

Bruxelles, le 22.10.2019
COM(2019) 499 final

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

{SWD(2019) 393 final}

1. INTRODUCTION

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place lors de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne en 2007 en tant que mesure transitoire visant à faciliter la poursuite des efforts déployés par la Roumanie pour réformer son système judiciaire et intensifier la lutte contre la corruption¹. Il représentait un engagement commun de l'État roumain et de l'UE. Conformément à la décision portant création du mécanisme et comme l'a souligné le Conseil, le MCV cessera de s'appliquer lorsque tous les objectifs de référence applicables à la Roumanie auront été remplis de manière satisfaisante².

Depuis 2007, le MCV s'efforce d'encourager et de suivre le processus de réforme sur ces questions. En janvier 2017, la Commission a procédé à une évaluation complète des progrès réalisés au cours des dix années déjà couvertes par le mécanisme³. Cette perspective a donné une image plus claire des progrès notables accomplis depuis l'adhésion et la Commission a pu formuler douze recommandations dont l'application suffirait pour clôturer le processus lancé au titre du MCV et qui pourraient être respectées dans le cadre du mandat de la Commission actuelle. Le MCV pourrait être clôturé à condition que les recommandations soient mises en œuvre de manière irréversible, mais aussi que de nouveaux éléments ne constituent pas clairement un retour en arrière.

Depuis lors, la Commission a procédé à deux évaluations des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations. En novembre 2017⁴, la Commission a constaté des progrès sur un certain nombre de recommandations, mais a aussi noté que la dynamique de réforme avait disparu au cours de l'année 2017. Elle a mis en garde contre le risque de faire resurgir des problèmes qui étaient considérés comme réglés dans le rapport de janvier 2017. Le Conseil a dressé le même constat⁵.

Dans le rapport de novembre 2018⁶, la Commission a conclu que de nouveaux éléments avaient remis en question, quand ils ne l'ont pas réduit à néant, le caractère irréversible des progrès. Par conséquent, les douze recommandations formulées dans le rapport de janvier 2017 ne suffisaient plus pour clôturer le MCV et huit recommandations supplémentaires ont dû être formulées. Le rapport appelait les grandes institutions roumaines à faire la preuve de leur fort attachement à l'indépendance de la justice et à la lutte contre la corruption en tant que pierres angulaires indispensables, et à rétablir la capacité des sauvegardes et contre-pouvoirs nationaux à agir face à tout risque de retour en arrière. Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux partagé ce point de vue. Le Parlement européen a publié une résolution appelant à la coopération et évoquant le risque pour l'état de droit⁷. Les conclusions du Conseil de décembre 2018 invitaient spécifiquement la Roumanie à mettre en œuvre les recommandations supplémentaires⁸.

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

² Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_fr.pdf. Les quatre objectifs de référence qui s'appliquent à la Roumanie sont décrits à la page 1 du rapport technique qui accompagne le présent rapport.

³ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_fr.

⁴ COM(2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_fr.

⁵ Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_fr.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_fr.pdf

⁷ Résolution non législative du Parlement européen du 13 novembre 2018 sur l'état de droit en Roumanie, P8_TA-PROV (2018) 0446. Cette résolution appelait le parlement et le gouvernement roumains à traiter ces questions selon un processus transparent et inclusif, à coopérer avec la Commission européenne, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise et à donner pleinement suite à toutes les recommandations de ces instances, et à s'abstenir de mener toute réforme qui hypothèquerait le respect de l'état de droit, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire.

⁸ Les conclusions du Conseil du 12 décembre 2018 appelaient la Roumanie «[à] rétablir la dynamique positive des réformes et [à] agir promptement, notamment en ce qui concerne les recommandations clés

Le présent rapport fait le point sur l'évolution de la situation depuis novembre 2018. Au cours de cette période, la Commission a été obligée de pointer du doigt, à plusieurs reprises, des problèmes liés à l'état de droit, et a notamment exprimé ses inquiétudes au sujet du recul par rapport aux progrès accomplis les années précédentes. Pendant une bonne partie de cette période, les autorités roumaines se sont montrées peu, voire pas du tout, disposées à donner suite aux recommandations supplémentaires de novembre 2018, ou même aux recommandations émises par la Commission de Venise et le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe⁹. Les efforts déployés par ceux qui cherchent à inverser la tendance négative, notamment le monde politique, mais aussi la société civile et les magistrats, n'ont pas pu l'emporter, ce qui a fait naître des doutes sérieux au sujet du fonctionnement des contre-pouvoirs reconnus dans le rapport de janvier 2017. En mai 2019, la Commission a adressé aux autorités roumaines une lettre exposant la manière dont des développements récents avaient encore exacerbé les problèmes existants concernant le respect de l'état de droit en général. Elle a évoqué la possibilité de devoir prendre des mesures au titre du cadre pour l'état de droit en l'absence d'amélioration¹⁰. En juin 2019, lors d'une réunion avec le président Juncker et le premier vice-président Timmermans, le Premier ministre roumain s'est engagé à ne pas poursuivre les réformes judiciaires controversées et à reprendre immédiatement le dialogue au titre du MCV afin de faire avancer les réformes judiciaires et la lutte contre la corruption. Cette nouvelle approche est également en phase avec les résultats d'un référendum organisé en mai 2019 à l'initiative du président de la Roumanie, lors duquel une écrasante majorité des citoyens roumains ont soutenu les propositions visant à renforcer les mesures de protection contre la corruption et le recours arbitraire aux ordonnances d'urgence¹¹.

À l'instar des années précédentes, ce rapport est le fruit d'un processus d'analyse approfondi entrepris par la Commission sur la base d'une coopération étroite avec les autorités roumaines, ainsi que des contributions d'autres États membres, de la société civile et d'autres parties prenantes.

2. SITUATION GÉNÉRALE

D'après le rapport de janvier 2017, il existe des facteurs sociétaux, juridiques et politiques plus généraux qui, bien que ne relevant pas du champ d'application du MCV et n'étant pas couverts par les recommandations qui y sont formulées, «influencent directement sur la capacité de mener à bien les réformes et, en particulier, compliquent la tâche de la Roumanie quand il s'agit de démontrer que les réformes ont pris racine de manière permanente». Parmi ces facteurs, il convient de mentionner une pratique législative qui doit encore incorporer les principes visant à élaborer une meilleure réglementation et des relations conflictuelles entre les différents acteurs étatiques et l'environnement

supplémentaires formulées par la Commission au sujet de l'indépendance de la justice et de la réforme du système judiciaire, de la lutte contre la corruption à tous les niveaux, ainsi que d'autres questions d'intégrité soulevées dans le rapport» (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/fr/pdf>).

⁹ En particulier, les avis 924/2018 et 930/2018 de la Commission de Venise concernant, respectivement, les modifications des lois sur la justice et les modifications des codes pénaux. Greco-AdHocRep (2018) 2 sur les modifications des lois sur la justice. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), institué en 1999 par le Conseil de l'Europe, a pour mission de surveiller le respect des normes anticorruption de l'organisation.

¹⁰ Le cadre pour l'état de droit a été défini par la Commission en 2014 afin d'empêcher l'apparition d'une menace systémique envers l'état de droit, susceptible d'entraîner le recours à une procédure au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Il prévoit un processus de dialogue par étapes avec un État membre, structuré autour d'avis et de recommandations de la Commission. Le champ d'application du cadre pour l'état de droit est plus large que les critères de référence du MCV et couvre tous les aspects de l'état de droit.

¹¹ Le référendum sur la justice, organisé à l'initiative du président de la Roumanie, a eu lieu le 26 mai, enregistrant un taux de participation de plus de 40 %. Plus de 80 % des électeurs ont voté en faveur de l'interdiction de l'amnistie et de la grâce pour les délits de corruption et 81 % ont voté en faveur de l'interdiction de l'adoption, par le gouvernement, d'ordonnances d'urgence dans le domaine de la criminalité, des peines et de l'organisation judiciaire, ainsi que d'une extension du droit de contester des ordonnances directement auprès de la Cour constitutionnelle.

médiatique. Les rapports ultérieurs ont confirmé que ces facteurs avaient clairement une incidence négative sur les progrès de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption.

