« conséquences particulièrement graves »), des infractions qui sont spécifiques au pouvoir judiciaire sont amendées ou introduites, par exemple, le fait d'induire en erreur un organe judiciaire, la "répression injuste", "le maintien en détention, l'arrestation ou autre mesure préventive appliquée à une personne en l'absence de preuves concrètes", l'"abus de pouvoir judiciaire" est ajouté avec des peines allant jusqu'à sept années d'emprisonnement.

¹⁷ <http://www.bbc.com/news/world-europe-42697971>

III. ANALYSE DU GRECO

15. L'analyse qui suit se concentre sur certains aspects des projets d'amendements actuellement au Parlement. Cette nouvelle législation rentre dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, qui couvre, entre autres, la prévention de la corruption à l'égard des juges et des procureurs.

16. Le contexte plus large est également pris en compte, notamment les autres réformes envisagées concernant la législation pénale et la situation de la DNA. De nombreux interlocuteurs rencontrés sur place (du secteur public et de la société civile) ont convenu que, si les éléments controversés des divers volets des réformes en cours (institutions, procédure pénale, droit matériel) étaient adoptés et entraient en vigueur, ils pourraient affecter la capacité du système de justice pénale à traiter les dossiers de corruption et d'autres infractions impliquant des hauts fonctionnaires. Des interlocuteurs ont également souligné la rhétorique politique utilisée pour justifier ces changements¹⁸.

17. Il est rappelé que les risques de retour en arrière en matière de législation et politiques anti-corruption en général constituent une question récurrente pour la Roumanie depuis près d'une décennie. Cela a été reflété à plusieurs reprises dans de précédents rapports du GRECO¹⁹ qui a exprimé des préoccupations, notamment concernant les attaques contre les organes de lutte contre la corruption et les amendements législatifs utilisant des procédures accélérées ou d'urgence parfois décidées sur le vif²⁰. En outre, éviter de telles situations et garantir la stabilité et la transparence législatives a également été l'un des engagements importants de la Roumanie dans le Mécanisme de Coopération et de Vérification (MCV) de l'Union européenne²¹.

Le processus législatif menant aux lois sur la justice

18. Les circonstances dans lesquelles les amendements à la loi 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi 317/2004 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) ont été adoptées, sont une illustration claire de la nécessité pour la Roumanie d'améliorer grandement la transparence des processus législatifs. Une recommandation a déjà été émise à ce sujet dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle²².

¹⁸ Voir par exemple <https://www.romania-insider.com/psd-statement-parallel-state/> ; <https://www.agerpres.ro/english/2018/02/12/social-democrat-head-dragnea-increasingly-more-evidence-emerges-about-parallel-state-s-existence--53345>

¹⁹ Voir paragraphe 95 du [Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle](#) – Thème I Incriminations – Décembre 2010 ; paragraphes 13 et suivants (se référant, entre autres, au "Mardi noir" de décembre 2013) et paragraphes 19 et seq. du [Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle](#) de décembre 2015 ; et plus récemment paragraphe 69 de l'[addendum](#) de mars 2017 de la procédure de conformité du 3^e cycle de la Roumanie en relation avec l'"Ordonnance gouvernementale d'urgence 13".

²⁰ Voir aussi <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/01/romanians-protests-emergency-law-prisoner-pardons-corruption>

²¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

²² Voir recommandation i) du rapport : <https://rm.coe.int/16806c7d03>

19. Bien que le ministre de la Justice et les partis de la coalition au pouvoir aient insisté sur la transparence et la nature générale des consultations, il convient de souligner que la plupart des interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont indiqué que le projet élaboré et présenté en août 2017 par le ministre de la Justice allait bien au-delà des discussions et des consultations antérieures tenues depuis 2015 (certains ont même suggéré qu'ils n'avaient pas beaucoup en commun). En particulier, malgré le fait que de nombreux aspects de la réforme envisagée pouvaient poursuivre un objectif légitime de modernisation et de mise à jour du système judiciaire, l'inclusion de nombreux changements - souvent perçus comme constituant une menace pour l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'indépendance opérationnelle des organes de poursuite - sont difficiles à comprendre et ont contribué au développement d'un climat de suspicion.

20. Les modalités et le calendrier de la présentation de la réforme envisagée (à travers les médias au milieu de l'été) n'ont pas contribué à assurer l'adhésion et la confiance dans de telles réformes de la part des professions concernées au premier chef par leur mise en œuvre, à savoir les magistrats eux-mêmes. De ce point de vue, les ambitions affichées consistant à veiller particulièrement à ce que le processus se déroule d'une manière participative depuis 2015, n'ont donc pas vraiment atteint leur objectif.

21. De plus, cette vaste réforme judiciaire impliquait des amendements à trois lois organiques et poursuivait, entre autres, l'objectif déclaré de répondre aux préoccupations soulevées par diverses décisions de cours constitutionnelles rendues ces dernières années. A ce titre, elle aurait dû être menée de manière adéquate et en toute concertation, en laissant beaucoup plus de temps pour élaborer des amendements cohérents, pour améliorer les lois existantes et pour vérifier la cohérence des dispositions entre les différents textes législatifs. Or, au cours des discussions tenues par l'EEG, plusieurs exemples d'incohérences restantes ont été donnés et beaucoup ont souligné le volume d'informations et d'amendements qui avait dû être traité dans un laps de temps particulièrement court (voir également les paragraphes 28 et suivants).

