



Adoption : 21 juin 2019  
Publication : 9 juillet 2019

**Public**  
**Greco-AdHocRep(2019)1**

## **Rapport de Suivi au Rapport Ad hoc sur la ROUMANIE (article 34)**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 83<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

## **I. INTRODUCTION**

1. En 2017, une série de réformes du système judiciaire lancée par le Gouvernement roumain a soulevé une vague de protestations et d'inquiétudes de la part de nombreux représentants et associations de juges et de procureurs, comme de la communauté internationale, quant aux conséquences que ces réformes pourraient avoir sur l'indépendance de la magistrature et du parquet. Dans le même temps, le GRECO poursuivait sa procédure de conformité au titre du Quatrième Cycle d'Évaluation (portant, entre autres, sur la prévention de la corruption des juges et des procureurs).

2. En conséquence, le GRECO a décidé, lors de l'adoption du Rapport de Conformité établi dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation<sup>1</sup>, à sa 78<sup>e</sup> réunion plénière (4-8 décembre 2017), d'appliquer l'article 34 de son Règlement intérieur eu égard à la Roumanie. Cet article prévoit l'ouverture d'une procédure d'évaluation ad hoc dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le GRECO reçoit des informations fiables indiquant qu'une réforme institutionnelle, une initiative législative ou une modification procédurale pourrait entraîner dans un État membre de graves violations des normes anticorruption du Conseil de l'Europe. Étant donné la complexité des questions à examiner et le fait que la réforme était en cours, le GRECO a effectué une visite en Roumanie, avec l'accord des autorités. L'équipe d'évaluation ad hoc, composée de Mme Panagiota VATIKALOU (Grèce) et de Mme Vita HABJAN BARBORIČ (Slovénie) en tant que rapporteuses, assistées de Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO, a tenu une série de réunions<sup>2</sup> en Roumanie le 21 et le 22 février 2018.

3. Le 23 mars 2018, lors de sa 79<sup>e</sup> réunion plénière, le GRECO a adopté le rapport ad hoc (article 34) sur la Roumanie (ci-après dénommé « rapport ad hoc »), et l'a rendu public le 11 avril 2018, avec l'autorisation des autorités roumaines. Ce rapport visait principalement à analyser les répercussions et les risques que la nouvelle législation (alors à l'état de projet) aurait sur les normes de prévention de la corruption élaborées par le Conseil de l'Europe et le GRECO. Dans le rapport ad hoc, le GRECO adoptait cinq recommandations et réitérait deux recommandations de son rapport d'évaluation du quatrième cycle. Le rapport ad hoc décrivait aussi brièvement les mesures législatives et autres prévues par la Roumanie dans le cadre de la réforme judiciaire et en relation avec les modifications du système de justice pénale prévues, et la façon dont elles étaient perçues par les institutions nationales et les associations professionnelles de juges et de procureurs, la Commission européenne et d'autres acteurs concernés. En juin et en décembre 2018, les autorités roumaines ont communiqué des informations supplémentaires au GRECO sur les mesures prises pour respecter les recommandations formulées dans le rapport ad hoc.

4. Le présent rapport de suivi évalue la mise en œuvre des recommandations du GRECO présentées dans le rapport ad hoc et donne une appréciation globale du niveau de conformité de la Roumanie avec ces recommandations. Pour sa rédaction, les rapporteuses (voir ci-dessus) ont reçu l'aide du Secrétariat.

---

<sup>1</sup> Voir le paragraphe 91 du Rapport de Conformité du Quatrième Cycle, accessible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/romania-publication-today-of-the-fourth-round-compliance-report>

<sup>2</sup> L'Équipe d'évaluation du GRECO (EEG) a rencontré le garde des Sceaux de l'époque et d'autres fonctionnaires de ce ministère, des membres du Parlement, du cabinet du Président, du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet, ainsi que des représentants de la société civile, d'organisations professionnelles (ONG, associations de juges et de procureurs), d'institutions internationales (Commission européenne) et de corps diplomatiques de plusieurs pays en Roumanie.

## II. CONTEXTE

5. Les modifications législatives proposées décrites ci-dessus s'inscrivent dans le cadre d'une réforme plus large. Parallèlement à ces modifications relatives à trois lois sur la justice (la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature), un processus a été lancé pour modifier le Code pénal et le Code de procédure pénale. À la même période, une nouvelle série de trois lois a été enregistrée au Parlement, portant notamment modification des incriminations de corruption et de trafic d'influence, et de l'infraction d'abus de pouvoir, qui se rapportent à la justice pénale dans son ensemble et à sa capacité de réponse à la corruption en particulier. Ces différents projets de propositions concernant le droit pénal procédural et le droit pénal substantiel constituent une nouvelle source de controverses et de préoccupations et ont été retirés du processus législatif par leurs auteurs. Toutefois, en juin et juillet 2018, le Parlement a adopté une nouvelle série d'amendements en matière de procédure pénale et aux textes législatifs relatifs à la lutte contre la corruption, dont beaucoup ont été contestés par la suite devant la Cour constitutionnelle. Dans son Avis du 20 octobre 2018<sup>3</sup> sur les amendements au Code pénal et du Code de procédure pénale, la Commission de Venise a exprimé sa crainte que « *pris séparément et plus encore en raison de leurs effets cumulés, de nombreux amendements ne sapent gravement l'efficacité du système pénal roumain dans la lutte contre les différentes formes de criminalité, y compris les infractions liées à la corruption ...* ».

6. Le GRECO a également appris que le 24 avril 2019, le Parlement roumain avait adopté de nouvelles modifications du droit pénal procédural et du droit pénal substantiel, qui pourraient avoir des conséquences sur la lutte contre la corruption. Comme les amendements précédents, ceux-ci ont également été contestés devant la Cour constitutionnelle et font actuellement l'objet d'un contrôle juridictionnel. En outre, le GRECO relève qu'un référendum public<sup>4</sup> tenu le 26 mai 2019 en Roumanie posait les deux questions qui suivent : « 1. Acceptez-vous que l'amnistie et la grâce soient interdites pour les infractions liées à la corruption ? 2. Acceptez-vous d'interdire l'adoption par le Gouvernement d'ordonnances d'urgence dans le domaine des délits, des peines et de l'organisation judiciaire, et d'étendre le droit de contester directement une ordonnance auprès de la Cour constitutionnelle ? » Le GRECO note que les questions évoquées ci-dessus ne font pas l'objet du présent rapport.<sup>5</sup> Toutefois, il continuera de suivre attentivement l'évolution de la législation roumaine anticorruption et particulièrement le bon respect des normes du Conseil de l'Europe en la matière.