L'évolution de la situation depuis le dernier rapport a montré une nouvelle fois que des modifications législatives majeures, également en dehors du domaine de la justice, adoptées dans la précipitation en recourant à des procédures d'urgence, avec une consultation des parties prenantes réduite à sa plus simple expression, avaient porté atteinte à la fois à la qualité de la législation et à la confiance du public dans l'élaboration des politiques. Les juges et les procureurs ont continué à être visés par des informations trompeuses et des attaques personnelles injustifiées dans les médias alors que les mécanismes de recours sont insuffisants, ce qui, en fin de compte, nuit à la réputation et à la crédibilité de l'ensemble du système judiciaire. Les différents pouvoirs de l'État ont à nouveau fait l'objet de conflits, ces divisions se traduisant de plus en plus souvent par l'ouverture de procédures devant la Cour constitutionnelle, ce qui accroît encore les tensions et montre que le principe de coopération loyale ne répond pas aux attentes.

Les débats sur les accords de coopération entre les institutions judiciaires et les services de renseignement roumains («protocoles secrets»)¹² continuent d'être une source de divisions. Une décision de la Cour constitutionnelle a ouvert la voie au traitement des affaires en cours et à venir par les tribunaux, mais il subsiste des incertitudes quant à son incidence réelle. La Commission ne peut que rappeler que l'objectif doit être d'établir un cadre garantissant que les services de renseignement sont soumis à un contrôle démocratique approprié, que les infractions peuvent faire l'objet d'enquêtes en bonne et due forme et sont sanctionnées dans le plein respect des droits fondamentaux, et que le public peut être sûr que l'indépendance de la justice est respectée. La Commission rappelle la suggestion qu'elle a déjà émise, selon laquelle l'expertise d'autres États membres pourrait être utile pour concevoir un système renforcé permettant l'utilisation de mesures techniques de surveillance par le ministère public et pour favoriser la collaboration entre les services de renseignement et le ministère public, condition sine qua non pour poursuivre des formes graves de criminalité telles que le terrorisme et la cybercriminalité¹³.

L'approche de l'UE à l'égard de l'état de droit, au-delà du champ d'application du MCV, a également une incidence plus large au niveau de l'UE. L'article 19, paragraphe 1, du TUE exige une protection juridictionnelle effective par des juridictions indépendantes pour concrétiser la valeur de l'état de droit, comme l'a confirmé la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne. La communication de la Commission de juillet 2019¹⁴ définit des mesures concrètes pour renforcer la capacité de l'Union à promouvoir et à faire respecter l'état de droit, veiller à son respect grâce à la mise en place d'un cycle d'examen de l'état de droit permettant de suivre l'évolution de la situation dans les États membres, et apporter une réponse efficace en la matière. Les orientations politiques pour la prochaine Commission ont exprimé la volonté de mettre en place un mécanisme complet de protection de l'état de droit applicable dans l'ensemble de l'UE et assorti de l'établissement de rapports objectifs dans tous les États membres¹⁵. L'approfondissement de ces processus horizontaux assurant le suivi de l'état de droit dans tous les États membres, et la perspective de leur évolution ultérieure soulignent la nature spécifique du MCV en tant que processus de suivi limité tant du point de vue des États membres concernés que des questions abordées. Ces processus horizontaux assurant le suivi de l'état de droit dans tous les États membres jetteraient les bases permettant à l'UE de continuer à soutenir la réforme en Roumanie, dès que la Commission aura estimé que les progrès sont suffisants pour garantir le respect des engagements pris lors de son adhésion à l'UE. Entretemps, les

¹² Voir rapport d'activité 2018, p. 2.

¹³ Le fonctionnement des services de renseignement ne relève ni de la compétence de l'UE ni des objectifs de référence du MCV.

¹⁴ *Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action*, COM/2019/343 final. Cette communication complètera le cadre pour l'état de droit de 2014.

¹⁵ *Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne (2019-2024)* - «Une Union plus ambitieuse: Mon programme pour l'Europe», p. 14-15, voir https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf.

questions liées à l'état de droit, mais ne relevant pas du MCV, seraient abordées dans le cadre du nouveau mécanisme.

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

La présente section évalue les progrès accomplis en ce qui concerne les douze recommandations de janvier 2017 et les huit recommandations supplémentaires de novembre 2018. Le respect de ces recommandations supplémentaires demeure essentiel pour remettre le processus de réforme sur les rails, remédier aux effets négatifs du retour en arrière observé en novembre 2017 et novembre 2018 et reprendre les progrès accomplis sur la voie de l'achèvement du MCV.

3.1. Premier objectif de référence: indépendance de la justice et réforme du système judiciaire

3.1.1. Les recommandations de novembre 2018: remettre le processus de réforme sur les rails

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

Il ressortait du rapport de novembre 2018 que les lois sur la justice modifiées, entrées en vigueur en juillet et en octobre 2018, pourraient se traduire par l'exercice de pressions sur les juges et les procureurs et, en fin de compte, mettre à mal l'indépendance, l'efficacité et la qualité du pouvoir judiciaire. Plutôt que de répondre aux questions soulevées dans les précédents rapports MCV, les lois en question créaient de nouveaux risques induits, notamment, par la mise en place de la section spéciale chargée d'enquêter sur les magistrats, et le régime disciplinaire et de responsabilité. En conséquence, la Commission a conclu que ces lois représentaient une marche arrière par rapport à la situation constatée dans le cadre de l'évaluation de janvier 2017 et a proposé d'instaurer un délai de réflexion en gelant l'entrée en vigueur des modifications.

Le rapport de novembre 2018 contenait les recommandations suivantes:

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

Ces recommandations n'ont pas été suivies par les autorités roumaines, qui ont également fait valoir que les lois sur la justice produisaient des effets juridiques qui ne pouvaient être interrompus.

L'objectif de la recommandation était d'aborder le fond des problèmes créés par les lois et les mesures ultérieures ont aggravé ces problèmes. Outre les trois ordonnances d'urgence adoptées en septembre et octobre 2018, le gouvernement a adopté, début 2019, deux autres ordonnances d'urgence modifiant les lois sur la justice¹⁶. Comme précédemment, la rapidité de l'adoption, le manque de consultation et le manque de clarté quant à la logique sous-tendant ces ordonnances d'urgence ont nui à la sécurité juridique et à la prévisibilité de la procédure judiciaire. Les modifications visant à accélérer la mise en place de la section spéciale chargée d'enquêter sur les délits commis par des magistrats et à étendre ses compétences, ou les modifications successives apportées aux exigences et aux règles de procédure régissant la nomination des procureurs (y compris au niveau de l'encadrement) au sein de la direction nationale anticorruption (DNA) ont encore accru les préoccupations et le manque de confiance dans ces modifications¹⁷. En particulier, certaines de ces modifications semblent avoir modifié la législation au bénéfice de personnes déterminées^{18,19}. Ces ordonnances d'urgence ont suscité des réactions très

¹⁶ Ordonnances d'urgence n° 7/2019 du 20 février 2019 et n° 12/2019 du 5 mars 2019.

¹⁷ Voir également le rapport technique pour plus de détails sur les modifications.

¹⁸ Citons, entre autres exemples: le relèvement rétroactif des critères d'ancienneté des procureurs, qui a empêché certaines personnes d'accéder à certains postes; l'abaissement des exigences et la modification des procédures de nomination pour la direction de la section spéciale, qui a permis la nomination de certaines

négligentes, qui ont amené le grand public à réagir, lors du référendum du 26 mai 2019, à la modification des lois dans le domaine de la justice au moyen d'ordonnances d'urgence.