22. Au lieu de cela, suite aux protestations générales contre le projet ministériel d'août 2017 et au désengagement ultérieur du gouvernement de cette initiative, un processus législatif a été entamé à la hâte au Parlement sur la base d'une procédure contestée impliquant une nouvelle commission mixte spéciale. Certains interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont fait valoir que cette commission n'avait pas compétence pour traiter de la réforme des institutions judiciaires (sa compétence se limitait à la modification du code pénal et du code de procédure pénale), jusqu'à ce que les termes de son mandat aient été prolongés a posteriori le 20 novembre pour pouvoir traiter de « tous les actes normatifs dans le domaine de la justice », après environ un mois de travail. Les autorités roumaines indiquent que la Cour constitutionnelle, dans une décision n°828 du 13 décembre, concernant un autre recours contre l'absence de compétence de la commission, a noté que « celle-ci avait été introduite afin d'élaborer des projets législatifs relatifs au Code de procédure Pénale, au Code Pénal et concernant les textes sur la justice ». L'EEG a également appris que des mesures avaient été prises pour limiter la capacité de l'opposition à soulever en plénière certaines objections qui n'avaient pas été retenues dans les discussions en commission. Il a finalement été porté à l'attention de l'EEG que le comité n'a pas rédigé de procès-verbaux de

ses réunions et que son bureau ne s'est jamais réuni (les règles de la commission auraient donné de larges pouvoirs à son président²³ en matière de décisions organisationnelles).

23. Aux yeux de bien des personnes, y compris le précédent premier ministre²⁴, le projet de loi du ministre avait été envoyé directement au Parlement sans l'approbation du gouvernement et converti en projets parlementaires, alors que selon le ministre de la Justice il se serait contenté de donner une présentation à la demande du Parlement. Le processus parlementaire a été conclu en deux mois seulement. L'EEG partage les préoccupations exprimées par beaucoup que l'ensemble du processus aurait dû s'accompagner d'études d'impact adéquates en ce qui concerne les implications institutionnelles, juridiques et financières des nombreux aspects de la réforme, y compris pour la structure générale du corps des magistrats (juges et procureurs). Lors de discussions sur place, l'EEG a constaté un certain nombre de désaccords parmi les interlocuteurs roumains quant aux implications réelles de nombreux changements approuvés jusqu'à présent par le Parlement. Ceux-ci ont beaucoup à voir avec l'absence d'études d'impact en bonne et due forme, ce qui ouvre donc la porte à de longues spéculations. Ces dernières concernent des aspects aussi essentiels – pour la continuité dans l'une des fonctions régaliennes de l'État – que le nombre de juges et de procureurs qui prendraient leur retraite dans un délai prévisible si les lois entraient en vigueur. Parmi les divers incidents portés à l'attention de l'EEG, certaines associations se seraient vu refuser la participation aux discussions de la commission, et la légitimité/légalité de certains amendements apportés à la toute fin du processus a parfois été remise en question.

24. Des interlocuteurs de l'EEG ont également salué le fait que les travaux de la commission spéciale et les discussions de novembre 2017 sur les trois lois sur le pouvoir judiciaire avaient été retransmis publiquement en audio-vidéo, ce qui constituait apparemment une « première » et une réponse aux critiques sur le manque de transparence du processus législatif jusque-là. Le fait que certaines organisations de la société civile/associations professionnelles aient été activement associés aux discussions a également été apprécié par nombre d'interlocuteurs de l'EEG, plusieurs de ces associations estimant de toute façon que leur participation était nécessaire pour éviter l'adoption de modifications plus problématiques. Dans l'ensemble, lors des discussions sur place, certains membres du Parlement et des associations ont exprimé leur satisfaction également à l'égard du processus et ont salué le fait qu'au stade actuel, suite au débat et aux nombreux amendements du Parlement, un certain nombre de changements problématiques ont finalement été abandonnés ou atténués. D'autres ont souligné qu'il restait nécessaire d'améliorer sensiblement les textes et espéraient que cela pourrait être fait rapidement, lorsque le Parlement examinerait les projets de texte afin de refléter les décisions de la Cour constitutionnelle.

25. En ce qui concerne les prochaines étapes, maintenant que la Cour constitutionnelle a rendu ses décisions sur les quatre recours constitutionnels, le Parlement devra revoir les

²³ Il a également été souligné que le président actuel est l'ancien ministre de la Justice qui était responsable de la présentation de l'Ordonnance gouvernementale d'urgence 13 si controversée, de Janvier 2017 ; voir <http://www.romaniajournal.ro/pm-grindeanu-i-was-aware-geo-13-will-be-on-the-agenda/>

²⁴ Voir une interview de l'ancien Premier Ministre du 10 janvier 2018 sous https://www.stiripesurse.ro/pm-tudose-on-justice-laws-any-law-can-be-perfected_1242007.html

trois projets de loi et procéder aux ajustements nécessaires. Le Président de la Roumanie conserve la possibilité par la suite de demander (une fois) au parlement de revoir les textes et il conserve lui-même la faculté de contester leur constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle.

26. Il apparaît qu'une révision d'ampleur de la procédure pénale soit également en cours d'examen par la commission mixte spéciale dans le contexte de la mise en œuvre de la directive européenne 343/2016 sur la présomption d'innocence. Dans ce cas également, un manque de transparence est observé car les discussions semblent se dérouler depuis le 15 décembre sur la base d'un simple tableau résumant les changements envisagés²⁵. Il est difficile de dire si le processus est documenté par le biais de minutes des discussions, de documents portant avis et positions de principe qui auraient été présentés à la commission, et de documents d'accompagnement législatifs (rapport explicatif, études d'impact, etc.).

27. Le processus a montré une fois de plus l'importance pour la Roumanie de prendre pleinement en compte et de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation de Quatrième Cycle du GRECO ; le GRECO réitère la nécessité d'accroître la transparence du processus législatif i) en élaborant de nouvelles règles relatives aux débats, consultations et audiences publics, ainsi que des critères limitant le recours aux réunions à huis clos, et en assurant leur mise en œuvre dans la pratique ; ii) en évaluant la pratique suivie et révisant en conséquence les règles de procédure afin d'assurer que les projets de loi et leurs amendements, les ordres du jour et décisions des réunions de commissions soient rendus publics en temps utile, et en introduisant des délais adéquats pour soumettre les amendements ; iii) en prenant des mesures appropriées pour que la procédure d'urgence soit utilisée à titre d'exception dans un nombre limité de circonstances.