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

7. 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 31 octobre 2017, un groupe de 10 membres du parlement a soumis à la Chambre des députés un *projet de loi modifiant et complétant la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur*

---

<sup>3</sup> Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur les amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale CLD-AD(2018)21, accessible à l'adresse suivante :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)021-f)

<sup>4</sup> Les résultats du référendum n'étant pas juridiquement contraignants, des consultations politiques sur la mise en œuvre de ses résultats sont actuellement en cours entre le Président et les partis politiques roumains. Voir en particulier le lien suivant <https://www.nineoclock.ro/2019/06/05/president-starts-consultations-with-parliamentary-parties-on-enacting-iohannis-ample-amending-of-constitution-not-desirable-now-referendum-on-amending-constitution-should-overlap-elections/> (anglais uniquement).

<sup>5</sup> <https://www.nineoclock.ro/2019/05/28/bec-provides-partial-results-for-european-elections-pnl-26-35-psd-23-16-usr-plus-alliance-21-21-partial-count-reveals-over-4-million-say-yes-in-justice-referendum/> (anglais uniquement).

*l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature* (le « projet de loi »). Le 13 novembre 2017, les trois projets de loi ont été transmis au comité spécial parlementaire avec des dates limites fixées au 20 novembre 2017 pour la soumission en bonne et due forme des projets de loi révisés, et au 27 novembre 2017 pour la soumission d'un rapport final. Pendant la première moitié de décembre 2017, le comité spécial a finalisé ses rapports (une ou deux pages au format texte, les autres sous forme de tableau). Les trois projets de loi ont ensuite été adoptés par la Chambre du 11 au 13 décembre 2017 et par le Sénat du 19 au 21 décembre 2017. Des manifestations publiques d'ampleur ont eu lieu au cours de cette période, suivies par des déclarations publiques d'ambassades étrangères les 27 novembre et 21 décembre 2017 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 la lutte contre la corruption, et à demander sans délai les avis nécessaires de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et ainsi que le processus de réforme en général* ».

8. Les modifications apportées aux trois lois ont été définitivement adoptées et sont entrées en vigueur le 23 juillet 2018 (modifications de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire), le 11 octobre 2018 (modifications de la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature) et le 18 octobre 2018 (modifications de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et les procureurs). Au cours de la procédure législative, un nombre considérable de dispositions contenues dans les projets de modification ont été contestées devant la Cour constitutionnelle par le Président roumain, par des parlementaires et par la Haute Cour de cassation et de justice. De nombreuses dispositions ont donc été déclarées inconstitutionnelles.

9. Pendant la procédure législative, les nombreux appels aux autorités, dont certains émis par le GRECO, pour qu'elles sollicitent l'avis de la Commission de Venise sont restés lettre morte, jusqu'à ce que le Président roumain, le 3 mai 2018, puis la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le 4 mai 2018, sollicitent cet avis relatif aux modifications apportées aux trois lois sur le pouvoir judiciaire.

### **III. ANALYSE**

10. L'analyse qui suit porte essentiellement sur la mise en œuvre par la Roumanie des recommandations formulées par le GRECO dans le rapport ad hoc sur certains aspects des projets de modification, qui sont ensuite devenus des lois. Cette nouvelle législation revêt une importance particulière pour le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO portant, entre autres, sur la prévention de la corruption des juges et des procureurs, ainsi que sur les normes du Conseil de l'Europe destinées à prévenir et à combattre efficacement la corruption.

11. Lors de la préparation du présent rapport ad hoc, outre les informations détaillées fournies par les autorités roumaines, le GRECO a tenu compte, entre autres, de l'Avis<sup>6</sup> de la Commission européenne sur les projets d'amendements des trois lois sur la justice, de l'Avis<sup>7</sup> du Bureau du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), de l'Avis<sup>8</sup> du Bureau du

---

<sup>6</sup> L'Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur les projets d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature a été adopté lors de sa 116<sup>e</sup> session (19-20 octobre 2018) et peut être consulté à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-f)

<sup>7</sup> Le 16 mai 2019, le Bureau du CCPE a publié un avis à la suite d'une demande du Mouvement roumain de défense du statut des procureurs eu égard à la situation de l'indépendance des procureurs exerçant en Roumanie, qui est accessible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/ccpe-bu-2019-3-opinion-romania-2019-final/168094848a>

<sup>8</sup> Le 25 avril 2019, le Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a publié un avis à la suite d'une demande du Forum des juges roumains eu égard à la situation de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie,

Conseil consultatif de juges européens (CCJE), et du dernier 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 (ci-après « rapport du MCV »)<sup>9</sup>.

#### Processus législatif menant à la modification des lois sur la justice

12. Dans son rapport ad hoc, le GRECO a réitéré sa recommandation du Quatrième Cycle d'Évaluation *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 en 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.*

13. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité intérimaire (GrecoRC4(2019)11) adopté le 20 juin 2019, cette recommandation n'est toujours pas mise en œuvre. En effet, aucune règle n'a été élaborée en faveur des débats, consultations et audiences publics, et les usages à cet égard n'ont guère changé. Le Gouvernement continue de recourir à des ordonnances d'urgence pour adopter des modifications juridiques importantes, comme pendant la période 2018-2019 lorsque il a adopté plusieurs nouvelles ordonnances d'urgence<sup>10</sup> prévoyant d'importantes modifications de la législation relative aux juges et aux procureurs (pour une analyse détaillée, voir les paragraphes 7-14 du Rapport de Conformité intérimaire (GrecoRC4(2019)11).

14. Le GRECO continuera d'évaluer la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre de la procédure de conformité en cours au titre du Quatrième Cycle d'Évaluation.

#### Préoccupations particulières soulevées par les modifications des trois lois sur la justice

15. Il est rappelé que les modifications apportées à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature sont respectivement entrées en vigueur le 18 octobre, le 23 juillet et le 11 octobre 2018.

- *Risques de baisse des effectifs dans la magistrature et de promotions arbitraires*

16. Dans le rapport ad hoc, le GRECO recommandait que *i) 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 de procureurs à un poste supérieur prévoient des critères objectifs et clairs adéquats prenant en compte le mérite et les qualifications (recommandation i).*

---

accessible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>

<sup>9</sup> Le rapport du MCVV COM(2018)851 peut être consulté à l'adresse suivante :

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_fr.pdf)

<sup>10</sup> Ordonnance d'urgence n° 90 du 10 octobre 2018 sur certaines mesures pour la mise en place de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire, Journal officiel n° 862 du 10 octobre 2018 ; ordonnance d'urgence n° 92 du 15 octobre 2018 portant modification et complément de certains actes normatifs dans le domaine de la justice, publiée dans le Journal officiel n° 874 du 16 octobre 2018 ; ordonnance n° 7/2019 ou du 20 février 2019 et ordonnance d'urgence n° 12/2019 du 5 mars 2019 modifiant et complétant certains actes normatifs dans le domaine de la justice.