La mise en œuvre pratique des lois sur la justice modifiées a également renforcé les préoccupations exprimées dans le rapport de novembre en ce qui concerne les dommages causés au système judiciaire. En particulier, le fonctionnement de la section spéciale chargée d'enquêter sur les infractions commises par des magistrats a confirmé la crainte, exprimée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Roumanie, que cette section puisse être utilisée comme un instrument de pression politique²⁰. Plusieurs exemples montrent que la section spéciale a exercé ses pouvoirs pour modifier le déroulement de certaines enquêtes pénales d'une manière qui suscite de sérieux doutes quant à son objectivité²¹. Citons par exemple les cas dans lesquels la section spéciale a lancé des enquêtes contre des juges et des procureurs qui s'étaient opposés aux changements actuels du système judiciaire, ainsi que les modifications soudaines dans l'approche adoptée dans des affaires pendantes, telles que le retrait de recours précédemment introduits par la DNA dans des affaires de corruption à haut niveau²². Les nominations aux postes d'encadrement de la section spéciale ont également été à l'origine de controverses. En conséquence, nombreux sont ceux qui, en Roumanie, ont réclamé la dissolution de la section spéciale²³.

La Commission de Venise a adopté un avis sur les ordonnances d'urgence en juin 2019²⁴, confirmant les préoccupations supplémentaires suscitées par les nouvelles modifications²⁵ et par le fonctionnement de la section spéciale. Dans deux nouveaux rapports de juin 2019, le GRECO a exprimé des préoccupations similaires²⁶.

En juillet 2019, le ministre de la justice a exprimé sa volonté de dégager des solutions législatives appropriées, en concertation avec le pouvoir judiciaire et le Parlement, dans le cadre d'un nouveau processus de consultation structurée²⁷. Toutefois, des déclarations ultérieures de responsables du

personnes; et l'approbation des nominations des procureurs de haut rang par la plénière du Conseil supérieur de la magistrature, qui a permis d'éviter un avis négatif de la section des poursuites pénales.

¹⁹ Avis n° 950/2019 de la Commission de Venise, p. 49.

²⁰ Dans ce contexte, il convient également de signaler que la section spéciale a enregistré l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre de la Commission et de plusieurs membres de son personnel à la suite d'une plainte déposée le 30 janvier 2019 dans laquelle ils sont accusés d'abus en service, de communication de fausses informations et de constitution de groupe criminel organisé dans le cadre de l'élaboration du rapport MCV de novembre 2018. Cette enquête visait également le procureur général en place. La Commission rappelle que, sur le territoire de chaque État membre, les membres de la Commission et de son personnel jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, en vertu du protocole sur les privilèges et immunités annexé aux traités. Bien que les autorités roumaines ne soient donc pas compétentes en la matière, la section spéciale a enregistré cette affaire le 11 février et ne l'a clôturée que le 27 mars en invoquant un manque de preuves. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Un exemple emblématique concernait une procédure pénale menée contre l'ancienne procureure en chef de la direction nationale anticorruption, alors qu'elle était candidate au poste de procureur européen. Le moment de l'ouverture de la procédure pénale et le calendrier de citation avaient été choisis expressément pour faire échec à cette candidature, et une décision de la Haute Cour de cassation et de justice sur les mesures préventives appliquées avait qualifié la procédure d'illégale. L'enregistrement d'une autre procédure visant le procureur général semblait confirmer la pratique de l'adoption de mesures à l'encontre des hauts magistrats critiques à l'égard de la section.

²² Voir le rapport technique pour des exemples et des précisions.

²³ Il s'agit notamment des associations de magistrats, des organisations de la société civile et des partis d'opposition.

²⁴ Avis sur les ordonnances gouvernementales d'urgence n° 7 et 12 modifiant les lois sur la justice, CDL-AD (2019)014, 21-22 juin 2019) - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ L'avis émet de sérieux doutes concernant la solidité et le bien-fondé de certaines modifications.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 et GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Un groupe de travail constitué au sein du ministère de la justice élabore actuellement une évaluation en concertation avec l'ensemble des organes judiciaires et des associations professionnelles de magistrats. Le

gouvernement ont donné à penser qu'aucune modification concernant la section spéciale ne serait proposée. Par conséquent, les questions soulevées par la Commission européenne, la Commission de Venise et le GRECO n'ont pas débouché sur de nouvelles modifications.

Nominations au sein de l'appareil judiciaire et pressions exercées sur les institutions judiciaires

Les faits nouveaux intervenus depuis novembre 2018 ont confirmé la pertinence de la recommandation formulée de longue date dans le cadre du MCV, consistant à renforcer la solidité et l'indépendance du processus de nomination des procureurs de haut rang. Le rapport MCV 2018 faisait état de préoccupations relatives, notamment, aux procédures en cours de révocation/nomination du procureur en chef de la direction nationale anticorruption (DNA) et du procureur général.

Le rapport de novembre 2018 contenait les recommandations suivantes:

- *Suspendre immédiatement toutes les procédures de nominations et de révocations en cours pour les procureurs de rang élevé.*
- *Relancer le processus de nomination d'un procureur principal de la DNA ayant une expérience avérée de la poursuite de délits de corruption et donner à la DNA un mandat clair pour continuer à mener des enquêtes professionnelles, indépendantes et non partisans en matière de corruption.*
- *Respecter les avis négatifs du Conseil supérieur concernant les nominations ou les révocations de procureurs à des postes de gestion, jusqu'à ce qu'un nouveau cadre législatif soit en place, conformément à la recommandation n° 1 de janvier 2017.*

Dans un premier temps, aucune suite n'a été donnée à ces recommandations. Le ministre de la justice de l'époque a maintenu son choix de candidat au poste de procureur en chef de la DNA. Le président roumain a refusé de nommer ce candidat pour la deuxième fois en janvier 2019. Depuis lors, la procédure est suspendue de facto, la DNA étant gérée *ad interim*. Le ministre de la justice de l'époque a également poursuivi la procédure de révocation à l'encontre du procureur général, en dépit d'un avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature. Le président roumain a refusé la révocation en janvier 2019. Cependant, comme le poste devait être renouvelé en mai 2019, le ministre a organisé un processus de nomination en avril. Comme cela avait été le cas pour la procédure concernant le procureur en chef de la DNA en juillet 2018, le ministre a rejeté tous les candidats, jugés inaptes, en dépit du fait qu'un grand nombre d'entre eux étaient des procureurs de rang élevé en activité, y compris le procureur général en exercice. En conséquence, le procureur général a décidé de prendre sa retraite, et cette fonction est maintenant également exercée *ad interim*²⁸. Le ministre de l'époque a lancé une nouvelle procédure de nomination pour le procureur général, mais elle a été annulée par le nouveau ministre de la justice, qui a pris ses fonctions en avril 2019. La manière de procéder du ministre actuel a permis d'éviter une nouvelle détérioration de la situation; ce répit a été mis à profit pour chercher à améliorer la procédure. Cette démarche devrait être poursuivie en priorité par le gouvernement roumain, étant donné que le bilan de ces dernières années confirme le risque d'exercice d'une influence politique dans le processus, au détriment de la qualité des nominations, et la nécessité d'une solution durable, à long terme.

L'inspection judiciaire joue un rôle essentiel, s'agissant d'assurer la confiance des citoyens dans l'indépendance, le professionnalisme et l'intégrité du système judiciaire. Après des années d'appréciation positive, le rapport de novembre 2018 avait attiré l'attention sur des préoccupations importantes concernant l'inspection: des procédures disciplinaires systématiques à l'encontre des magistrats s'opposant publiquement à l'orientation prise concernant la réforme du système judiciaire, des fuites de documents – qui ont ensuite été utilisées par les responsables politiques pour attaquer les institutions judiciaires – et la prolongation de l'équipe de gestion par le gouvernement.

17 septembre 2019, le ministre de la justice a annoncé que les conclusions préliminaires établies au niveau des groupes de travail ne soutenaient pas le fonctionnement de la section spéciale sous sa forme actuelle.

²⁸ Le 2 octobre 2019, le procureur en chef de la direction des enquêtes sur la criminalité organisée et le terrorisme (DIICOT) a démissionné à la suite des scandales liés aux enquêtes en cours et aux pressions politiques. Toutes les fonctions de haut rang du ministère public sont désormais exercées *ad interim*.