Préoccupations particulières soulevées par les amendements aux trois lois sur le pouvoir judiciaire

28. Les projet d'amendements à la loi 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature prévoient de nombreux changements. Au cours du processus d'adoption, plusieurs centaines d'amendements ont été déposés, dont 316 ont été acceptés. Plusieurs dispositions doivent maintenant être remaniées avant que les textes soient envoyés au Président pour promulgation.

29. Comme l'a noté l'EEG lors des discussions sur place et dans les nombreux documents de synthèse qu'elle a reçus, un certain nombre d'aspects de la réforme demeurent préoccupants tant pour les capacités institutionnelles générales des tribunaux et des parquets que pour le risque d'influence indue, politique et autre, à divers niveaux. Il reste encore à voir comment les dispositions invalidées en tout ou en partie par la Cour constitutionnelle seront remaniées. Comme indiqué précédemment, la Chambre des Députés a adopté le 20 mars des versions révisées des trois propositions de lois et les a publiées le lendemain sur son site ; le Sénat doit à présent examiner celles-ci. Les paragraphes

²⁵ Voir point 9 du document http://www.cdep.ro/comisii/suasl_justitie/pdf/2017/rd_1215.pdf

suivants se concentrent sur certaines des questions les plus controversées soulevées lors des entretiens qu'a eus l'EEG.

- *Risques de drainage dans la magistrature et d'arbitraire dans les promotions*

30. Plusieurs changements concernant le recrutement et le départ à la retraite des juges et des procureurs dans la loi 303/2004 peuvent avoir, du fait de leur effet combiné, un impact significatif sur les ressources humaines et capacités générales des tribunaux et parquet puisqu'aucune période de transition n'a été prévue. Les magistrats seraient en mesure de prendre une retraite anticipée, après seulement 20 ans de service sans condition d'âge (avec des pensions qui pourraient représenter 75% du dernier salaire brut soit jusqu'à 120% du dernier salaire net dans de cas extrêmes). Cela pourrait constituer une incitation très forte pour de nombreux juges et procureurs – en particulier aux échelons supérieurs de la magistrature – à faire valoir leurs droits très prochainement. Selon certaines estimations, environ 1 500 à 2 000 magistrats (sur un total d'environ 8 000) bénéficieraient de ces nouvelles dispositions. En ce qui concerne la Haute Cour de Cassation et de Justice (HCCJ), 94 juges sur 115 seraient potentiellement concernés (les autres seraient en mesure de prendre leur retraite sous cinq ans). S'ils étaient adoptés, ces amendements introduiraient un minimum d'ancienneté de 18 ans avant de pouvoir postuler à des postes vacants de la HCCJ, pour un temps de service théorique d'à peine deux ans si une personne décidait de faire valoir ses droits après 20 années ; ceci pourrait affecter la bonne gestion de bien des dossiers traités par la HCCJ. Dans le même temps, la formation initiale et pratique des nouvelles recrues est portée à six ans au total (au lieu de quatre selon les règles actuelles), ce qui pourrait créer un écart de plusieurs années jusqu'à ce que le vivier de magistrats ne soit régénéré. Le scénario ci-dessus pourrait affecter le fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble (arriérés de dossiers, dossiers clos pour cause de prescription et retards dans l'administration de la justice).

31. Les modifications prévues maintiennent également une part de subjectivité dans le processus de sélection et de décision concernant les promotions, qui serait basé sur un système de promotion en deux phases dont la seconde reposerait sur une évaluation du travail et de la conduite²⁶. Les amendements prévoient aussi que le CSM devra développer et adopter des règles sur la procédure à suivre pour organiser ces évaluations y compris les nominations à la commission responsable et les aspects particuliers à évaluer²⁷. L'EEG a entendu des craintes que ce nouveau système laisserait plus de place aux influences personnelles ou politiques dans les décisions de carrière, ce qui pourrait avoir un impact sur la neutralité et l'intégrité du système judiciaire ; il est dès lors essentiel que le CSM développe le moment venu des règles adéquates pour limiter de tels risques, y compris des critères clairs et objectifs qui guideront les futures décisions de la commission de sélection.

32. En raison des risques et incertitudes évoqués ci-dessus, le GRECO recommande i) que l'impact des changements sur la future structure du personnel des tribunaux et des services de poursuite soit évalué de façon adéquate afin que les mesures transitoires

²⁶ L'actuel processus global et cohérent qui implique un examen écrit ou un concours organisé centralement serait remplacé par un simple système d'évaluation de l'activité et de la conduite au cours des trois dernières années, impliquant un entretien avec une commission mise en place au niveau de chaque cour d'appel.

²⁷ Article 46³ de la Loi n°303/2004

nécessaires soient prises et que ii) les mesures à prendre par le CSM sur les futures décisions en matière de nominations de juges et procureurs à un poste supérieur prévoient des critères objectifs et clairs adéquats prenant en compte le mérite et les qualifications.