17. Le GRECO rappelle que cette recommandation visait à lutter contre le risque que les changements portant sur le recrutement et la retraite des juges et procureurs aient eu un impact significatif sur les effectifs et les capacités générales des tribunaux et des services de poursuite. Il considérait notamment que ces changements pourraient entraîner l'encombrement des juridictions et des rejets de plaintes dus aux délais de prescription, et ralentir le déroulement la justice. S'agissant des promotions, de l'avis du GRECO, les modifications proposées laissent place à une certaine subjectivité dans le processus de sélection et de décision, et accroîtraient les influences personnelles et politiques sur les décisions de carrière, au détriment de la neutralité et de l'intégrité du système judiciaire.

18. Pour ce qui est de la première partie de cette recommandation, les autorités roumaines indiquent que les modifications de l'article 82, paragraphe 3, de la loi n° 303/2004<sup>11</sup> ont introduit un régime de retraite anticipée. Ce nouveau régime permet aux juges, aux procureurs et aux magistrats assistants de la Haute Cour de cassation et de justice ainsi qu'aux juges et magistrats assistants de la Cour constitutionnelle qui le demandent de recevoir une pension de retraite avant l'âge de 60 ans, après 20 à 25 années de service. Pour éviter toute insuffisance des ressources humaines susceptible d'entraver le fonctionnement des tribunaux et du parquet, le Gouvernement a adopté l'ordonnance d'urgence n° 7/2019 (entrée en vigueur le 20 février 2019), qui a reporté l'entrée en vigueur de cette disposition sur le régime de retraite au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

19. Les autorités mentionnent également les informations statistiques sur les pratiques de retraite de ces dernières années analysées par le président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), selon lesquelles un tiers seulement des juges qui y sont éligibles prennent effectivement leur retraite. À titre d'exemple, en 2017, sur les 490 juges éligibles au départ à la retraite, seuls 137 ont choisi de le faire. S'agissant des procureurs, les autorités se réfèrent également aux informations ci-dessus qui indiquent que ces dernières années, seul un tiers du nombre total de procureurs éligibles à la retraite sont effectivement partis à la retraite. À l'heure actuelle, quelque 930 procureurs auront plus de 20 ans de service d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Partant de l'hypothèse qu'un tiers d'entre eux prendront la retraite, les autorités évaluent le nombre de départs à 310 (soit environ 12 % des effectifs totaux). Elles en concluent que, selon les informations statistiques disponibles, les dispositions afférentes à la retraite en cours ne risquent pas de perturber le fonctionnement de l'institution judiciaire et du ministère public.

20. Quant à la seconde partie de cette recommandation, les autorités précisent que la législation secondaire dans ce domaine est en cours de rédaction par le Conseil supérieur de la magistrature. En particulier, lors de sa réunion du 20 mars 2019, la commission conjointe des Ressources Humaines et d'Organisation du CSM a décidé d'élaborer un règlement sur l'organisation et la tenue de concours pour la promotion des juges, ainsi qu'un règlement sur l'organisation et le déroulement de concours pour la promotion des procureurs. Le premier projet de règlement relatif aux juges a été examiné par la commission des juges le 3 mai 2019. Il est envisagé de soumettre le projet de règlement au débat public et de consulter les tribunaux avant son approbation définitive. La Commission des procureurs a examiné le projet de règlement relatif aux promotions des procureurs le 12 juin. Ce projet sera également soumis au débat public et pour consultation des procureurs avant son approbation finale. Les autorités décrivent également dans le détail les modifications apportées à la formation

---

<sup>11</sup> Article 82

3) Avant d'avoir atteint l'âge de 60 ans, les juges, les procureurs et les magistrats assistants de la Haute Cour de cassation et de justice ainsi que les juges et les magistrats assistants de la Cour constitutionnelle comptant seulement 20 à 25 ans d'ancienneté bénéficient, s'ils le demandent, de la pension de retraite prévue au paragraphe 1) et diminuée de 1 % de la base de calcul stipulée au paragraphe 1) pour chaque année manquante dans l'exercice de ces fonctions.

professionnelle des auditeurs de justice et aux stages des juges et des procureurs. Les autorités font notamment référence à l'article 16, paragraphe 3<sup>12</sup>, de la loi n° 303/2004, tel que modifié par la loi n° 242/2018, qui a fait passer la durée de la formation professionnelle des auditeurs de justice à l'Institut national de la magistrature de deux à quatre ans. La durée de stage des juges et des procureurs a également été portée de un à deux ans. À l'origine, ces nouvelles dispositions devaient s'appliquer aux nouveaux entrants de l'Institut national de la magistrature pour l'année universitaire 2019–2020. Toutefois, la plénière du Conseil supérieur de la magistrature a proposé de reporter l'application de ces modifications au 1<sup>er</sup> janvier 2020, conformément à l'ordonnance d'urgence n° 92/2018. En outre, les autorités informent le GRECO du report d'audience au 1<sup>er</sup> janvier 2020 des appels présentés à un collège composé de trois juges (qui ne sont que deux actuellement).

21. Le GRECO prend note des renseignements fournis. S'agissant d'évaluer l'incidence des changements législatifs sur la structure du personnel des tribunaux et des services de poursuites, il mentionne les statistiques au sujet des pratiques adoptées par les juges et les procureurs éligibles au départ à la retraite, qui présente le nombre de départs effectifs à la retraite ces dernières années, et leur proportion par rapport au nombre total de juges et de procureurs autorisés à recevoir une pension d'ancienneté. Toutefois, du point de vue du GRECO, l'hypothèse selon laquelle la proportion de départs effectifs à la retraite restera constante pourrait ne plus être applicable lorsque les nouvelles dispositions afférentes à la retraite entreront en vigueur, car elles offrent des incitations qui n'existent pas encore. Certes, comme l'ont indiqué les autorités, l'entrée en vigueur de cette disposition a été reportée par l'ordonnance d'urgence n° 7/2019 au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Il semblerait que, pour l'heure, aucune mesure supplémentaire ne soit envisagée pour prévenir et pallier la vague possible de départs à la retraite des juges et des procureurs lorsque la modification entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020. En conséquence, certaines mesures préliminaires ont été prises pour se conformer à cette partie de la recommandation, mais des efforts supplémentaires restent attendus dans ce domaine.

22. Quant à la seconde partie de cette recommandation, tandis que les travaux préparatoires semblent être en cours, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pour l'instant adopté aucune règle afférente à la promotion des juges et des procureurs à des postes supérieurs qui prévoirait d'appliquer des critères clairs, objectifs et appropriés prenant en compte le mérite et les qualifications.

23. Le GRECO conclut que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

- *Nouvelle section du parquet pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire*

24. Dans le rapport ad hoc, le GRECO recommandait d'abandonner la création d'une nouvelle section du parquet pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire (recommandation ii).

