



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTHONY M. COLLINS
présentées le 26 janvier 2023¹

Affaire C-817/21

R.I.
contre
Inspekția Judiciară,
N.L.

[demande de décision préjudicielle formée par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie)]

« Renvoi préjudiciel – État de droit – Article 2 TUE – Article 19, paragraphe 1, TUE – Décision 2006/928/CE – Protection juridictionnelle effective – Indépendance de la justice – Enquête et procédure disciplinaires – Inspekția Judiciară (Inspection judiciaire) – Pouvoirs d'un inspecteur en chef – Traitement des procédures disciplinaires à l'encontre d'un inspecteur en chef – Rôle d'un inspecteur en chef adjoint »

I. Introduction

1. L'Inspekția Judiciară (Inspection judiciaire, Roumanie) est l'organe judiciaire chargé de mener des enquêtes disciplinaires et d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs en Roumanie. En vertu des règles régissant l'Inspection judiciaire, l'inspecteur en chef nomme l'inspecteur en chef adjoint à sa seule discrétion, la durée du mandat de l'inspecteur en chef adjoint dépend de celle de l'inspecteur en chef et coïncide avec celle-ci, et les inspecteurs judiciaires sont tous subordonnés à l'inspecteur en chef dont dépend l'évolution de leur carrière.

2. R.I. (ci-après la « requérante ») a déposé plusieurs plaintes auprès de l'Inspection judiciaire contre des juges et des procureurs impliqués dans des procédures pénales à son encontre. L'Inspection judiciaire a rejeté ses plaintes. L'inspecteur en chef a confirmé les décisions de l'Inspection judiciaire. La requérante a attaqué ces décisions devant les juridictions roumaines. Dans le cadre de la présente affaire, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie) cherche à savoir si un organe, tel que l'Inspection judiciaire, doit offrir les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que celles exigées des juridictions en vertu du droit de l'Union². En particulier, elle demande si, au regard des règles précédemment exposées, le droit de

¹ Langue originale : l'anglais.

² Les garanties d'indépendance et d'impartialité requises en vertu du droit de l'Union postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écartier tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (arrêt du 20 avril 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, point 53).

l'Union s'oppose à des dispositions législatives ou réglementaires nationales qui confient à l'inspecteur en chef adjoint de l'Inspection judiciaire la charge de superviser l'examen des plaintes déposées contre l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire ainsi que les éventuelles enquêtes et procédures disciplinaires qui pourraient en découler.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union – La décision 2006/928/CE

3. La décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption³ trouve son origine dans l'identification de deux risques. Le premier était celui du dysfonctionnement du marché intérieur résultant du non-respect, par la Roumanie, d'engagements qu'elle avait pris dans le cadre de son adhésion à l'Union européenne. Le second risque consistait en des manquements graves de la part de la Roumanie quant au respect du droit de l'Union dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Afin de remédier à ces défaillances, l'annexe de la décision 2006/928 a fixé des objectifs de référence pour la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption. Ces objectifs de référence visent à assurer le respect par la Roumanie de la valeur de l'État de droit, telle qu'énoncée à l'article 2 TUE. La Roumanie est tenue de prendre les mesures appropriées aux fins de la réalisation de ces objectifs, en tenant dûment compte, au regard du principe de coopération loyale figurant à l'article 4, paragraphe 3, TUE, des rapports établis par la Commission européenne sur la base de la décision 2006/928, en particulier, des recommandations qui y sont contenues⁴.

4. L'article 1^{er} de la décision 2006/928 prévoit ainsi que, chaque année, le 31 mars au plus tard, et pour la première fois en 2007, la Roumanie fait rapport à la Commission sur les progrès qu'elle a réalisés en vue d'atteindre chacun des objectifs de référence exposés dans l'annexe. La Commission peut, à tout moment, apporter une aide technique par différents moyens ou collecter et échanger des informations sur la réalisation de ces objectifs de référence et organiser des missions d'experts en Roumanie à cet effet. Les autorités roumaines doivent apporter à la Commission tout soutien nécessaire dans ce contexte. L'annexe de la décision 2006/928 énonce les objectifs de référence visés à l'article 1^{er} :

« 1) Garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du [Consiliul Superior al Magistraturii (Conseil supérieur de la magistrature)]. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et administrative et l'évaluer.

[...]

³ JO 2006, L 354, p. 56.

⁴ Arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, points 158 et 178). Voir aussi arrêt du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, points 155 à 175). Au point 223 de ce dernier arrêt, la Cour a relevé qu'il découle notamment des objectifs de référence en question que l'existence d'un système judiciaire impartial, indépendant et efficace revêt une importance particulière pour la lutte contre la corruption, notamment celle de haut niveau. La Cour a jugé que les objectifs de référence sont d'effet direct. Arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 249).