- *La nouvelle section spéciale du parquet pour l'investigation des infractions au sein pouvoir judiciaire*

33. L'un des changements les plus controversés est la création, par un amendement à la loi n°304/2004, d'une nouvelle Section pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire au sein du parquet général auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice (HCCJ), qui serait chargée des enquêtes et poursuites d'infractions pénales commises par des magistrats. L'EEG n'a pas obtenu d'informations convaincantes venant appuyer le principe de la création de cette section²⁸, considéré par beaucoup comme une anomalie dans le dispositif institutionnel actuel, notamment en raison du fait i) qu'aucune donnée objective ou évaluation n'a démontré l'existence de problèmes structurels criminels dans la justice qui justifieraient cette initiative, ii) en raison de la manière dont sa direction serait nommée²⁹, et iii) parce que cette section n'aurait pas d'enquêteurs et d'outils d'enquête adéquats à sa disposition, contrairement à d'autres organes de poursuite spécialisés. Il a également été souligné que cette section serait immédiatement surchargée en raison des (projets de) dispositions prévoyant le transfert immédiat de nombreuses affaires d'autres services de poursuite, alors que son personnel réduit ne serait pas à la hauteur (15 au total selon les projets de texte).³⁰

34. En outre, cette nouvelle section traiterait des infractions pénales même si d'autres personnes étaient impliquées en sus d'un magistrat (par exemple des fonctionnaires, des représentants élus, des hommes d'affaires, etc.), en vertu du nouveau projet de libellé de l'article 88¹ paragraphe 1¹ de la loi n° 304/2004. Comme beaucoup l'ont souligné, cela pourrait conduire à des conflits de compétences avec les sections spécialisées existantes (DNA, DIICOT, parquet militaire), même si les autorités rappellent que de tels conflits sont normalement tranchés par le Procureur Général. Plus grave, il existe également des craintes que cette section puisse facilement être utilisée à mauvais escient pour soustraire à des parquets spécialisés certains dossiers en cours ou pour interférer dans des dossiers sensibles d'importance, dès lors qu'une plainte contre un magistrat serait déposée incidemment dans un tel dossier – qui relèverait dès lors automatiquement de la compétence de la nouvelle

²⁸Les autorités ont indiqué par la suite que dans l'une de ses décisions récentes, la Cour Constitutionnelle fait notamment référence au fait que sa création constitue une garantie et un garde-fou pour le principe de l'indépendance de la justice spécialement pour ce qui est des juges, que la nouvelle entité offrirait une protection adéquate des magistrats contre les pressions et abus découlant de recours pénaux arbitraires, et qu'elle faciliterait l'unicité de la pratique judiciaire concernant les allégation de délits commis par des magistrats.

²⁹ Le Procureur Général du Bureau Spécial d'Investigation sera nommé par un panel du CSM composé de 3 juges nommés par la Section des Juges, un procureur nommé par la Section des Procureurs, un représentant de la société civile. Cela contredit le fait que tous les autres procureurs seraient nommés par la section des procureurs du CSM.

³⁰En 2017 ont été enregistrées un total de 3500 plaintes pénales contre des juges et procureurs ; même si une part importante sont probablement infondées et ont concerné des cas de parties déçues par une décision de justice, selon certaines estimations ce volume de plaintes pourrait se traduire par plusieurs centaines de dossiers nécessitant un premier examen plus approfondi.

section (une décision devrait alors en principe être prise aux termes des règles générales de la procédure pénale sur les regroupements/dissociations d'affaires, afin de scinder le dossier et de lui permettre de rester entre les mains des procureurs originellement compétents).

35. A la lumière de ce qui précède, le GRECO recommande d'abandonner la création de la nouvelle section du parquet pour l'investigation des infractions commises au sein du pouvoir judiciaire.

- *Risques d'affaiblissement du statut des procureurs, en particulier de leur indépendance*

36. Les projets d'amendements réduisent à certains égards les pouvoirs de l'exécutif, notamment en abolissant la possibilité pour le ministère de la Justice d'engager une procédure disciplinaire contre un juge ou un procureur.

37. Cela dit, en ce qui concerne spécifiquement les procureurs, bien des interlocuteurs de l'EEG ont exprimé des inquiétudes quant aux implications de divers projets de changements pour la position des organes de poursuite vis-à-vis de l'autorité et des responsabilités de la branche exécutive du pouvoir (le Ministre de la Justice). Le but affirmé de ces amendements serait d'aligner les dispositions légales (dans la loi n°303/2004) sur la Constitution et de remplacer l'expression « *les procureurs nommés par le président de la Roumanie jouissent de la stabilité et sont indépendants, conformément à la loi* », par « *les procureurs exercent leur activité selon le principe de la légalité, de l'impartialité et du contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la Justice.* » Les garanties d'indépendance et de stabilité disparaîtraient alors et la référence à leur indépendance serait conservée dans une nouvelle disposition uniquement en ce qui concerne le fait de « *trouver des solutions* » (« *Les procureurs sont indépendants dans le fait de trouver des solutions, dans les conditions prévues par la loi 304/2004 sur l'organisation judiciaire (...)* »).

38. L'EEG a été informée que, jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle avait largement assimilé les magistrats du parquet à ceux du siège en ce qui concerne leurs garanties d'indépendance et que les changements envisagés constituaient finalement une régression. L'effet combiné de la suppression des garanties d'indépendance et de stabilité est d'autant plus une source de préoccupations qu'un autre amendement vise à élargir les possibilités de procureurs hiérarchiquement supérieurs d'invalidier les décisions des procureurs inférieurs, non seulement aux motifs de leur illégalité mais aussi de leur manque de fondement (le premier est néanmoins tenu de le faire de manière raisonnée, ce qui constitue une garde-fous). Le changement de statut des procureurs est également reflété dans divers autres domaines³¹.