25. Le GRECO rappelle que, selon ses analyses, la création d'une section du parquet pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire est apparue comme l'un des

---

<sup>12</sup> Article 16

3) La formation professionnelle des auditeurs de justice dure quatre ans. Une fois la première année écoulée, ils doivent effectuer des stages d'une durée de six mois dans les tribunaux, les bureaux des procureurs, les établissements pénitentiaires et les cabinets d'avocats. Pendant la dernière année de stage, les stagiaires suivent également un stage dans une autre institution adaptée à la formation professionnelle. Les institutions dans lesquelles les stages se déroulent ainsi que leur durée sont définies par la plénière du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition de l'Institut national de la magistrature, pour chaque cycle d'éducation. Les stages sont organisés dans le cadre de protocoles de collaboration entre l'Institut national de la magistrature et les institutions pertinentes en matière de formation professionnelle.

changements les plus controversés ; le projet était considéré comme une anomalie dans le dispositif institutionnel existant, qui pourrait conduire à des conflits de compétences, être utilisée à mauvais escient et faire l'objet d'ingérences excessives dans le système de justice pénale.

26. Les autorités roumaines mentionnent la décision de la Cour constitutionnelle n° 33/23.01.2018, en vertu de laquelle la création d'une section du parquet pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire près la Haute Cour de cassation et de justice est conforme à la Constitution. Selon la Cour, le législateur visait à établir une structure spécialisée dotée d'un pouvoir d'enquête spécifique qui constitue une garantie juridique du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, et particulièrement des juges ; cette nouvelle section offrirait une protection adéquate aux juges et aux procureurs contre les plaintes arbitraires et exercerait une pratique unitaire concernant les poursuites pénales.

27. Par ailleurs, les autorités font état de l'ordonnance d'urgence n° 90/2018 en vigueur depuis le 10 octobre 2018, qui prévoit des mesures visant à mettre en place la section pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire. Cette ordonnance définit également la procédure de sélection des procureurs à employer dans la section, qui devrait être engagée dans les cinq jours calendaires à compter de la déclaration de vacance de poste. Une commission de sélection devra vérifier si les conditions énoncées par la loi sont remplies et procédera à des entretiens avec les candidats, qui devront être diffusés en direct, puis mis à disposition du public sur le site web du Conseil supérieur de la magistrature sous la forme d'enregistrements audio et vidéo. Les candidats sélectionnés doivent ensuite être nommés par le président du Conseil supérieur de la magistrature. Le procureur général de la section et le procureur général adjoint doivent eux aussi être nommés par le président du Conseil supérieur de la magistrature.

28. Les autorités indiquent également au GRECO que, le 23 octobre 2018, la section pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire a été effectivement mise en place et a commencé à fonctionner. En outre, l'ordonnance d'urgence n° 12/2019 du 5 mars 2019 a ajouté un nouvel article 88<sup>10</sup> à la loi n° 304/2004 sur l'organisation du pouvoir judiciaire. Cet article prévoit la mise à disposition d'officiers de police judiciaire dans la section pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire, à la demande du procureur général de cette section et sur décision du ministre de l'Intérieur. La durée de ces mises à disposition peut aller jusqu'à trois ans, renouvelables pour la même période. En outre, l'ordonnance d'urgence n° 7/2019 du 20 février 2019 a modifié l'article 88(1) de la loi n° 304/2004 relative sur l'organisation du pouvoir judiciaire, en introduisant le nouveau paragraphe suivant : « (6) Lorsque le Code de procédure pénale ou d'autres lois spéciales font référence au « procureur hiérarchique supérieur » dans le cas d'infractions relevant de la compétence de la section chargée d'enquêter sur les infractions pénales dans l'appareil judiciaire, il renvoie au Procureur général de la section, y compris dans le cas des solutions apportées avant la mise en service de ladite section ».

29. Le GRECO prend note des renseignements fournis. Les mesures prises par les autorités roumaines sont en contradiction totale avec sa recommandation, ce qui est particulièrement inquiétant. Les préoccupations exprimées par le GRECO dans le rapport ad hoc sur les conséquences négatives de l'établissement d'une telle structure de poursuites spécialisée<sup>13</sup> et

---

<sup>13</sup> Aucune donnée ou évaluation particulière démontrant l'existence de problèmes structurels au sein du pouvoir judiciaire, qui justifieraient une telle initiative ;  
Conflits de compétences possibles avec les bureaux spécialisés existants (DNA, Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme (DIICOT), parquet militaire) ;  
Craintes que cette section ne 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 section.



des véritables raisons de cette décision sont particulièrement justifiées si l'on observe la pression constante relative à la Direction nationale anticorruption (DNA), la révocation du procureur général de la DNA<sup>14</sup> et l'écho grandissant des controverses en cours en Roumanie à propos de la nomination des juges et des procureurs<sup>15</sup>. A cet égard, le GRECO note que la récente modification apportée par l'ordonnance d'urgence n° 7/2019 de la loi n° 304/2004 relative à la position hiérarchique du procureur général de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales dans l'appareil judiciaire (voir paragraphe 28) autorise la révocation des recours formés par d'autres services de poursuite, y compris par le procureur général, devant les juridictions supérieures, par exemple, dans les affaires de corruption, et place cette section hors de la structure hiérarchique du parquet roumain<sup>16</sup>. Le GRECO renvoie également au dernier Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements des lois sur la justice, qui énonce que « les craintes que la nouvelle structure ne serve d'instrument (supplémentaire) d'intimidation et de pression sur les juges et les procureurs – notamment combinée aux autres nouvelles mesures envisagées à leur égard, comme les nouvelles dispositions sur la responsabilité matérielle des magistrats – peuvent être jugées légitimes et ne devraient pas être ignorées ». De plus, le GRECO note que le nombre de procureurs actuellement employés dans cette section, ainsi que le nombre d'officiers de police judiciaire qui y sont détachés, est manifestement insuffisant par rapport au nombre d'affaires sur lesquelles la section a été chargée d'enquêter. Le GRECO alerte les autorités sur le fait que la mise à disposition d'officiers de police au service de la Section pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire ( par le ministre de l'Intérieur) conduit inévitablement, dans la pratique, à des situations où des officiers de police judiciaire enquêteraient sur des affaires contre des procureurs et des juges, étant donné que les activités de cette section visent ces deux groupes professionnels, au lieu de types d'infractions spécifiques. Un tel développement pourrait présenter des risques accrus pour l'indépendance fonctionnelle du pouvoir judiciaire. Le GRECO note également que la création de cette nouvelle section a fait l'objet d'une évaluation négative<sup>17</sup> de la Commission européenne dans son dernier rapport sur la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification.

30. Il découle des informations qui précèdent que cette recommandation a manifestement été ignorée. Le GRECO est extrêmement préoccupé par les conséquences que ces faits nouveaux ont sur l'indépendance de la justice, et sur la lutte contre la corruption en Roumanie, et insiste sur l'abolition de la section des poursuites pour les infractions pénales dans l'appareil judiciaire.