- 3) Continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau.
- 4) Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale. »

B. Le droit roumain

1. La loi n° 317/2004

5. L'article 44 de la Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature), du 1^{er} juillet 2004⁵, telle que modifiée et complétée (ci-après la « loi n° 317/2004 »), dispose :

« (1) Le Conseil supérieur de la magistrature remplit le rôle d'instance de jugement, par l'intermédiaire de ses sections, dans le domaine de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, pour les actes visés par la loi n° 303/2004, republiée, telle que modifiée et complétée.

[...]

(3) La procédure disciplinaire en cas de fautes commises par des juges, des procureurs et des magistrats-assistants est engagée par l'Inspection judiciaire, par l'intermédiaire de l'inspecteur judiciaire.

[...]

(6) Pour qu'une procédure disciplinaire puisse être engagée, l'Inspection judiciaire doit obligatoirement procéder à une enquête disciplinaire. »

6. L'article 45 de la loi n° 317/2004 dispose :

« (1) L'Inspection judiciaire peut se saisir d'office ou être saisie d'une plainte écrite et motivée par toute personne intéressée, y compris le Conseil supérieur de la magistrature, en ce qui concerne les fautes disciplinaires commises par des juges et des procureurs.

[...]

(4) Si les vérifications préalables font apparaître qu'il n'y a pas d'indice de faute disciplinaire, la plainte est classée sans suite et le résultat est communiqué directement à l'auteur de la plainte et à la personne concernée par la plainte. La décision de classement sans suite est soumise à confirmation par l'inspecteur en chef. La décision peut être infirmée, une seule fois, par l'inspecteur en chef, qui peut ordonner, par décision écrite et motivée, des vérifications complémentaires.

[...] »

⁵ Objet d'une nouvelle publication au *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 628 du 1^{er} septembre 2012.

7. Aux termes de l'article 45 bis, paragraphe 1, de la loi n° 317/2004 :

« La personne qui a déposé la plainte peut introduire une réclamation auprès de l'inspecteur en chef contre la décision de classement sans suite visée à l'article 45, paragraphe 4, dans les quinze jours suivant sa notification. La réclamation est traitée dans un délai de vingt jours à compter de la date de son enregistrement auprès de l'Inspection judiciaire. »

8. L'article 47 de la loi n° 317/2004 dispose :

« (1) Une fois l'enquête disciplinaire achevée, l'inspecteur judiciaire peut ordonner, par décision écrite et motivée, de :

- a) faire droit à la plainte, en engageant une procédure disciplinaire et en saisissant la section compétente du Conseil supérieur de la magistrature ;
- b) rejeter la plainte si [l'inspecteur judiciaire] constate, à la suite d'une enquête disciplinaire, que les conditions d'engagement de la procédure ne sont pas réunies.

[...]

(3) La décision de l'inspecteur judiciaire est soumise à confirmation par l'inspecteur en chef. L'inspecteur en chef peut ordonner à l'inspecteur judiciaire de compléter l'enquête disciplinaire. Cette enquête complémentaire est effectuée par l'inspecteur judiciaire dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle elle a été ordonnée par l'inspecteur en chef.

(4) La décision de l'inspecteur judiciaire peut être infirmée, une seule fois, de manière écrite et motivée, par l'inspecteur en chef, qui peut ordonner, par décision écrite et motivée, une enquête disciplinaire complémentaire. Une fois l'enquête disciplinaire achevée, l'inspecteur en chef peut ordonner, de manière écrite et motivée, l'une des solutions prévues au paragraphe 1, point a) ou b).

[...] »

9. L'article 65, paragraphes 2 à 4, de la loi n° 317/2004 dispose :

« (2) L'Inspection judiciaire est dirigée par un inspecteur en chef-juge, nommé à l'issue d'un concours organisé par le Conseil supérieur de la magistrature, assisté d'un inspecteur en chef adjoint-procureur, désigné par l'inspecteur en chef.

(3) L'Inspection judiciaire agit conformément au principe d'indépendance opérationnelle vis-à-vis du Conseil supérieur de la magistrature, des juridictions, des parquets près ces derniers et des autres autorités publiques, en exerçant ses pouvoirs d'analyse, de vérification et de contrôle dans les domaines d'activité spécifiques, en vertu de la loi et pour en assurer le respect.