³¹ Par exemple, l'inspection judiciaire serait réorganisée de manière à la placer sous la responsabilité et l'autorité d'un inspecteur en chef (avec une participation moindre du CSM en ce qui concerne la sélection des inspecteurs et l'adoption des règles internes), nommé par un panel de membres du CSM composé de trois juges mais d'un seul procureur, en plus d'un représentant de la société civile et d'un psychologue. Certains ont également regretté que le CSM soit systématiquement présidé par un juge à l'avenir (ceci a été contesté avec succès devant la Cour Constitutionnelle) et d'autres se demandaient dans quelle mesure les procureurs bénéficieraient à l'avenir des décisions du CSM (à décider en plénière) en matière de défense de « l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

39. En même temps, les projets d'amendements prévoient d'autres changements importants. En particulier, la procédure révisée de nomination des procureurs de rang supérieur limite le droit du Président de la République de ne refuser qu'une fois le ou les candidats proposés par le ministre de la Justice (par opposition à la possibilité de plusieurs refus dans la législation en vigueur). Dans l'ensemble, l'EEG regrette encore une fois l'absence d'études d'impacts adéquates quant aux implications des divers projets d'amendements pour la position et l'indépendance opérationnelle des procureurs en pratique. Elle rappelle l'opinion n°9 adoptée en 2014 par le Conseil Consultatif des Procureurs Européens, qui soulignait notamment que "l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère public devrait être encouragée".³²

40. En raison des multiples incertitudes ci-dessus, le GRECO recommande i) de veiller à garantir l'indépendance du parquet dans la loi dans la mesure la plus large possible, et ii) de procéder à une évaluation de l'impact des changements envisagés pour la future indépendance opérationnelle des procureurs afin que des garde-fous complémentaires soient adoptés, autant que nécessaire, contre les interférences.

- *Questions spécifiques concernant les droits et obligations des juges et des procureurs, y compris les incompatibilités*

41. Le projet d'amendements à la loi n° 303/2004 envisage actuellement un certain nombre de nouvelles obligations, dont certaines ont été contestées avec succès devant la Cour constitutionnelle ; ils devront donc être retirés ou modifiés, selon le cas, lorsque le Parlement examinera les projets de loi. Ceux-ci concernent les conflits d'intérêts, le devoir des juges des procureurs d'être – et paraître – indépendants, le devoir des juges et procureurs de « s'abstenir de tout acte de diffamation en acte ou en parole, contre les autres pouvoirs de l'État et de l'exécutif ».

42. Bien des interlocuteurs de l'EEG ont exprimé des inquiétudes à propos de telles dispositions pour leur manque de clarté et leurs implications concrètes. Ceci vaut d'autant plus que ces dispositions impliquent normalement la mise en jeu éventuelle de la responsabilité disciplinaire et qu'à ce titre elles devraient donc être suffisamment claires et prévisibles. Il convient également de rappeler que – ironie des choses – dans le contexte du processus MCV la Commission européenne a justement insisté à plusieurs reprises sur l'inclusion de mesures similaires, mais afin de protéger le travail des magistrats contre de telles attaques verbales et autres émanant de dirigeants politiques et autres personnalités.

43. Les projets d'amendements à la loi n°303 prévoient une série de possibilités de suspension temporaire de la fonction de juge ou procureur, à sa demande : « suspension volontaire », « mise en disponibilité volontaire » et un dispositif spécial pour ceux qui deviennent membres du gouvernement.

44. Ces différents régimes ne sont pas faciles à distinguer. Ils entraînent cependant des conséquences différentes en ce qui concerne les incompatibilités et interdictions légales.

³² [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

Une plus grande cohérence serait souhaitable, afin que les juges et les procureurs ne s'engagent pas dans des activités ou ne traitent pas de dossiers (en tant que consultant ou avocat), ce qui serait clairement problématique. Des inquiétudes ont également été exprimées sur le fait que, en l'absence de garanties appropriées autorisant ou non, ou seulement dans certaines circonstances, une suspension ou une mise en disponibilité, le fonctionnement de certains tribunaux ou services de poursuite pourrait être perturbé en cas de demandes d'application combinée de ces dispositions par plusieurs magistrats en même temps. Les amendements ci-dessus ont été jugés inconstitutionnels, et ils devront donc être supprimés.

45. Les nouveaux arrangements envisagés pour un magistrat prenant ses fonctions au gouvernement sont particulièrement problématiques. Actuellement, un juge ou un procureur doit démissionner de la magistrature avant d'assumer une fonction gouvernementale. En vertu des modifications prévues, cependant, le juge ou le procureur serait mis en congé pendant son mandat au gouvernement, mais il n'y aurait pas de mesures transitoires / période de carence lorsque le magistrat reprend ses activités. Il serait souhaitable de prévoir des restrictions plus spécifiques quant au maintien de la fonction de magistrat en parallèle avec des fonctions gouvernementales, et plus généralement, que la question de l'activité politique des magistrats soit traitée sous tous ses aspects au niveau législatif, compte tenu de son impact sur les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité, réels et perçus, du pouvoir judiciaire. L'EEG a entendu des critiques récurrentes selon lesquelles le corps des juges s'est politisé ces dernières années et elle est heureuse d'apprendre des autorités roumaines, dans leurs dernières informations, que les projets d'amendements révisés adoptés par la Chambre le 20 mars ont complètement abandonné les divers régimes de suspension évoqués ci-dessus. Le GRECO recommande d'éviter de créer de nouvelles sources possibles de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, en particulier en relation avec les activités politiques et des fonctions gouvernementales.

46. La redéfinition des conditions de la responsabilité des juges a également suscité de vives critiques. L'État roumain est responsable de l'indemnisation d'une personne qui a subi un préjudice au cas où un juge ou un procureur commettrait une « erreur judiciaire ». L'Etat peut alors se retourner contre le magistrat concerné. Avec les modifications proposées, le ministère des Finances publiques aurait désormais le devoir d'intenter une action récursoire auprès du magistrat concerné afin de recouvrer les sommes versées. Le projet de loi prévoit d'ailleurs qu'un éventuel régime d'assurance obligatoire ne pourrait retarder, atténuer ou éliminer la responsabilité pour une "erreur judiciaire" commise en résultat de la "mauvaise foi" ou d'une "négligence grave". De l'avis de l'EEG, ceci pourrait également avoir un impact négatif sur l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption en raison de leur effet intimidant excessif sur les juges et les procureurs. Certains aspects des amendements envisagés ont été jugés inconstitutionnels, et ils devront donc eux aussi être revus ou supprimés.