---

<sup>14</sup> Au départ, le Président roumain a rejeté la révocation proposée, conformément à l'avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature. Ce refus a été contesté par le ministre de la Justice devant la Cour constitutionnelle. Dans sa décision du 30 mai 2018, la Cour constitutionnelle a disposé que le Président n'avait aucun pouvoir de refus dans la procédure de révocation. Elle a expliqué en particulier que le pouvoir du Président se limitait à vérifier la légalité de la procédure de révocation et n'incluait pas le pouvoir d'analyser, au fond, la proposition de révocation et son opportunité. Cette décision a renforcé la tendance à accroître le pouvoir du ministre. Conformément à cette décision, il a été demandé au Président de signer la décision de révocation en juillet 2018.

<sup>15</sup> Le GRECO note la nomination par le Président roumain, le 6 mai 2019, de Mme Simina Tanasescu, ancienne conseillère présidentielle, au poste de juge de la Cour constitutionnelle, qui a été suivie de la nomination par le Parlement, le 8 mai 2019, de M. Gheorghe Stan, comme chef de la nouvelle section spéciale pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire, en tant que juge de la Cour constitutionnelle, sur recommandation du Parti social-démocrate au pouvoir.

<sup>16</sup> Comme le confirme l'arrêté n° 2862/1/2018 de la Haute Cour de cassation et de justice, publié le 12 juin 2019

<sup>17</sup> La Commission relève notamment que « la création, prévue dans les lois sur la justice modifiées, de la nouvelle section d'enquête sur les infractions commises par des magistrats génère une inquiétude particulière au regard de la lutte contre la corruption, car une nouvelle structure pourrait s'avérer plus vulnérable sur le plan de l'indépendance qu'il n'en a jusqu'ici été le cas pour la DNA, en cela qu'elle pourrait faire office d'instrument supplémentaire pour intimider les magistrats et faire pression sur eux. De plus, en tant que service généraliste traitant de tous les délits commis par des magistrats, cette section manquera aussi de savoir-faire lorsqu'il s'agira pour elle d'enquêter sur des délits de corruption spécifiques, et les conséquences pourraient être plus graves encore si les enquêtes menées sur toutes les personnes liées à une affaire impliquant un magistrat ne relevaient plus non plus de la compétence de la DNA».

31. Le GRECO conclut que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

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

32. Dans son rapport ad hoc, le GRECO recommandait 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 (recommandation iii).

33. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été adoptée, considérant que les 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) affaibliraient l'indépendance des procureurs et constitueraient une régression des garanties juridiques de cette indépendance, la limitant à la recherche de solutions. En outre, prises conjointement avec l'élargissement des pouvoirs des procureurs de rang supérieur d'invalider les décisions des procureurs, non seulement au motif de leur illégalité mais aussi de leur manque de fondement, ces modifications risquaient de compromettre encore plus avant l'indépendance opérationnelle des procureurs.

34. Les autorités roumaines expliquent que la loi n° 303 a été modifiée en vue de la mettre en conformité avec la Constitution roumaine, qui n'accorde pas le même degré d'indépendance aux juges et aux procureurs. En vertu du paragraphe 3) de l'article 124 de la Constitution, « les juges sont indépendants et sont uniquement soumis à la loi », alors que le paragraphe 1) de l'article 132 énonce que « les procureurs exercent leur activité conformément aux principes de la légalité, de l'impartialité et du contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la Justice ». En outre, les autorités citent la position de la Commission de Venise suggérant que « l'indépendance ou l'autonomie du ministère public n'est pas aussi catégorique, de par sa nature, que celle des tribunaux. Même lorsque le ministère public, en tant qu'institution, est indépendant, un contrôle hiérarchique des décisions et des activités des procureurs, en dehors du procureur général, peut être exercé »<sup>18</sup>. À la suite des modifications apportées à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, le nouveau libellé relatif à l'indépendance des procureurs est le suivant :

**4. Dans l'article 3, au paragraphe 1), les alinéas 1 (1<sup>1</sup>) et 2 (1<sup>2</sup>) seront insérés :**

1<sup>1</sup>) Les procureurs sont indépendants dans le choix de solutions, dans les conditions prévues par la loi 304/2004 sur l'organisation judiciaire, telle que republiée, modifiée et complétée.

1<sup>2</sup>) Les procureurs nommés par le Président de la Roumanie jouissent de la stabilité.

35. Les autorités font également état de modifications en vertu desquelles les solutions adoptées par le procureur peuvent être invalidées par son supérieur hiérarchique. Elles justifient ces modifications et, en particulier, la possibilité d'invalider ces solutions lorsqu'elles semblent illégales, mais aussi lorsque le procureur de rang supérieur les juge infondées, au motif de la nécessité de mettre ces dispositions en conformité avec l'article 304 du Code de procédure pénale. Suite aux modifications de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire, le libellé suivant a été adopté :

**Article 64, paragraphes 2), 3) et 5) :**

<sup>18</sup> Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), page 7

« 2) Le procureur reste indépendant, dans les conditions établies par la loi, pour ce qui est des solutions adoptées. Le procureur peut déposer un recours contre une intervention du procureur de rang supérieur dans le processus de poursuites ou de décisions, quelle que soit sa nature, auprès de la section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature conformément à la procédure de vérification de la conduite des juges et des procureurs.

3) Les solutions adoptées par le procureur peuvent être invalidées par le procureur de rang supérieur dans la limite du raisonnable, lorsqu'elles sont jugées illégales ou infondées.

[...]

5) Le procureur peut déposer un recours contre la mesure ordonnée en vertu du paragraphe 4) par le procureur de rang supérieur, auprès de la section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la procédure de vérification de la conduite des procureurs. »

36. Les autorités mentionnent des données statistiques du Président du Conseil supérieur de la magistrature, avançant que ces modifications n'auraient pas d'incidence négative sur l'indépendance opérationnelle des procureurs, de même que d'autres dispositions relatives à cette question, en particulier les articles 64 et 67 de la loi n° 304/2004, renvoient également à l'indépendance des procureurs eu égard aux solutions adoptées, et leur donnent la possibilité de déposer un recours contre l'ingérence d'un procureur de rang supérieur dans les décisions de la section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature.