Le rapport de novembre 2018 contenait la recommandation suivante:

- *Faire en sorte que le Conseil supérieur de la magistrature nomme sur-le-champ une équipe de gestion provisoire de l'inspection judiciaire et, dans les trois mois, par concours, une nouvelle équipe de gestion au sein de l'inspection.*

Le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas nommé de nouvelle équipe de gestion provisoire et, par conséquent, l'inspecteur en chef a continué d'exercer ses fonctions *ad interim* jusqu'en mai 2019, période à laquelle le Conseil supérieur a nommé à nouveau le même inspecteur en chef, en dépit des controverses. Parallèlement, depuis le dernier rapport, les procédures disciplinaires systématiques à l'encontre des magistrats²⁹, y compris les personnes à la tête des institutions judiciaires qui s'opposent aux réformes du système judiciaire, se sont poursuivies, de même que les fuites de documents³⁰. La recommandation de novembre 2018 est donc devenue caduque, mais les préoccupations sous-jacentes restent pleinement d'actualité.

Les rapports MCV successifs ont mis en évidence les pressions exercées sur les magistrats et les institutions judiciaires, découlant des attaques publiques de la part du monde politique et des médias. Depuis le début de l'année 2018, cette situation est aggravée par l'action des autorités responsables des enquêtes disciplinaires et pénales à l'encontre des magistrats. La direction nationale anticorruption a longtemps été particulièrement la cible de telles pressions, tout comme le bureau du procureur général. Au cours de la période de référence, on a également observé une forte augmentation des pressions exercées sur la Haute Cour de cassation et de justice, qui est compétente pour de nombreux grands procès de corruption. Deux conflits constitutionnels ont été lancés par le gouvernement à l'encontre de la Haute Cour concernant son interprétation des règles de procédure relatives à la constitution des formations de jugement au pénal^{31, 32}. En outre, l'inspection judiciaire a déposé une plainte disciplinaire contre sa présidente, dont les juges membres du Conseil supérieur ont demandé la révocation. Ces mesures combinées semblent avoir pour objectif de faire pression sur la Haute Cour et, lorsque la présidente a annoncé son intention de ne pas briguer un deuxième mandat, elle a fait clairement comprendre que c'était pour cette raison³³.

Le Conseil supérieur a récemment nommé une nouvelle présidente de la Haute Cour. Il sera particulièrement important que la Haute Cour maintienne son indépendance et un degré élevé de professionnalisme, notamment en matière de lutte contre la grande corruption, sous la conduite de sa nouvelle présidente.

Ces éléments confirment l'analyse faite par la Commission dans le rapport de novembre 2018, selon laquelle le Conseil supérieur de la magistrature ne remplit pas son rôle consistant à maintenir des

²⁹ Exemples d'enquêtes disciplinaires portant sur des déclarations publiques critiques à l'égard des réformes en cours:

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a>[InfoCSM],
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e>[InfoCSM],
<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274>[InfoCSM],
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36,
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>.

³⁰ Un exemple récent concerne le rapport de l'inspection judiciaire sur l'utilisation des modalités de collaboration entre le ministère public et les services de renseignement pour les écoutes téléphoniques. Le rapport a été divulgué aux médias avant que le Conseil supérieur ne puisse l'analyser.

³¹ Ces conflits constitutionnels ont été renvoyés devant la Cour constitutionnelle par le gouvernement, invoquant un conflit entre le Parlement (en tant que législateur) et la Haute Cour, au motif que cette dernière avait outrepassé ses compétences constitutionnelles dans l'interprétation du droit et s'était substituée au législateur.

³² Des doutes ont été exprimés quant à la question de savoir si c'était à la Cour constitutionnelle qu'il revenait de se prononcer sur l'interprétation juridique donnée par la Haute Cour.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>.

contre-pouvoirs efficaces pour défendre l'indépendance des institutions judiciaires mises sous pression (voir la recommandation n° 7).

Codes pénaux

En juillet 2018, le Parlement roumain a adopté, dans le cadre d'une procédure d'urgence, des modifications du code pénal et du code de procédure pénale. Ces modifications ont fait l'objet de vives critiques, notamment par la Commission européenne et la Commission de Venise³⁴. La modification brutale de l'équilibre entre les droits de l'accusé, les droits des victimes et l'obligation pour l'État de poursuivre efficacement les infractions a été une source d'inquiétude majeure. Ces modifications étaient de toute évidence contraires à la recommandation du MCV d'améliorer la stabilité des codes et de les modifier uniquement lorsque cela est spécifiquement requis par les décisions de la Cour constitutionnelle et la transposition des directives de l'UE. Bon nombre de modifications semblaient incompatibles avec le droit de l'Union ou les obligations internationales de la Roumanie. En octobre 2018, la Cour constitutionnelle a jugé qu'un grand nombre de ces modifications étaient anticonstitutionnelles.

Le rapport de novembre 2018 contenait les recommandations suivantes:

- *Geler la mise en œuvre des modifications du code pénal et du code de procédure pénale.*
- *Ouvrir à nouveau la révision du code pénal et du code de procédure pénale en tenant pleinement compte du besoin de compatibilité avec la législation de l'UE et les instruments anticorruption internationaux, ainsi que des recommandations du MCV et de l'avis de la Commission de Venise.*

Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effets. Il y a bien eu une pause, mais les préoccupations formulées n'ont pas été prises en compte et cette période n'a pas été mise à profit pour approfondir la réflexion et la consultation. En avril, le Parlement a adopté des amendements modifiés aux deux codes, ainsi que de la loi spéciale en matière de corruption, en recourant à une procédure législative d'urgence. De nombreuses modifications ont continué à susciter des inquiétudes en raison de leur incidence sur la capacité des services répressifs et du système judiciaire à enquêter et à sanctionner les infractions en général, et plus particulièrement les délits liés à la corruption. La justification avancée par la majorité favorable aux modifications au sein du Parlement était qu'il fallait conserver uniquement les modifications qui n'étaient pas jugées anticonstitutionnelles par les décisions de la Cour constitutionnelle d'octobre 2018. Les partis d'opposition et le président roumain ont contesté ces modifications devant la Cour constitutionnelle, et celle-ci a jugé en juillet 2019 que les modifications dans leur ensemble étaient anticonstitutionnelles et non conformes à ses décisions antérieures³⁵.

Si l'intervention de la Cour constitutionnelle a effectivement mis un terme à ce processus législatif et eu pour effet que les modifications n'entreront pas en vigueur pour des motifs de constitutionnalité, les préoccupations de la Commission européenne et de nombreux autres observateurs portaient sur les choix stratégiques opérés dans les modifications. Le fait que le choix stratégique opéré n'ait pas été explicitement abandonné demeure donc une source de préoccupation³⁶.

3.1.2. Les recommandations de janvier 2017: indépendance de la justice et réforme du système judiciaire

3.1.2.1 Indépendance de la justice

Recommandation n° 1: mettre en place un système de nomination des hauts procureurs solide et indépendant, fondé sur des critères clairs et transparents, en s'appuyant sur le soutien de la Commission de Venise.

³⁴ Commission de Venise, avis n° 930/2018.

³⁵ [Les motivations des arrêts n'ont pas encore été publiées.](#)

³⁶ En août 2019, le Parlement a formellement rejeté une loi de février 2017 sur l'amnistie et la grâce, qui était restée à l'agenda du Parlement.

Recommandation n° 2: veiller à ce que le code de conduite des parlementaires à l'étude au Parlement contienne des dispositions claires relatives au respect mutuel entre institutions et énonçant clairement que les parlementaires et le processus parlementaire sont tenus de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire. Un code de conduite similaire pourrait être adopté pour les ministres.

Nominations

En janvier 2017, la Commission a réitéré sa recommandation de mettre en place un système de nomination à des fonctions de procureurs de haut rang qui soit transparent, fondé sur le mérite et en mesure d'offrir suffisamment de garde-fous contre la politisation. Le rapport de novembre 2018 a conclu que la situation s'était détériorée, et cette tendance s'est poursuivie (voir ci-dessus)³⁷.