47. Le GRECO recommande que les différentes modifications affectant les droits et obligations et la responsabilité des juges et des procureurs pour les erreurs judiciaires soient réexaminées soigneusement afin d'assurer une clarté et une prévisibilité suffisantes des règles concernées, afin d'éviter qu'elles ne deviennent une menace pour l'indépendance au sein du pouvoir judiciaire.

Développements concernant la Direction nationale anticorruption (DNA)

48. Au cours des dernières années, malgré son efficacité largement reconnue dans la lutte contre la corruption, la DNA a fait l'objet de critiques politiques répétées, souvent sous la forme d'attaques et de commentaires inappropriés de dirigeants politiques et de personnes précisément poursuivies elles-mêmes par la DNA. Cette dernière a parfois dû requérir l'intervention et la protection du CSM. Certaines de ces attaques étaient même de nature personnelle contre la procureure en chef de la DNA. La controverse publique qui a cours a atteint des proportions sans précédent ces derniers mois, en particulier après que la DNA ait ouvert un dossier sur l'affaire controversée dite de l' "Ordonnance d'urgence 13" (la Cour constitutionnelle a finalement estimé que cela ne relevait pas de la compétence de la DNA³³).

49. À la demande du ministre de la Justice, le fonctionnement de la DNA et/ou la conduite de son chef ont été audités à l'été 2017 par l'Inspection judiciaire. Cette dernière a présenté un rapport le 6 octobre 2017 déclarant que la cheffe de la DNA "a construit le prestige de la DNA et possède les qualités nécessaires pour diriger la direction, avec des résultats efficaces en 2016 et au premier semestre de 2017. Elle a rencontré des irrégularités dans le *management* et recommandé que des enquêtes disciplinaires soient menées à l'encontre de la cheffe de la DNA, aucune proposition de la destituer n'a été formulée³⁴. Le 12 janvier 2018³⁵, l'Inspection a aussi soumis une proposition de procédure disciplinaire contre la même personne à la section des procureurs du CSM, pour un comportement inapproprié, mais les résultats ne sont pas encore disponibles. A ce jour, aucune conclusion finale n'a donc été prise dans les procédures ci-dessus.

50. Cependant, le deuxième jour de la visite de l'EEG, le ministre de la Justice a donné une longue conférence de presse dans laquelle il a présenté un rapport contenant 20 motifs de destitution du/de la chef de la DNA³⁶. Selon l'article 51 de la loi 303/2004, il existe trois motifs de destitution, dont celui de la gestion générale relative à l'efficacité du travail, le comportement général et la communication, les responsabilités et les compétences managériales. Jusqu'à présent, les évaluations officielles de la DNA³⁷ ont fondamentalement loué le travail de l'institution et la décision récente de lancer la procédure de destitution a suscité des critiques y compris liées à son caractère partial³⁸, ainsi que des déclarations

³³ <https://www.romania-insider.com/constitutional-court-finds-conflict-romania-govt-dna/>

³⁴ <http://www.romaniajournal.ro/dna-chief-kovesi-heard-by-csm-on-judicial-inspection-report-says-the-team-had-divergent-opinions/>

³⁵ <https://www.romania-insider.com/romania-laura-codruta-kovesi-misconduct/>

³⁶ <http://www.romaniajournal.ro/update-2-justice-minister-announces-start-procedures-dismiss-dna-chief-kovesi/>

³⁷ Voir en particulier les rapports du MCV à l'adresse suivante :

https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en ainsi que le dernier rapport général d'activité du parquet http://www.mpublic.ro/sites/default/files/PDF/raport_activitate_2017.pdf

³⁸ <https://uk.reuters.com/article/uk-romania-government-protests/thousands-demonstrate-to-support-romania-anti-corruption-prosecutor-idUKKCN1G90W9>

<http://www.business-review.eu/news/president-iohanniss-reaction-to-the-latest-scandal-in-the-justice-system-158151> ;

<https://www.hotnews.ro/stiri-opinii-22302745-decaparea-justitiei-ministrul-infractorilor.htm>

publiques d'une majorité de procureurs de la DNA ainsi que du Procureur Général³⁹. Après l'audition de la cheffe de la DNA, le CSM a émis le 27 février une opinion négative (non contraignante) sur la demande du ministre⁴⁰ et la décision finale sera prise par le Président de la Roumanie (conformément à l'article 54 para. 4 de la loi ci-dessus), qui a soutenu jusque-là la DNA et sa cheffe.

51. L'EEG rappelle que dans le quatrième rapport du cycle d'évaluation de décembre 2015, le GRECO avait souligné la nécessité de réduire l'influence politique et le poids du pouvoir Exécutif dans la nomination et la révocation des procureurs de niveau élevé tels que le chef de la DNA. Leur champ de responsabilité les expose à des risques d'influence indue et des anomalies ont parfois été observées dans la pratique en ce qui concerne la fin des fonctions. Jusqu'à présent, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Comme indiqué dans le Rapport de Conformité de décembre 2017, le CSM avait préparé et soumis des propositions au ministre de la Justice durant le premier semestre 2017, concernant le rôle accru du CSM dans le processus de nomination (mais pas pour la fin des fonctions) mais ceux-ci n'avaient finalement pas été approuvés. Le GRECO avait également noté que les projets d'amendements ultérieurs présentés au Parlement le 31 octobre 2017 pour modifier et compléter la loi 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs maintiennent le statu quo actuel en ce qui concerne le rôle de l'exécutif dans la nomination des procureurs principaux.