(4) Les règles relatives à l'exécution des travaux d'inspection sont approuvées par l'inspecteur en chef par voie de règlement. »

10. Conformément à l'article 66, paragraphe 3, de la loi n° 317/2004 :

« L'organisation et le fonctionnement de l'Inspection judiciaire, la structure organisationnelle et les attributions de ses départements sont établis par un règlement approuvé par arrêté de l'inspecteur en chef [...] »

11. Aux termes de l'article 69, paragraphes 1 et 4, de la loi n° 317/2004 :

« (1) L'inspecteur en chef exerce, à titre principal, les fonctions suivantes :

a) il désigne, parmi les inspecteurs judiciaires, l'équipe dirigeante – l'inspecteur en chef adjoint, les directeurs des directions – sur le fondement d'une procédure dans le cadre de laquelle sont évalués les projets de gestion spécifiques à chaque poste, de manière à assurer la cohésion de l'encadrement, la compétence professionnelle et une communication efficace. Leur mandat prend fin en même temps que celui de l'inspecteur en chef ;

a bis) il exerce la fonction de direction et d'organisation de l'activité de l'Inspection judiciaire ;

a ter) il prend des mesures pour la coordination du travail du personnel de l'Inspection judiciaire, autre que les inspecteurs judiciaires ;

[...]

g) il nomme, dans les conditions de la loi, les inspecteurs judiciaires et les autres catégories de personnel de l'Inspection judiciaire, ordonne la modification, la suspension et la cessation de leurs relations de travail ou de service ;

h) il détermine les fonctions et les tâches individuelles du personnel placé sous son autorité, en approuvant ses fiches de poste ;

i) il procède, conformément à la loi, à l'évaluation du personnel placé sous son autorité ;

[...]

(4) L'inspecteur en chef adjoint est le remplaçant de droit de l'inspecteur en chef, il aide celui-ci à vérifier et à émettre un avis sur les actes et décisions établis par les inspecteurs judiciaires et exerce toutes les autres fonctions fixées par l'inspecteur en chef. »

12. L'article 70 de la loi n° 317/2004 dispose :

« (1) Les inspecteurs de l'Inspection judiciaire sont nommés par l'inspecteur en chef à l'issue d'un concours organisé par l'Inspection judiciaire [...] »

(2) Ce concours consiste en une épreuve écrite et un entretien [...] Le règlement relatif à l'organisation et au déroulement du concours est approuvé par arrêté de l'inspecteur en chef et publié au *Monitorul Oficial al României*, partie I. »

13. Aux termes de l'article 71, paragraphe 2, de la loi n° 317/2004 :

« Les dispositions relatives aux sanctions et aux fautes disciplinaires, ainsi que la procédure disciplinaire, s'appliquent mutatis mutandis aux inspecteurs judiciaires. »

14. Conformément à l'article 72 de la loi n° 317/2004 :

« (1) Les inspecteurs judiciaires exercent leur activité de manière indépendante et impartiale.

[...] »

15. L'article 77 de la loi n° 317/2004 dispose :

« (1) L'activité professionnelle des inspecteurs judiciaires est évaluée annuellement par une commission composée de l'inspecteur en chef et de deux autres membres élus par l'assemblée générale des inspecteurs judiciaires, au moyen d'un qualificatif : "très bien", "bien", "satisfaisant" ou "insatisfaisant".

[...]

(5) Un inspecteur judiciaire qui reçoit le qualificatif "insatisfaisant", ou le qualificatif "satisfaisant" deux fois de suite, est démis de ses fonctions d'inspecteur judiciaire.

(6) Les critères d'évaluation de l'activité professionnelle des inspecteurs judiciaires et la procédure d'évaluation sont établis par le règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Inspection judiciaire. »

2. Les règlements adoptés par l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire

16. En 2018, l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire a adopté trois règlements⁶ dans l'exercice de la compétence que lui conférait l'article 66, paragraphe 3, de la loi n° 317/2004.

17. En vertu de l'Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (arrêté n° 131/2018 de l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire approuvant le règlement relatif à l'organisation et au déroulement du concours pour la nomination des inspecteurs judiciaires)⁷, l'inspecteur en chef désigne les inspecteurs judiciaires à l'issue d'un concours consistant en une épreuve écrite et un entretien. L'inspecteur en chef préside la commission d'entretien, dont il est membre, aux côtés des directeurs des directions de l'Inspection judiciaire et d'un psychologue, désigné par l'inspecteur en chef, qui exerce un rôle consultatif.