37. Le GRECO prend note des renseignements fournis par les autorités. Il relève qu'au cours de la procédure législative, une part importante des modifications proposées ont été contestées devant la Cour constitutionnelle et que certaines d'entre elles ont été déclarées inconstitutionnelles. Malgré cela, les modifications adoptées contiennent encore des dispositions qui compromettent le niveau d'indépendance opérationnelle des procureurs qui existait auparavant. S'agissant de la première partie de cette recommandation, le GRECO relève que le libellé précédent de l'article 3, paragraphe 1) de la loi n° 303/2004 indiquait expressément que les procureurs jouissent de la stabilité et sont indépendants, conformément à la loi. La version modifiée de la loi n° 303/2004 réduit l'indépendance des procureurs à l'adoption de solutions. À cet égard, le GRECO renvoie aux observations de la Commission de Venise, consignées dans son dernier Avis sur les amendements proposés aux trois lois sur la justice<sup>19</sup>. La Commission soulignait notamment que la modification du nouveau paragraphe 1 de l'article 3 de la loi n° 303/2004 correspondait au texte de la Constitution actuelle, mais présentait une tendance générale à limiter l'indépendance des procureurs, contrairement aux recommandations qu'elle avait faites à la Roumanie. Elle expliquait, en outre, que le raisonnement des autorités selon lequel les modifications relatives à l'indépendance des procureurs avaient été adoptées, entre autres, pour tenir compte de la position de la Commission de Venise sur cette question résultait d'une interprétation erronée de ses textes.

38. S'agissant de la seconde partie de cette recommandation, le GRECO a déjà fait savoir aux autorités roumaines dans son rapport ad hoc que le fait d'autoriser les procureurs hiérarchiquement supérieurs à invalider les décisions des procureurs de rang inférieur au motif de leur manque de fondement (en sus de leur illégalité), et la diminution de l'indépendance générale des procureurs, risquent de faire obstacle aux possibilités d'enquêter et de poursuivre les infractions (y compris la corruption) sans ingérence indue. À ce sujet, le GRECO renvoie une nouvelle fois aux observations de la Commission de Venise dans son dernier Avis sur les projets d'amendements aux trois lois sur la justice, qui dispose que « l'ajout des termes « absence de fondement » à l'article 64 de la loi sur l'organisation judiciaire comme motif invoqué par le procureur supérieur, outre la légalité, pour invalider la solution d'un procureur, a fait craindre que le rôle accru du ministère de la Justice – qui est nommé sur le plan politique – dans les procédures de nomination et de révocation, peut, conjointement, céder le

<sup>19</sup> Voir l'Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur les projets d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, accessible à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-f)

*pas à une augmentation de l'influence politique sur les enquêtes pénales. Le procureur général et le chef du DNA, dont la position semblerait être renforcée par ce pouvoir, ont estimé qu'il leur serait difficile de résister à la pression de la part des politiciens pour s'ingérer dans des cas particuliers, notamment des cas de corruption ».*

39. Bien que les autorités indiquent le contraire, les dispositions modifiées de la loi n° 303/2004 réduisent effectivement l'étendue des garanties juridiques de l'indépendance des procureurs, par rapport au libellé précédent de la loi. De l'avis du GRECO, les modifications adoptées et la récente jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>20</sup>, vues dans le contexte plus large du pouvoir exécutif renforcé en matière de nomination et de révocation des procureurs et le rôle réduit du Président de la Roumanie, au détriment des freins et des contrepoids, représentent une menace potentielle pour l'indépendance opérationnelle des procureurs et peuvent entraver la lutte efficace contre la corruption en Roumanie.

40. Le GRECO conclut que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

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

41. Dans le rapport ad hoc, *le GRECO recommandait d'éviter de créer de nouvelles sources possibles de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, en particulier en relation avec les activités politiques et les fonctions gouvernementales* (recommandation iv).

42. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été adoptée en réponse aux projets d'amendements qui autorisent les juges et les procureurs à prendre des fonctions gouvernementales sans démissionner de leur poste, ce qui suscite de graves préoccupations quant à l'incompatibilité et aux conflits d'intérêts.

43. Les autorités roumaines indiquent que les dispositions susceptibles d'engendrer des incompatibilités et des conflits d'intérêt pour les juges et les procureurs ont été retirées après avoir été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Le libellé révisé de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, aujourd'hui en vigueur, énonce que les fonctions de juges et de procureurs sont incompatibles avec toute autre fonction publique ou privée, exception faite de fonctions didactiques dans l'enseignement supérieur.

44. Le GRECO salue ces modifications et conclut que cette recommandation a été traitée de manière satisfaisante.

45. Dans le rapport ad hoc, *le GRECO recommandait 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* (recommandation v).

46. Le GRECO rappelle que cette recommandation répondait aux préoccupations relatives aux modifications proposées, par lesquelles le ministère des Finances publiques aurait désormais le devoir d'intenter une action récursoire auprès du magistrat concerné afin de recouvrer les indemnités versées par l'État en cas d'« erreur judiciaire » commise en résultat de la « mauvaise foi » ou d'une « négligence grave ». Le GRECO avait estimé que cela pourrait avoir des répercussions négatives sur la lutte contre la corruption en engendrant une pression excessive sur les juges et sur les procureurs, au détriment de leur indépendance.

---

<sup>20</sup> La décision n° 358/2018 de la Cour constitutionnelle adoptée le 30 mai 2018

47. D'après les autorités roumaines, les modifications ont été révisées en tenant compte des décisions de la Cour constitutionnelle roumaine (décision n° 45/30.01.2018 et décision n° 252/19.04.2018) et la nouvelle réglementation relative à la responsabilité des juges et des procureurs pour les erreurs judiciaires commises a été adoptée. Les autorités se réfèrent également à l'article 52, paragraphe 3 de la Constitution roumaine, qui dispose que « *la responsabilité de l'État est établie par la loi et ne dégage pas la responsabilité des magistrats qui ont exercé leurs fonctions avec mauvaise foi ou négligence grave* ». Ainsi, l'article 96 de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs est rédigé comme suit<sup>21</sup> :