52. Le GRECO réitère sa recommandation selon laquelle la procédure de nomination et de révocation des procureurs occupant les plus hauts postes en-dehors de celui de Procureur Général, en vertu de l'article 54 de la loi 303/2004, soit basée sur un processus qui soit transparent et fasse appel à des critères objectifs, et que le Conseil supérieur de la magistrature se voie attribuer un rôle plus important en la matière.

IV. CONCLUSION

53. Les questions soulevées ci-dessus concernant la réforme judiciaire doivent être replacées dans le contexte plus large de la réforme du système judiciaire en Roumanie, qui a suscité de sérieuses inquiétudes de la part d'un grand nombre d'institutions nationales et internationales : divers développements problématiques supplémentaires (concernant la législation pénale), se sont en effet concrétisés après la dernière réunion du GRECO, au cours du processus d'adoption des lois sur la justice.

54. Le GRECO note que les amendements à la loi n°303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n°304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n°317/2004 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature, adoptés en décembre 2017, suite à leur discussion au

<https://www.hotnews.ro/stiri-esential-22304307-comisia-europeana-reactie-cererea-revocare-sefei-dna-urmarim-indeaproape-ingrjorare-daca-presiunea-asupra-dna-afecta-lupta-anticoruptie-din-romana-comisia-putea-reevalua-concluzia-din-raportul-mcv.htm>

³⁹ <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/augustin-lazar-nu-exista-nici-un-fel-de-motiv-intemeiat-de-revocare-a-laurei-codruta-kovesi-882806>

<http://www.romaniajournal.ro/135-out-of-the-183-dna-prosecutors-send-joint-message-to-support-kovesi/>

⁴⁰ <http://www.romaniajournal.ro/update-csm-issues-negative-opinion-on-justice-ministers-call-to-dismiss-dnas-kovesi/> ; le ministre était apparemment le seul des sept membres à soutenir sa révocation.

Parlement, n'ont pas retenu certaines des propositions particulièrement controversées présentées par le ministre de la Justice en août 2017. Le Parlement doit actuellement revoir les projets à la lumière d'une série de décisions récentes de la Cour constitutionnelle. Ensuite, le Président de la République examinera les projets pour une éventuelle promulgation. Il conserve aussi la possibilité de soumettre ces documents à un autre examen de constitutionnalité.

55. La visite sur place effectuée par une délégation du GRECO les 21 et 22 février montre qu'il existe encore bien des sources de préoccupations concernant l'impact potentiel des changements. Il est regrettable qu'en dépit de l'ampleur de ces réformes et surtout de leur impact structurel possible sur les tribunaux et les parquets (en raison des effets conjugués de nouveaux dispositifs de recrutement / formation et de départ à la retraite), aucune étude d'impact adéquate n'ait été réalisée. Au lieu de cela, le processus législatif a été mené dans des conditions qui ont elles-mêmes été mises en cause, et à un rythme souvent décrit comme particulièrement hâtif, ce qui n'a pas permis de discuter de nombreux aspects des réformes. Des appels ont été lancés à plusieurs reprises pour que la Roumanie demande un avis à la Commission de Venise. Le GRECO estime que la demande d'un tel avis serait opportune dans les circonstances présentes. Ce qui précède confirme aussi l'importance pour la Roumanie de se conformer aux recommandations issues du Quatrième Cycle d'Évaluation. Les problèmes relatifs au processus législatif, en particulier le recours excessif aux procédures accélérées / d'urgence et le manque de transparence, entre autres questions, avaient été mises en exergue.

56. Le GRECO a aussi pris note des derniers développements – hautement médiatisés – relatifs au processus de destitution de la cheffe de la DNA, initié le 22 février. Une recommandation avait été émise dans le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle précisément afin d'éliminer un risque d'influences indues de la part de l'Exécutif en relation avec les nominations et destitutions.

57. Au vu de ce qui précède, le GRECO réitère les deux recommandations ci-après, adressées à la Roumanie dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, qui n'ont pas été mises en œuvre à ce jour :

- accroître la transparence du processus législatif i) en élaborant de nouvelles règles relatives aux débats, consultations et audiences publics, ainsi que des critères limitant le recours aux réunions à huis clos, et en assurant leur mise en œuvre dans la pratique ; ii) en évaluant la pratique suivie et révisant en conséquence les règles de procédure afin d'assurer que les projets de loi et leurs amendements, les ordres du jour et décisions des réunions de commissions soient rendus publics en temps utile, et en introduisant des délais adéquats pour soumettre les amendements ; iii) en prenant des mesures appropriées pour que la procédure d'urgence soit utilisée à titre d'exception dans un nombre limité de circonstances (paragraphe 27 du présent rapport) ;
- que la procédure de nomination et de révocation des procureurs occupant les plus hauts postes en-dehors de celui de Procureur Général, en vertu de l'article 54 de la loi 303/2004, soit basée sur un processus qui soit transparent et fasse appel à

des critères objectifs, et que le Conseil supérieur de la magistrature se voie attribuer un rôle plus important en la matière (paragraphe 52 du présent rapport).