18. En vertu de l'Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției judiciare (arrêté n° 134/2018 de l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire approuvant le règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Inspection judiciaire)⁸, l'inspecteur en chef désigne, parmi les inspecteurs judiciaires, l'équipe dirigeante de l'Inspection judiciaire. Il s'agit de l'inspecteur en chef adjoint et des directeurs des directions de l'Inspection judiciaire. Dans le cadre de la procédure de nomination à ces postes, l'inspecteur en chef soumet un projet de gestion aux candidats appelés en entretien. Une commission composée de l'inspecteur en chef et de deux inspecteurs judiciaires élus par l'assemblée générale des inspecteurs judiciaires évalue les

⁶ Également collectivement dénommés ci-après les « règlements de 2018 ».

⁷ *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 1038 du 6 décembre 2018.

⁸ *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 1049 du 11 décembre 2018.

prestations du personnel de l'Inspection judiciaire. Les critères d'évaluation concernent notamment le comportement des candidats et leurs facultés de communication avec l'inspecteur en chef.

19. L'Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspecției judiciare de aprobare a Regulamentului privind Normele de efectuare a Lucrărilor de Inspecție (arrêté n° 136/2018 de l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire portant approbation du règlement relatif aux normes d'exécution des travaux d'inspection), du 11 décembre 2018⁹, définit la méthodologie d'analyse, de vérification et de contrôle des enquêtes disciplinaires des juges et des procureurs. Il régit notamment la procédure de traitement des plaintes, la désignation des inspecteurs, l'établissement, le calcul et la prolongation des délais ainsi que la signification de certains actes de procédure.

III. Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

20. La requérante est partie dans plusieurs affaires pénales devant les juridictions roumaines. Elle a déposé plusieurs plaintes disciplinaires auprès de l'Inspection judiciaire à l'encontre de certains juges et procureurs impliqués dans ces procédures. La demande de décision préjudicielle résulte de procédures devant la Judecătoria Bolintin-Vale (tribunal de première instance de Bolintin-Vale, Roumanie) et devant le Tribunalul Giurgiu (tribunal de grande instance de Giurgiu, Roumanie). L'Inspection judiciaire a adopté plusieurs décisions concernant les plaintes de la requérante¹⁰, dont certaines ont été confirmées par l'inspecteur en chef.

21. La requérante a introduit un recours contre une décision de l'Inspection judiciaire du 2 juillet 2018, laquelle avait été confirmée par l'inspecteur en chef¹¹. Le 27 septembre 2019, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) a annulé la décision du 2 juillet 2018 au motif que l'Inspection judiciaire n'avait pas examiné correctement les arguments de la requérante. Elle a renvoyé l'affaire devant l'Inspection judiciaire pour suite¹². Le 29 septembre 2020, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) a déclaré irrecevable le pourvoi introduit par l'Inspection judiciaire contre cet arrêt.

22. Le 11 mars 2021, l'Inspection judiciaire a adopté une nouvelle décision par laquelle elle a de nouveau rejeté la plainte disciplinaire de la requérante¹³. Le 31 mai 2021, l'inspecteur en chef a rejeté la réclamation introduite par la requérante contre cette décision. La requérante a formé un recours en annulation contre la décision de l'inspecteur en chef, qui est pendant devant la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest)¹⁴.

23. Dans le cadre de ses réclamations adressées à l'Inspection judiciaire et dans la présente affaire, la requérante a fait valoir que la plainte faisant l'objet de l'affaire n° 6172/2/2018 avait été traitée de manière dilatoire. Par conséquent, le délai légal dans lequel une action disciplinaire aurait pu être introduite contre la personne à l'égard de laquelle elle avait déposé sa plainte était expiré. Ce retard aurait été imputable à l'inspecteur en chef.

⁹ Non publié. Voir aussi article 65, paragraphe 4, de la loi n° 317/2004. Les arrêtés n° 131/2018 et n° 134/2018 ont été abrogés et remplacés en 2021. La juridiction de renvoi relève que les arrêtés initiaux s'appliquent à la présente affaire *ratione temporis*.

¹⁰ Bien que la demande de décision préjudicielle ne l'indique pas clairement, il semble que l'Inspection judiciaire ait rejeté les plaintes de la requérante.

¹¹ Décision n° 3935/IJ/1000/DIP/2018.

¹² Affaire n° 6172/2/2018.

¹³ Décision n° 654.

¹⁴ Affaire n° 4402/2/2021.