La transparence de la procédure a été renforcée, notamment par la publication des critères de sélection et d'évaluation par le ministère de la justice. L'actuel ministre de la justice a reconnu la nécessité d'apporter de nouvelles améliorations. Toutefois, le fait qu'il y ait eu quatre modifications en moins de six mois montre que l'apport d'améliorations utiles à court terme ne constitue pas une solution à long terme. Comme indiqué précédemment dans les rapports du MCV, les problèmes existent depuis tellement longtemps qu'il convient d'apporter des modifications qui reposent sur un consensus et sont ancrées dans la loi. L'implication de la Commission de Venise reste le meilleur moyen de trouver un équilibre entre la participation du gouvernement et celle des autorités judiciaires qui puisse susciter la confiance du public.

Codes de conduite

Au cours de la période considérée, de nombreuses critiques ont encore été formulées à l'égard du système judiciaire et de certains magistrats dans les médias ainsi que par le gouvernement et les représentants du Parlement.

Un code de conduite destiné aux parlementaires est en place depuis la fin de 2017. Le rapport de novembre 2018 indiquait qu'en l'absence de dispositions explicites sur le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le code ne remplissait pas encore cette fonction. Depuis le rapport de novembre 2018, dans certains cas, la Chambre des députés a infligé des sanctions pour des infractions au code, mais ces cas ne semblent pas liés à des cas que les critiques à l'égard du système judiciaire jugent susceptibles de porter atteinte à son indépendance.³⁸

La Commission avait également suggéré qu'il serait bénéfique de disposer d'un code ministériel et, en avril 2019, le gouvernement a modifié le code de conduite ministériel afin d'y mentionner explicitement la nécessité de respecter l'indépendance du système judiciaire. Il n'est pas encore certain que ce code puisse faire office d'outil efficace de responsabilisation.

3.1.2.2 Réforme du système judiciaire

Recommandation n° 3: la phase actuelle de la réforme des codes pénaux roumains doit être conclue, le Parlement faisant avancer ses plans en vue de l'adoption des modifications présentées par le gouvernement en 2016 après consultation des autorités judiciaires. Le ministre de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature et la Haute Cour de cassation et de justice doivent mettre la dernière main à un plan d'action pour que le nouveau délai de mise en œuvre des dispositions restantes du code de procédure civile puisse être respecté.

³⁷ COM(2018) 851 et SWD(2018) 551. Voir également l'avis n° 924/2018 de la Commission de Venise du 20 octobre 2018.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

Recommandation n° 4: afin d'améliorer davantage la transparence et la prévisibilité du processus législatif, et de renforcer les garde-fous internes dans l'intérêt de l'irréversibilité des résultats, le gouvernement et le Parlement doivent garantir la transparence totale et tenir dûment compte des consultations avec les autorités concernées et les parties prenantes dans le cadre du processus décisionnel et des activités législatives relatives au code pénal et au code de procédure pénale, aux lois sur la corruption, aux lois sur l'intégrité (incompatibilités, conflits d'intérêts, enrichissement injustifié), aux lois sur la justice (concernant l'organisation du système judiciaire), ainsi qu'au code civil et au code de procédure civile, en s'inspirant de la transparence du processus décisionnel mis en place par le gouvernement en 2016.

Code de procédure civile

La recommandation n° 3 porte sur l'achèvement de la réforme du code de procédure civile, qui a mis en place l'étape de la «chambre du conseil» dans la procédure civile. Cette réforme a été abandonnée en 2018³⁹. Cela signifie qu'une étape conçue pour augmenter l'efficacité de la justice civile ne sera plus d'actualité, mais qu'elle devrait permettre au système judiciaire de connaître désormais une période de stabilité.

Transparence et prévisibilité du processus législatif pour la législation sur la réforme du système judiciaire et les mesures de lutte contre la corruption (pour les codes pénaux, voir ci-dessus).

Il est clairement ressorti du rapport de janvier 2017 que le processus utilisé pour légiférer était lui-même important. Cet aspect a continué de susciter des inquiétudes. Le processus ayant une incidence sur la qualité de la législation, la sécurité juridique, les contrôles externes exercés sur le gouvernement et le principe de séparation des pouvoirs⁴⁰, la Commission de Venise⁴¹ a vivement critiqué le processus de modification des lois sur la justice au moyen d'une série d'ordonnances d'urgence. De même, comme indiqué plus haut, le processus législatif mené au Parlement en avril 2019 en vue de modifier le code pénal et le code de procédure pénale et la loi spéciale en matière de corruption n'a duré qu'une semaine environ.

C'est un point important cité dans la lettre de la Commission de mai 2019, dans laquelle celle-ci s'inquiète de risques pour l'état de droit. Cette préoccupation s'est également exprimée dans les résultats du référendum de mai, à l'occasion duquel les citoyens ont exprimé un soutien massif en faveur d'un processus plus ordonné. La Première ministre a déclaré que le gouvernement se conformerait aux résultats du référendum et s'abstiendrait d'adopter des ordonnances d'urgence dans le domaine de la justice. En septembre 2019, le Parlement a également dissous la commission parlementaire spéciale chargée de garantir la systématisation, l'unification et la stabilité législative au sein du système judiciaire, qui était à l'origine du recours à certaines procédures parmi les plus précipitées.

Depuis le rapport de novembre 2018, l'évolution de la législation relative au cadre juridique en matière d'intégrité a suscité des préoccupations similaires. Les modifications successives apportées aux lois sur l'intégrité ont considérablement accru le manque de clarté et de sécurité juridique (voir le deuxième objectif de référence).

³⁹ Les lois modifiées sont entrées en vigueur en décembre 2018. Loi n° 310/2018 du 17 décembre 2018 modifiant et complétant la loi n° 134/2010 relative au code de procédure civile.

⁴⁰ L'avis conclut comme suit: «Le plus inquiétant, c'est que le gouvernement continue d'introduire des modifications législatives au moyen d'ordonnances d'urgence. Alors que la Constitution indique clairement qu'une telle mesure doit être exceptionnelle, l'adoption de lois au moyen d'ordonnances d'urgence gouvernementales est devenue habituelle. Les règles fondamentales du fonctionnement des principales institutions de l'État sont modifiées trop rapidement et trop souvent, sans préparation ni consultation, ce qui soulève des questions légitimes quant à la validité des résultats et des motivations réelles qui sous-tendent certaines de ces modifications. Les textes législatifs qui en résultent ne sont pas clairs. Cette pratique affaiblit les contrôles externes exercés sur le gouvernement, est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et nuit à la sécurité juridique.»

⁴¹ Avis n° 950/2019 de la Commission de Venise.

Recommandation n° 5: le gouvernement devrait mettre en place un plan d'action adéquat visant à traiter le problème posé par l'exécution des décisions de justice et l'application de la jurisprudence des juridictions par l'administration publique, comprenant notamment un mécanisme fournissant des statistiques exactes pour permettre le suivi de ces questions à l'avenir. Il devrait aussi élaborer un système de suivi interne associant le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour des comptes afin de garantir la mise en œuvre correcte du plan d'action.

Recommandation n° 6: les responsables stratégiques du système judiciaire, c'est-à-dire le ministre de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature, la Haute Cour de cassation et de justice et le procureur général, devraient garantir la mise en œuvre du plan d'action tel qu'il a été adopté, et rendre régulièrement compte au public de cette mise en œuvre, en apportant notamment des solutions aux problèmes de pénurie de greffiers, de charge de travail excessive et de retard dans la motivation des décisions.

Respect des décisions de justice

Le 3 avril 2019, le gouvernement roumain a approuvé un protocole d'accord sur les «mesures destinées à garantir l'exécution des jugements à l'encontre d'un débiteur public, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la non-exécution ou à l'exécution tardive des décisions rendues à l'encontre d'un débiteur public». Cette mesure s'inscrit dans le prolongement des affaires «Săcăleanu contre Roumanie» traitées par la Cour européenne des droits de l'homme⁴².