**Article 96**

*"Article 96 - 1) L'État a la responsabilité matérielle pour les préjudices causés par les erreurs judiciaires.  
2) La responsabilité de l'État est établie par la loi et ne retire pas la responsabilité des juges et des procureurs qui, même s'ils ne sont plus en fonction, ont exercé cette fonction de mauvaise foi ou avec une négligence grave, conformément à l'article 99<sup>1</sup>.  
3) Il existe une erreur judiciaire lorsque :  
a) Au cours du procès, l'exécution d'actes procéduraux en violation flagrante du droit matériel ou procédural a été ordonnée, portant gravement atteinte aux droits, aux libertés et aux intérêts légitimes d'une personne et entraînant un préjudice non réparable par une voie de recours ordinaire ou extraordinaire ;  
b) Une décision finale manifestement contraire à la loi ou à la situation factuelle résultant des preuves produites a été prononcée, portant gravement atteinte aux droits, aux libertés et aux intérêts légitimes d'une personne et entraînant un préjudice non réparable par une voie de recours ordinaire ou extraordinaire.  
4) Les affaires spécifiques associées à une erreur judiciaire peuvent être régies par le Code de procédure civile et le Code de procédure pénale, et par d'autres lois spéciales.  
5) Pour être dédommée d'un préjudice, la personne lésée peut uniquement engager une action contre l'État représenté par le ministère des Finances publiques. Pour accomplir l'action civile, la compétence incombera au tribunal du domicile du plaignant.  
6) Le versement des indemnités de réparation par l'État sera fait dans un délai maximal d'un an à compter de la date de prononcé de la décision de justice finale.  
7) Dans les deux mois suivant le prononcé de la décision de justice finale concernant l'action précisée au paragraphe 6), le ministère des Finances publiques avertit l'Inspection judiciaire afin que celle-ci vérifie si l'erreur judiciaire a été causée par le juge ou le procureur ayant agi de mauvaise foi ou commis une négligence grave dans l'exercice de ses fonctions, conformément à la procédure prévue à l'article 74<sup>1</sup> de la loi n° 317/2004, telle que republiée et modifiée ultérieurement.  
8) L'État, par l'intermédiaire du ministère des Finances publiques, engage une action de recours à l'encontre du juge ou du procureur s'il considère, à la lumière du rapport consultatif de l'Inspection judiciaire dont il est question au paragraphe 7) et de son propre jugement, que l'erreur judiciaire est due à des actes commis de mauvaise foi ou par négligence grave par le juge ou le procureur en question, dans l'exercice de ses fonctions. Le délai pour engager une telle action est de six mois à compter de la date de communication du rapport de l'Inspection judiciaire ».  
9) Pour l'exercice de l'action, la compétence relèvera en première instance de la chambre civile de la cour d'appel du domicile du défendeur. Si le juge ou le procureur contre lequel l'action de recours est dirigée exerce ses fonctions dans cette cour ou au parquet correspondant, l'action sera engagée par une cour d'appel voisine, selon le choix du plaignant.  
10) Contre la décision prononcée en vertu du paragraphe 9), un recours peut être déposé devant la chambre adéquate de la Haute Cour de cassation et de justice.  
11) Le Conseil supérieur de la magistrature établira, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de cette loi, les conditions, délais et modalités de l'assurance professionnelle que les juges et les procureurs seront tenus de souscrire. Cette assurance sera totalement à la charge du juge et du procureur, et l'absence d'assurance n'entraînera ni retard, ni atténuation, ni exonération de la responsabilité civile du juge ou du procureur en cas d'erreur judiciaire due à des actes commis de mauvaise foi ou par négligence grave.»*

48. Par conséquent, la responsabilité de l'État n'exempte pas les juges et les procureurs de leur propre responsabilité, même s'ils ne sont plus en exercice, pour avoir assuré leurs fonctions de mauvaise foi ou avec une négligence grave, conformément à l'article 99<sup>1</sup> de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs. L'article 99<sup>1</sup> est rédigé comme suit<sup>22</sup> :

<sup>21</sup> Traduction non officielle fournie par les autorités roumaines.

<sup>22</sup> Traduction non officielle fournie par les autorités roumaines.

**Article 99<sup>1</sup>**

« 1) Il y a mauvaise foi lorsque le juge ou le procureur viole sciemment les règles fixées par le droit matériel ou procédural, maintenant et acceptant de ce fait le préjudice subi par une personne.

2) Il y a négligence grave lorsque le juge ou le procureur commet manifestement une faute grave, injustifiable et en totale contradiction avec les règles du droit matériel ou procédural dans l'exercice de ses fonctions. »

49. Le GRECO note que les paragraphes 7 et 8 de l'article 96 obligent expressément le ministère des Finances publiques à déterminer si l'erreur judiciaire a été commise à la suite d'une mauvaise foi ou d'une négligence grave et, s'il en est ainsi, de rétrograder le juge ou le procureur concerné. Les personnes qui souhaitent demander réparation pour les préjudices résultant d'erreurs judiciaires peuvent entreprendre une action à l'encontre de l'État, représenté par le ministère des Finances publiques. Dans le cadre de son action contre le juge ou le procureur, le ministère doit faire la demande à l'Inspection judiciaire dans les deux mois suivant le prononcé de la décision de justice finale, afin de vérifier si l'erreur judiciaire est le résultat de la mauvaise foi ou d'une négligence grave. Les modalités de cette vérification sont énoncées dans l'article 74<sup>1</sup> de la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, qui est rédigé comme suit :

**Article 74<sup>1</sup>**

« 1) Sur saisine du ministère des Finances publiques, dans les cas et les délais prévus à l'article 96 de la loi n° 303/2004, telle que republiée, modifiée ultérieurement et complétée, l'Inspection judiciaire effectue les vérifications pour déterminer si l'erreur judiciaire causée par le juge ou le procureur était due à l'exercice de ses fonctions de mauvaise foi ou avec une négligence grave.

2) La vérification prévue au paragraphe 1) sera achevée dans les 30 jours suivant la date de la saisine. L'inspecteur en chef peut ordonner jusqu'à six mois de prorogation de délai si de bonnes raisons le justifient. Le délai maximal de vérification ne peut pas excéder 120 jours.

3) La vérification est assurée par une commission composée de trois juges, inspecteurs judiciaires ou trois procureurs, inspecteurs judiciaires (selon la fonction occupée par la personne concernée). Si une affaire concerne simultanément des juges et des procureurs, deux commissions sont établies pour examiner les faits différemment selon la fonction occupée par les personnes concernées.

4) Au cours des vérifications, les juges et les procureurs mis en cause sont tenus de se présenter à l'audience ; tout refus de leur part de participer ou de faire une déclaration sera dûment consigné dans les procès-verbaux et n'entravera en rien la réalisation des vérifications. Le juge ou le procureur concerné a le droit de connaître tous les actes de la procédure de vérification et de demander des preuves à décharge. Les inspecteurs peuvent entendre toutes les autres personnes impliquées dans l'affaire qui exige ces vérifications.

5) Un rapport fera le bilan des vérifications réalisées et des preuves recueillies, afin que l'Inspection judiciaire puisse déterminer si le juge ou le procureur a commis des actes de mauvaise foi ou de négligence grave conduisant à une erreur judiciaire.

6) Les vérifications prévues au paragraphe 1) seront également effectuées si le juge ou le procureur n'est plus en exercice.

7) Le rapport sera transmis au ministère des Finances publiques et au juge ou procureur concerné.