58. Par ailleurs, au vu des conclusions du présent rapport concernant spécifiquement la réforme de la justice, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Roumanie :

- i. i) que l'impact des changements sur la future structure du personnel des tribunaux et des services de poursuite soit évalué de façon adéquate afin que les mesures transitoires nécessaires soient prises et que ii) les mesures à prendre par le CSM sur les futures décisions en matière de nominations de juges et procureurs à un poste supérieur prévoient des critères objectifs et clairs adéquats prenant en compte le mérite et les qualifications ;
- ii. abandonner la création de la nouvelle section du parquet pour l'investigation des infractions commises au sein du pouvoir judiciaire ;
- iii. i) veiller à garantir l'indépendance du parquet dans la loi dans la mesure la plus large possible, et ii) procéder à une évaluation de l'impact des changements envisagés pour la future indépendance opérationnelle des procureurs afin que des garde-fous complémentaires soient adoptés, autant que nécessaire, contre les interférences ;
- iv. éviter de créer de nouvelles sources possibles de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, en particulier en relation avec les activités politiques et des fonctions gouvernementales ;
- v. que les différentes modifications affectant les droits et obligations et la responsabilité des juges et des procureurs pour les erreurs judiciaires soient réexaminées soigneusement afin d'assurer une clarté et une prévisibilité suffisantes des règles concernées, afin d'éviter qu'elles ne deviennent une menace pour l'indépendance au sein du pouvoir judiciaire.

59. Il convient de souligner que les recommandations énumérées au paragraphe 58 ci-dessus ont un caractère préliminaire, et qu'elles pourront être revues à la lumière des informations à fournir par les autorités roumaines en juin 2018, et en décembre 2018 dans le contexte de la procédure de conformité du Quatrième Cycle (cf. paragraphe 62 ci-après).

60. Le GRECO est également préoccupé par les objectifs poursuivis par certains projets d'amendements au droit pénal (matériel et procédural) et le processus législatif engagé en décembre à cet égard, qui pourraient avoir un impact négatif sur les efforts de lutte contre la corruption. Les amendements envisagés au code de procédure pénale, examinés par la commission parlementaire mixte spéciale en relation avec la directive de l'UE sur la présomption d'innocence, iraient prétendument au-delà des objectifs de ladite directive. Ces amendements soulèvent de sérieuses inquiétudes tant au niveau national que parmi d'autres pays pour leur impact négatif potentiel sur l'entraide judiciaire et la capacité du système de justice pénale à traiter les formes graves de criminalité, y compris les infractions liées à la corruption. Par exemple, il a été signalé que les rédacteurs avaient l'intention de

restreindre de manière excessive les conditions d'application de techniques d'enquête spéciales et l'utilisation des preuves recueillies par leur biais (par exemple, les suspects devraient être informés de ces mesures dès l'origine, ils auraient la possibilité de participer aux auditions de tous les témoins et de leurs victimes présumées, etc.). En outre, comme mentionné précédemment, trois projets de loi ont été enregistrés par le Sénat le 21 décembre 2017; ceux-ci portent amendement au Code pénal (CC) mais aussi au Code de procédure pénale (CPC). Abstraction faite des interrogations liées à l'articulation et au chevauchement possible avec les travaux en cours du comité spécial, ces amendements - s'ils sont adoptés - contrediraient clairement certains des engagements internationaux de la Roumanie, y compris en relation avec la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (cf. paragraphe 12 et note de bas de page 16). L'EEG a également noté qu'une autre tentative de modification du délit d'abus de pouvoir vise à dépénaliser complètement tous les actes commis en relation avec un préjudice jusqu'à 200 000 euros (dans un pays où les salaires mensuels moyens sont de l'ordre de 600 à 800 euros). L'EEG rappelle que l'ordonnance d'urgence controversée qui a été adoptée du jour au lendemain en janvier 2017 (puis abrogée) poursuivait un objectif similaire.

61. L'augmentation en parallèle de l'arsenal répressif pour faire face aux actes commis dans leurs fonctions par un juge ou procureur constitue un fort contraste, lorsque l'on se réfère aux propositions législatives visant à renforcer les infractions spécifiques au pouvoir judiciaire par exemple induire en erreur un organe judiciaire, «répression injuste», «maintien en détention, arrestation ou autre mesure préventive appliquée à une personne en l'absence de preuves concrètes» (voir la troisième proposition législative dans la note de bas de page 16). Par exemple, une nouvelle infraction d'abus de pouvoir judiciaire serait créée avec des peines allant jusqu'à sept ans d'emprisonnement. Non seulement cela véhicule le mauvais message sur les priorités actuelles de la Roumanie, mais cela pourrait aussi avoir un effet intimidant sur le travail des juges et des procureurs (voir également les préoccupations sous-jacentes aux recommandations ci-dessus sur la responsabilité des magistrats et sur la section spéciale du procureur chargée des enquêtes sur les infractions au sein du pouvoir judiciaire).

62. La procédure de conformité du 4^{ème} cycle d'évaluation est toujours en cours pour la Roumanie et le GRECO rappelle qu'à la suite du Rapport de Conformité du Quatrième Cycle [Rapport de Conformité du Quatrième Cycle](#) adopté en décembre 2017, qui concluait que le niveau de mise en œuvre des recommandations était « globalement insatisfaisant », il a été demandé à la Roumanie de soumettre des informations supplémentaires d'ici le 31 décembre 2018. Pour le GRECO il est important de ne pas attendre cette date pour faire le point sur les changements en cours. Il charge par conséquent son président d'informer les autorités roumaines des conclusions du GRECO et invite le chef de la délégation roumaine à présenter à la prochaine réunion plénière du GRECO (18-22 juin 2018) une actualisation par écrit de l'état des réformes envisagées concernant le système judiciaire (y compris les aspects institutionnels et le droit / la procédure pénal(e)).

63. Le GRECO souligne aussi que la Roumanie devrait s'abstenir d'adopter des amendements au droit pénal qui contrediraient ses engagements internationaux et affaibliraient ses capacités nationales en matière de la lutte contre la corruption. Si les

modifications envisagées devaient être adoptées, le GRECO devrait revoir certaines de ses conclusions formulées dans le cadre des précédents cycles d'évaluation.

64. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Roumanie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.