Les propositions contenues dans le protocole, y compris les mesures réglementaires nécessaires, font à présent l'objet d'un examen par les autorités roumaines en vue de la préparation à leur mise en œuvre. Le ministère de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature en sont aux dernières étapes de la mise en place de l'application informatique «ECRIS», qui servira à déterminer le nombre de décisions définitives dans lesquelles les institutions publiques sont des débiteurs ou des créanciers⁴³.

Réformes structurelles du système judiciaire

Le groupe des responsables stratégiques du système judiciaire n'a pas fonctionné comme prévu pendant la majeure partie de la période de référence⁴⁴. En septembre 2019, ses réunions ont repris, accompagnées de nouveaux mécanismes de coordination et de mesures de dialogue avec la magistrature, les associations professionnelles et la société civile⁴⁵. Compte tenu des défis actuels, il est essentiel que les responsables stratégiques du système judiciaire deviennent une structure capable de répondre aux grandes questions stratégiques relatives au système judiciaire. Ils pourraient ainsi servir de vecteur au rétablissement de la confiance entre les principales institutions judiciaires et gouvernementales. Le fait que des changements fondamentaux dans le fonctionnement et l'organisation du système judiciaire ont été appliqués au moyen d'ordonnances d'urgence plutôt que

⁴² Le plan d'action relatif aux mesures structurelles liées aux affaires Săcăleanu peut être consulté à l'adresse suivante:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Voir le rapport technique – Recommandation n° 5.

⁴⁴ Les responsables stratégiques du système judiciaire comprennent le ministre de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature, la Haute cour et le procureur général. Ce groupe a été créé en 2016 comme une structure destinée à faciliter la discussion et la prise de décisions consensuelles sur les orientations stratégiques et les ressources destinées au système judiciaire. Il supervise également la mise en œuvre de la stratégie de développement du système judiciaire.

⁴⁵ Une réunion du Conseil des responsables stratégiques a eu lieu le 17 septembre. Le ministre de la justice actuel prévoit d'organiser des réunions toutes les six semaines. Des réunions de groupes de travail et des consultations consacrées aux codes pénaux et à la section spéciale chargée d'enquêter sur les infractions commises par les magistrats ont eu lieu en parallèle.

de décisions consensuelles des responsables stratégiques du secteur judiciaire ne peut que réduire l'efficacité et la viabilité de ces changements⁴⁶.

Recommandation n° 7: le nouveau Conseil supérieur de la magistrature devrait préparer un programme collectif pour son mandat, comprenant des mesures visant à promouvoir la transparence et la responsabilité. Ce programme devrait inclure une stratégie de sensibilisation, comportant des réunions ouvertes et régulières avec des assemblées de juges et de procureurs à tous les niveaux, ainsi qu'avec la société civile et les organisations professionnelles, et prévoir un compte rendu annuel à débattre au sein des assemblées générales des cours et tribunaux et des parquets.

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

Tandis que le Conseil supérieur de la magistrature indique qu'il poursuit la mise en œuvre des priorités de son mandat⁴⁷, la période qui s'est écoulée depuis le rapport de novembre 2018 a été marquée par des dissensions et des controverses en son sein. En outre, il a souvent été mis sur la touche lorsque le gouvernement ou le Parlement prenait des décisions essentielles concernant l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Les positions au sein du Conseil supérieur de la magistrature sur des questions fondamentales pour le fonctionnement du système judiciaire roumain, telles que la section spéciale chargée d'enquêter sur les magistrats ou les principales nominations, et sur la défense de l'indépendance de la justice, suscitent des inquiétudes quant à son indépendance et à son autorité sur le plan institutionnel. Cette situation a encore été exacerbée par les modifications apportées aux lois sur la justice, qui ont permis que quelques membres du Conseil supérieur de la magistrature décident seuls de questions essentielles (voir ci-dessus). Les déclarations publiées au nom du Conseil supérieur de la magistrature mais approuvées seulement par une partie de ses membres le confirment. Le manque de soutien des associations professionnelles ou de concertation avec les magistrats au niveau des tribunaux et du parquet illustre également ces pratiques. Le Conseil supérieur de la magistrature était divisé sur la manière de réagir aux recommandations de la Commission européenne, de la Commission de Venise et du GRECO et, plus généralement, sur le calendrier à suivre pour l'adoption de mesures de défense de l'indépendance de la justice, alors que l'actuel président du Conseil supérieur de la magistrature et une partie de ses membres continuent de défendre les textes des lois sur la justice sous leur forme actuelle. Le Conseil supérieur de la magistrature a réagi à un certain nombre de plaintes dont il a été saisi en ce qui concerne la défense de l'indépendance, de la réputation et de l'impartialité des magistrats, mais sa réaction semble plutôt modeste au regard de l'ampleur du problème. Dans les cas où le Conseil supérieur de la magistrature a fait état de la défense de l'indépendance du système judiciaire, il a parfois soulevé des problèmes de partialité politique potentielle.⁴⁸

S'agissant du premier objectif de référence, les progrès se sont poursuivis en ce qui concerne la recommandation n° 5 (exécution des arrêts) et la recommandation n° 3 (uniquement en ce qui concerne le code de procédure civile). Les recommandations n°s 1, 3 et 4 n'ont pas été mises en œuvre. Les recommandations n°s 2, 6 et 7 n'ont pas débouché sur des résultats significatifs. En ce qui concerne les recommandations supplémentaires de novembre 2018, la situation s'est encore dégradée et l'approche positive adoptée plus récemment n'a pas encore permis de déboucher sur des mesures concrètes permettant de redresser la situation. Les craintes relatives aux risques pesant sur l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire se sont confirmées. En conséquence, la Commission considère que le premier objectif de référence ne peut être considéré comme rempli et que les autorités

⁴⁶ Comme les ordonnances d'urgence relatives aux lois sur la justice adoptées entre septembre 2018 et mars 2019.

⁴⁷ Pour la période 2017-2022.

⁴⁸ Par exemple, les déclarations condamnant les déclarations du président du Parlement européen critiquant les mesures préventives prises par la section spéciale chargée d'enquêter sur les magistrats, qui ont empêché le candidat au Parquet européen d'assister à l'audition devant le Parlement européen; et du président roumain rejetant le candidat ministre de la justice proposé par la Première ministre en août 2019.

roumaines doivent prendre des mesures pour appliquer toutes les recommandations de janvier 2017 et de novembre 2018.

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

Prévisibilité et sécurité juridique en ce qui concerne le cadre juridique en matière d'intégrité

Les précédents rapports MCV avaient souligné les défis persistants liés au cadre juridique en matière d'intégrité et le besoin de stabilité et de clarté. Au cours des deux dernières années et demie, cinq propositions législatives modifiant les lois sur l'intégrité ont été adoptées. Outre qu'elles ont affaibli certaines dispositions et la capacité de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) à poursuivre ses travaux, ces modifications ont aussi contribué à maintenir un paysage juridique fragmenté.

Deux propositions qui sont entrées en vigueur en 2019 sont particulièrement préoccupantes. La première proposition fixe un délai de prescription de trois ans pour les actes établissant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité. Cela a tout d'abord une incidence concrète sur les affaires en cours, l'ANI s'attendant à devoir clore près de 200 enquêtes d'ici la fin de l'année. Ensuite, cela crée une incohérence par rapport à d'autres dispositions du cadre d'intégrité, de sorte qu'il est désormais difficile de déterminer si une sanction peut encore être infligée à la suite d'une décision de justice définitive si cette dernière (et non le rapport de l'ANI) intervient après la fin de la période de trois ans. La deuxième proposition modifie le régime de sanctions pour les conflits d'intérêts concernant des élus locaux, introduisant un nouveau régime de sanctions administratives, moins contraignant que le régime actuel; l'ANI estime que ce régime ne permet pas d'infliger des sanctions dissuasives. Des sanctions suffisamment dissuasives en cas d'incompatibilité et de conflit d'intérêts constituent un élément important de la prévention de la corruption. Ces deux propositions renforcent l'insécurité juridique en ce qui concerne le régime d'intégrité applicable et créent un risque de retour en arrière pour ce qui est du deuxième objectif de référence si des «sanctions dissuasives» ne peuvent plus être imposées (malgré une décision de justice définitive).