8) Le rapport mentionné au paragraphe 5) doit être validé par l'inspecteur en chef. Celui-ci peut ordonner la réalisation des vérifications en motivant sa décision et la Commission devra s'en charger dans un délai maximal de 30 jours à compter de la date à laquelle elle aura été ordonnée par l'inspecteur en chef. »

50. Le GRECO estime que le système de responsabilité personnelle des juges et des procureurs lié à l'exercice de leurs fonctions est en soi contestable, car il peut avoir un effet paralysant sur leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif, en faisant peser, par exemple, des pressions inappropriées sur le pouvoir judiciaire s'il n'est pas assorti de garanties suffisantes. Les erreurs judiciaires devraient de préférence être traitées par la voie de recours devant une instance supérieure, ou comme des questions disciplinaires à examiner en interne par le corps judiciaire, selon le caractère de l'erreur. Cela va de pair avec la position du GRECO selon laquelle les membres de la magistrature devraient même bénéficier d'une « immunité de fonction », comme l'indiquent plusieurs rapports. Or la Roumanie est l'un des rares États membres dans lesquels la loi attribue une lourde responsabilité personnelle aux juges et procureurs pour les erreurs commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après leur

départ à la retraite. Dans ce contexte, il est indispensable d'établir de solides garde-fous, comme l'expliquent plusieurs autres organes du Conseil de l'Europe (Commission de Venise, CCJE et CCPE)<sup>23</sup>.

51. Le GRECO prend note des renseignements fournis par les autorités roumaines. Il est préoccupé par le caractère obligatoire des mesures à prendre par l'État contre les juges et les procureurs visant à établir leur responsabilité matérielle en cas d'erreur judiciaire et concernant indemnités versées par l'État.

52. En outre, les autorités n'ont pas mis en place de garanties supplémentaires contre le risque de pression qui pèse sur les juges et les procureurs<sup>24</sup>. Le GRECO est également préoccupé par l'exclusion du SCM de cette procédure, et par le rôle prépondérant accordé au ministère des Finances publiques dans l'évaluation de l'existence et des causes de l'erreur judiciaire, ce qui n'est pas conforme au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Enfin, l'introduction de la responsabilité des juges et des procureurs, conjuguée à la mise en place et au renforcement de la Section des enquêtes du parquet chargée des poursuites pénales, constitue une menace potentielle pour l'indépendance des juges et des procureurs. Des efforts supplémentaires sont donc attendus des autorités roumaines.

53. Le GRECO conclut que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

#### Développements concernant la Direction nationale anticorruption

54. Dans le rapport ad hoc, *le GRECO a réitéré sa recommandation 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.*

55. Le GRECO rappelle que cette recommandation fait partie du rapport d'évaluation du quatrième cycle et que, selon le Rapport de Conformité intérimaire (GrecoRC4(2019)11) adopté le 21 juin, elle n'a toujours pas été mise en œuvre. L'article 54 modifié de la loi n° 303/2004, en particulier, ne répond pas aux préoccupations du GRECO concernant la nécessité d'établir des critères de sélection objectifs pour nommer les procureurs occupant les plus hauts postes. En outre, le SCM ne s'est pas vu attribuer un rôle plus important dans la procédure de nomination et de révocation des procureurs occupant les plus hauts postes (pour consulter l'analyse détaillée de cette recommandation, voir les paragraphes 71-78 du Rapport de Conformité intérimaire (GrecoRC4(2019)11).

---

<sup>23</sup> Voir notamment l'Avis n° 3 du CCJE (2002) sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, accessible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/1680700da5>

Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, accessible à l'adresse suivante :

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9f)

Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature en Roumanie, CDL-AD(2018)017, accessible à l'adresse suivante :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2018\)017-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2018)017-f)

<sup>24</sup> En particulier, le GRECO se réfère à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit CDL-AD(2018)17, dans lequel la Commission a déclaré que « pour lever les craintes selon lesquelles cette nouvelle définition pourrait bloquer la prise de décisions par les juges ou les procureurs, il serait toutefois recommandé d'ajouter au nouvel article 96 une clause indiquant expressément qu'en l'absence de mauvaise foi ou de négligence grave, les magistrats jouissent de l'immunité de fonction et que leur responsabilité ne doit pas être engagée pour une solution susceptible d'être contestée devant un autre tribunal ».

56. Le GRECO continuera d'évaluer le degré de mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre de la procédure de conformité en cours au titre du Quatrième Cycle d'Evaluation.

#### **IV. CONCLUSIONS**

57. Les questions soulevées plus haut concernant la réforme judiciaire doivent être considérées dans le contexte plus large de la réforme judiciaire controversée en Roumanie, qui continue de préoccuper gravement les parties prenantes nationales, la société civile et la communauté internationale. Le GRECO souligne que seule une des cinq recommandations formulées dans son rapport ad hoc a été respectée, et que les quatre recommandations restantes n'ont pas été mises en œuvre. En outre, les deux recommandations reprises du rapport d'évaluation du quatrième cycle sont encore en suspens dans la procédure de conformité du quatrième cycle. Cela dit, le GRECO se félicite de l'annonce, le 4 juin 2019, du Premier ministre roumain de son intention d'abandonner les réformes judiciaires controversées<sup>25</sup> ; le GRECO encourage les autorités à mettre pleinement en œuvre ses recommandations dans les meilleurs délais.

58. Le GRECO relève les progrès réalisés pour ce qui est d'éliminer les incompatibilités des juges et des procureurs, c'est-à-dire l'interdiction de mener des activités extérieures autres que des fonctions didactiques dans l'enseignement supérieur. Le GRECO reconnaît également que les autorités ont adopté certaines mesures initiales pour traiter le problème de la retraite anticipée des juges et des procureurs ainsi que ses conséquences. Cela étant dit, aucun résultat tangible n'a été atteint pour la plupart des préoccupations.

59. Le GRECO s'inquiète particulièrement du fait que la recommandation d'abandonner la création de la section du parquet pour l'investigation des infractions commises au sein du pouvoir judiciaire a été complètement ignorée. La nouvelle législation comprend même plusieurs modifications, concernant notamment la nomination et la révocation des procureurs de rang supérieur, l'indépendance fonctionnelle des procureurs, la responsabilité personnelle des juges et des procureurs, etc. qui, prises ensemble, menacent gravement l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie.

60. La procédure ad hoc prévue à l'article 34 du Règlement intérieur du GRECO qui vise à faire la lumière sur la réforme législative du système judiciaire roumain pour mieux l'analyser a été mise en œuvre, et le GRECO a expliqué sa position en la matière. Considérant que les questions abordées dans le présent rapport se rapportent particulièrement aux thèmes examinés au titre du Quatrième Cycle d'Evaluation, le GRECO décide de mettre fin à la procédure ad hoc en cours et de continuer d'évaluer le respect par la Roumanie des recommandations en suspens contenues dans le présent rapport au titre de la procédure de conformité de son Quatrième Cycle d'Evaluation sur la Roumanie. En conséquence, le GRECO invite le chef de la délégation roumaine à fournir des renseignements supplémentaires relatifs aux recommandations i à iii et v avant le 30 juin 2020, ainsi que son prochain rapport de situation au titre du Quatrième Cycle d'Evaluation.

61. Enfin, le GRECO invite les autorités roumaines à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction auprès du grand public.

---

<sup>25</sup> <https://www.politico.eu/article/romanian-pm-viorica-dancila-vows-to-abandon-controversial-judicial-changes-liviu-dragnea-bucharest/>