Recommandation n° 8: assurer la mise en service du système PREVENT. L'Agence nationale pour l'intégrité et l'Agence nationale des marchés publics devraient prévoir l'établissement de comptes rendus au sujet des vérifications ex ante des procédures de passation de marchés publics et de leur suivi - y compris des vérifications ex post-, ainsi que des affaires de conflit d'intérêts ou de corruption mises au jour, et organiser des débats publics de sorte que le gouvernement, les autorités locales, le système judiciaire et la société civile puissent exprimer leur avis.

Recommandation n° 9: le Parlement devrait faire montre de transparence dans son processus décisionnel en ce qui concerne le suivi des décisions définitives et irrévocables prises contre ses membres pour des cas d'incompatibilités, de conflits d'intérêts et d'enrichissement injustifié.

Système PREVENT

Le rapport de novembre 2018 avait estimé que cette recommandation était appliquée. Le système PREVENT demeure pleinement opérationnel et l'ANI fait état de résultats positifs. De manière plus générale, le bilan de l'ANI est resté stable pour ce qui est des enquêtes sur les incompatibilités et conflits d'intérêts administratifs⁴⁹.

Suivi des décisions de justice concernant des membres du Parlement

Le rapport de novembre 2018 soulignait les retards et les incohérences manifestes dans l'application de sanctions infligées aux membres du Parlement qui avaient fait l'objet d'une décision de justice définitive rendue sur la base d'un rapport de l'ANI concluant à l'incompatibilité de leurs fonctions ou à une situation de conflit d'intérêts. Il mettait en évidence une éventuelle divergence d'interprétation des règles (notamment lorsque le problème d'intégrité en question s'était posé lors d'un mandat précédent ou dans un poste antérieur). Une plus grande clarté semble dès lors nécessaire en ce qui concerne les règles régissant les incompatibilités et les conflits d'intérêts, en veillant à remplir

⁴⁹ Voir aussi le rapport technique – Deuxième objectif de référence.

l'objectif de référence du MCV consistant à «arrêter des décisions contraignantes sur la base desquelles des sanctions dissuasives peuvent être prises». Depuis le rapport de novembre 2018, aucun élément nouveau n'est intervenu à cet égard. En juillet 2019, le ministre de la justice a proposé d'organiser une réunion avec toutes les autorités concernées pour traiter cette question. Il pourrait s'agir d'une première étape constructive. L'objectif devrait être de parvenir à une solution durable apportant la clarté nécessaire.

La recommandation n° 8 reste remplie. Des progrès dans la réalisation de la recommandation n° 9 ne pourront avoir lieu que s'il est mis fin au manque actuel de clarté sur les règles. L'évolution législative en ce qui concerne les lois sur l'intégrité devra être clarifiée afin d'éviter le risque que des sanctions dissuasives ne puissent plus être appliquées à la suite d'une décision de justice définitive, ce qui constituerait un retour en arrière pour ce qui est du deuxième objectif de référence. Le deuxième objectif de référence n'est donc pas encore respecté.

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

Viabilité de la direction nationale anticorruption et irréversibilité de la lutte contre la corruption

Depuis le rapport de novembre 2018 et malgré des circonstances très difficiles, les institutions judiciaires associées à la lutte contre la corruption à haut niveau ont continué d'enquêter sur les allégations d'infractions de haut niveau dans le domaine de la grande corruption et de les sanctionner.

Le rapport de novembre 2018 faisait état de pressions systématiques exercées à l'endroit des grandes institutions de lutte contre la corruption, notamment la direction nationale anticorruption (DNA) et la Haute Cour de cassation et de justice, ainsi que de préoccupations croissantes quant à leur capacité à continuer de remplir leurs missions, ce qui a une incidence sur l'irréversibilité de la lutte contre la corruption. Bien que les résultats restent solides, certains signes indiquent que la pression continue exercée sur ces institutions a eu des répercussions négatives.

Les lois sur la justice modifiées prévoyaient des modifications brutales au niveau des critères d'ancienneté, ayant une incidence sur la capacité de la DNA à fonctionner. Le traitement efficace des affaires de corruption à haut niveau a également été mis à mal par le transfert de responsabilités pour bon nombre d'affaires à la section spéciale, qui est compétente pour enquêter non seulement sur les infractions commises par des magistrats, mais également sur les infractions connexes commises par d'autres personnes. Le risque mis en évidence en novembre 2018 selon lequel la section spéciale pourrait être utilisée comme un moyen de modifier le cours des affaires de corruption à haut niveau et de faire pression sur les magistrats s'est concrétisé (voir le premier objectif de référence). La procédure de nomination ayant été interrompue, la DNA n'a plus de procureur en chef. Bien que le procureur en chef faisant fonction ait réussi à poursuivre ses activités, le caractère temporaire des nominations *ad interim* ajoute un élément d'incertitude et de vulnérabilité.

La forte augmentation des pressions exercées sur la Haute Cour (voir le premier objectif de référence) a également eu une incidence sur l'efficacité de la justice dans les affaires de corruption à haut niveau. En particulier, la Haute Cour a été renvoyée devant la Cour constitutionnelle dans le cadre de deux procédures de conflits constitutionnels engagées par le gouvernement en ce qui concerne son interprétation des règles de procédure relatives à la constitution des organes d'appel composés de cinq juges, ainsi qu'à la composition des formations de trois juges pour les procès pour corruption en première instance. Bien que les arrêts de la Cour constitutionnelle ne s'appliquent pas aux affaires clôturées, le suivi de la décision sur les formations de cinq juges a donné lieu à une grande incertitude. Au début de 2019, il a été envisagé d'adopter une ordonnance d'urgence qui, si elle avait été adoptée, aurait pu permettre de rouvrir toutes les affaires de corruption de haut niveau clôturées depuis 2014 par un jugement définitif de la Haute Cour rendu par une formation de cinq juges. Alors que les critiques nationales et internationales formulées à l'encontre de la proposition ont contribué à empêcher l'adoption de cette ordonnance d'urgence, il importerait que les autorités roumaines renoncent à poursuivre les objectifs liés à cette mesure et établissent clairement qu'une législation concernant des affaires antérieures n'est pas nécessaire, à la suite des arrêts de la Cour constitutionnelle, en réaffirmant leur volonté de lutter efficacement contre la corruption.

Les arrêts de la Cour constitutionnelle ont une incidence directe sur les affaires de corruption à haut niveau en cours, entraînant des retards et la reprise de certains procès, et ont permis la réouverture de plusieurs affaires clôturées, sous certaines conditions. Toutes les conséquences qui en découlent ne sont pas encore visibles. Ces entorses évidentes à la procédure judiciaire ont également suscité des doutes plus généraux quant à la viabilité des progrès accomplis jusqu'à présent par la Roumanie en matière de lutte contre la corruption – et ce d'autant plus qu'elles s'accompagnent de modifications au code pénal et au code de procédure pénale, qui n'ont pas tenu compte de la recommandation de novembre 2018 sur la nécessité de garantir la compatibilité avec le droit de l'Union et les instruments internationaux de lutte contre la corruption (voir également le premier objectif de référence).

Recommandation n° 10: adopter des critères objectifs pour la prise de décisions relatives à la levée de l'immunité des parlementaires et pour leur motivation et veiller à ce que l'immunité ne soit pas utilisée pour éviter de faire l'objet d'enquêtes et échapper aux poursuites pour délits de corruption. Le gouvernement pourrait également envisager de modifier la loi afin de restreindre l'immunité des ministres à la durée de leur mandat. Il pourrait être aidé à cet effet par la Commission de Venise et le GRECO. Le Parlement devrait mettre en place un système afin de rendre régulièrement compte des décisions prises par ses chambres en réponse aux demandes de levée de l'immunité et pourrait organiser un débat public afin que le Conseil supérieur de la magistrature et la société civile puissent donner leur avis.

La recommandation n° 10 porte sur l'obligation du Parlement de rendre des comptes pour ses décisions relatives aux demandes du ministère public d'autorisation de mesures préventives, telles que les perquisitions et les arrestations, et aux demandes d'autorisation d'enquêtes sur un membre du Parlement qui est ou a été ministre. L'absence d'explication des décisions prises par le Parlement, ainsi que le nombre de cas où ce dernier n'a pas autorisé la poursuite des enquêtes, ont suscité des inquiétudes quant à l'objectivité de ces décisions.

Le 5 juin 2019, la Chambre des députés a modifié son règlement intérieur en ce qui concerne les poursuites contre des membres ou d'anciens membres du gouvernement qui sont membres de la Chambre des députés. En particulier, il a été fait référence spécifiquement aux critères énoncés dans le rapport de la Commission de Venise sur la finalité et la levée de l'immunité parlementaire⁵⁰. Ce changement doit être salué et la Commission attend avec intérêt sa mise en œuvre effective, à la lumière également de la recommandation exhortant à associer les autorités judiciaires et la société civile au débat.

Le Sénat est encouragé à adopter des règles similaires. Début juin, une demande du ministère public visant à lever l'immunité du président du Sénat a été rejetée. En septembre, le Sénat a rejeté une demande visant à engager des poursuites à l'encontre d'un sénateur qui avait été ministre de la santé.

La Commission réaffirme sa conclusion de novembre 2018 selon laquelle, au vu de l'évolution de la situation en Roumanie, il est nécessaire de réexaminer les raisons qui avaient motivé l'évaluation positive accordée au regard du troisième objectif de référence en janvier 2017. En dépit du fait que tant la DNA que la Haute Cour de cassation et de justice aient continué à enquêter sur les affaires de corruption de haut niveau et à infliger des sanctions à cet égard, et aient fait preuve de professionnalisme dans des circonstances très difficiles, les attaques menées contre leurs activités, les modifications successives du cadre juridique applicable et l'éventuelle contestation de l'autorité rendant les jugements définitifs soulèvent des questions quant à la viabilité des progrès réalisés par la Roumanie en matière de lutte contre la corruption à haut niveau. En conséquence, il n'est plus possible de considérer que la recommandation n° 10 suffit pour clore cet objectif de référence, en dépit de certaines évolutions positives récentes.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

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

Recommandation n° 11: continuer de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption, dans le respect des délais impartis par le gouvernement en août 2016. Le ministre de la justice devrait mettre en place un système afin de rendre compte de la mise en œuvre effective de la stratégie nationale de lutte contre la corruption (incluant des statistiques sur les incidents en matière d'intégrité au sein de l'administration publique, des détails des procédures et sanctions disciplinaires et des informations sur les mesures structurelles appliquées dans les domaines vulnérables).

Recommandation n° 12: faire en sorte que l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis soit pleinement et véritablement opérationnelle de sorte qu'elle puisse publier un premier rapport annuel contenant des informations statistiques fiables au sujet de la confiscation d'avoirs d'origine criminelle. L'Agence devrait établir un système afin de rendre compte régulièrement du renforcement de ses capacités administratives, ainsi que de ses résultats en matière de confiscation et de gestion des avoirs d'origine criminelle.

Stratégie nationale de lutte contre la corruption

La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption s'est poursuivie au niveau technique. Les mesures de prévention de la corruption, telles que les audits internes effectués par chacune des institutions publiques participantes et les missions d'évaluation par les pairs prévues en 2018, ont été mises en place dans les institutions centrales, mais aussi au niveau local (conseils départementaux et municipalités). Les plateformes de coopération interinstitutionnelle se sont réunies en avril 2019. Les autorités mentionnent également l'existence de mesures et d'activités de prévention de la corruption continues au sein des ministères centraux et institutions publiques dans des domaines sensibles, notamment l'éducation, le ministère de l'intérieur et les finances. La prévention de la corruption n'a cependant pas été considérée comme une priorité politique importante.

L'un des objectifs de la stratégie consiste à améliorer les résultats de la lutte contre la corruption en infligeant des sanctions pénales et administratives. Depuis le rapport de novembre 2018, le parquet général a continué de poursuivre de manière effective les délits de corruption qui ne relèvent pas du mandat de la DNA⁵¹. Toutefois, la pression exercée sur les institutions clés décrites ci-dessus⁵² et les modifications législatives en vigueur ou adoptées par le Parlement ont inévitablement eu une incidence négative sur la lutte contre la corruption, notamment en envoyant un signal contradictoire à l'égard du soutien politique en faveur de la poursuite des mesures de prévention et de sanction de la corruption. Sont notamment concernées les modifications apportées au code pénal et au code de procédure pénale, ainsi qu'au cadre d'intégrité, avec le risque de répercussions à chaque niveau de l'administration publique.

Agence nationale de gestion des avoirs saisis

L'Agence nationale de gestion des avoirs saisis (ANABI) est à présent pleinement opérationnelle. Elle a poursuivi l'approfondissement de ses travaux, qu'elle expose clairement dans ses rapports annuels. Il s'agit d'un exemple positif de cas où la prise en considération de bonnes pratiques appliquées dans d'autres États membres (Belgique, France, Italie et Pays-Bas) et au-delà a contribué à l'élaboration d'une stratégie efficace.

Après avoir analysé le quatrième objectif de référence, la Commission peut réitérer sa conclusion de novembre 2018, à savoir que davantage d'efforts doivent être consentis en vue de la réalisation de cet objectif de référence. La prévention de la corruption est entravée par des orientations politiques qui sapent la crédibilité des progrès obtenus (recommandation n° 11). En ce qui concerne la recommandation n° 12, la Commission confirme qu'elle est respectée.

⁵¹ Les résultats obtenus par les institutions sont précisés dans le rapport technique.

⁵² Voir les premier et troisième objectifs de référence.

4. CONCLUSIONS

Depuis le dernier rapport, la Commission a dû se pencher fréquemment sur l'évolution de la situation en Roumanie en ce qui concerne la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption. À chacune de ces occasions, la Commission a confirmé une régression par rapport aux progrès réalisés au cours des années antérieures et exposés dans le rapport de novembre 2018.

L'évolution de la situation au cours des premiers mois de 2019 a été une source de vives préoccupations. En conséquence, la Commission a dû informer les autorités roumaines en mai 2019 que, si les améliorations nécessaires n'étaient pas apportées à brève échéance ou si d'autres mesures néfastes étaient prises, la Commission prendrait des mesures au titre du cadre pour l'état de droit, qui prévoit un dialogue pour répondre aux préoccupations dans ce domaine (ce qui peut donc aller au-delà des paramètres du MCV).

La Commission s'est félicitée du fait que le gouvernement roumain a exprimé, en juin, le souhait de revoir son approche, et que des efforts ont été consentis dans le cadre de nouveaux mécanismes de consultation et d'un dialogue avec le pouvoir judiciaire. La Commission ne doute pas que les autorités roumaines compétentes traduiront cet engagement en des mesures effectives de nature législative et autres. En effet, des mesures concrètes – législatives et administratives – seront nécessaires pour faire progresser la situation et appliquer les recommandations résumées dans le présent rapport. Les grandes institutions roumaines devront à présent faire la preuve, collectivement, de leur fort attachement à l'indépendance de la justice et à la lutte contre la corruption en tant que pierres angulaires indispensables, et garantir la capacité des sauvegardes et contre-pouvoirs nationaux à agir.

La Commission continuera à suivre de près l'évolution de la situation au travers du MCV. Elle regrette que la Roumanie n'ait pas donné suite aux recommandations qui lui ont été adressées en novembre 2018, qui étaient pleinement conformes à la position des autres institutions de l'Union européenne. Il est impératif d'appliquer ces recommandations si l'on veut remettre le processus de réforme sur les rails et progresser à nouveau vers la conclusion du MCV, conformément au rapport de janvier 2017. La Commission est convaincue que la Roumanie pourrait donner un nouvel élan à la réalisation des objectifs du MCV et elle est prête à aider les autorités roumaines à cette fin.