24. Le 29 novembre 2019, la requérante a saisi le Ministerului Justiției (ministère de la Justice, Roumanie) d'une plainte relative à la violation de ses droits constitutionnels. Elle y faisait référence à un « groupement » de personnes, parmi lesquelles l'inspecteur en chef, « ayant des fonctions importantes qui auraient contribué à l'enquête pénale menée à son encontre ou à la violation de ses droits procéduraux ». La requérante affirmait notamment que l'inspecteur en chef « est un juge [...] qui habite dans la ville de Giurgiu et qui, pendant toute sa carrière, a exercé des fonctions ayant une influence particulièrement importante sur l'exercice de la justice dans tout le département de Giurgiu et au niveau national ». Après avoir énuméré ces fonctions, la requérante a soutenu que, dans son cas, « les décisions [de l'Inspection judiciaire] s'avèrent être manifestement orientées vers la dissimulation des abus et des illégalités commis par le parquet de Bolintin-Vale, département de Giurgiu ». La requérante faisait également valoir que « l'[inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire] doit être tenu pour responsable de cette déstabilisation aiguë de la confiance dans la justice, dès lors que, en sa qualité de chef et de superviseur [...] de cette institution, qui joue un rôle clé dans le système judiciaire, il était tenu de veiller à ce que les contrôles effectués par [cette institution] soient pleinement conformes aux dispositions légales ».

25. Le ministère de la Justice a considéré qu'il n'était pas compétent pour connaître des affaires disciplinaires de cette nature et a transmis la plainte de la requérante à l'Inspection judiciaire¹⁵.

26. Le 16 février 2021, la requérante a déposé une plainte distincte auprès de l'Inspection judiciaire, qui portait exclusivement sur les agissements reprochés à l'inspecteur en chef. La requérante mettait en cause, notamment, l'absence de véritable examen de ses plaintes, l'examen tardif de sa plainte du 29 novembre 2019 contre l'Inspection judiciaire et son inspecteur en chef, le fait que l'inspecteur en chef ne s'était pas déporté du traitement de cette plainte alors qu'il était visé par cette dernière, ainsi que la non-exécution par l'Inspection judiciaire de l'arrêt de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) du 27 septembre 2019. Le 17 mars 2021, l'Inspection judiciaire a rejeté cette plainte¹⁶. Le 11 mai 2021, l'inspecteur en chef adjoint a rejeté la réclamation introduite contre cette décision¹⁷.

27. Le 31 mai 2021, la requérante a saisi la juridiction de renvoi d'un recours tendant, notamment, à l'annulation des décisions du 17 mars 2021 et du 11 mai 2021 et à la réparation du préjudice qui lui aurait ainsi été causé. Elle reprochait à l'inspecteur en chef adjoint, P.M., de ne pas avoir exécuté l'arrêt du 27 septembre 2019 de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) dès lors qu'il n'avait pas procédé à l'enquête que ce jugement avait ordonnée. La requérante fait également valoir que l'Inspection judiciaire et son inspecteur en chef, N.L., ont systématiquement omis de donner une suite appropriée à ses plaintes déposées contre certains juges. La requérante déplore au moins trois irrégularités systémiques dans l'organisation et dans le fonctionnement de l'Inspection judiciaire qui ont empêché un traitement impartial de ses plaintes. Premièrement, l'inspecteur en chef nommait, évaluait et pouvait finalement révoquer les inspecteurs judiciaires chargés de mener des enquêtes disciplinaires sur le comportement de l'inspecteur en chef. Deuxièmement, l'inspecteur en chef nomme l'inspecteur en chef adjoint, qui a confirmé la décision de rejet de la réclamation de la requérante et qui occupe également un poste lié et subordonné au mandat de l'inspecteur en chef. Troisièmement, l'inspecteur en chef adopte les règlements intérieurs régissant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection judiciaire.

¹⁵ L'Inspection judiciaire a enregistré la plainte le 29 janvier 2020.

¹⁶ Décision n° 728/2021.

¹⁷ Décision n° C21-723.

28. Eu égard aux doutes exprimés quant à l'organisation et au fonctionnement de l'Inspection judiciaire et à l'obligation de rendre compte de son inspecteur en chef dans le cadre d'enquêtes et de procédures disciplinaires, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, la décision [2006/928] ainsi que les garanties d'indépendance et d'impartialité imposées en vertu du droit de l'Union doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui permet à l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire d'émettre des actes administratifs réglementaires (infralégaux) et/ou individuels par lesquels il décide de manière autonome de l'organisation du cadre institutionnel de l'Inspection judiciaire pour la sélection des inspecteurs judiciaires, de l'évaluation de leur travail [et] de l'exécution des travaux d'inspection, [ainsi que] de la désignation de l'inspecteur en chef adjoint, alors que, en vertu de la loi organique, ces personnes sont les seules à pouvoir accomplir, confirmer ou infirmer des actes d'enquête disciplinaire à l'encontre de l'inspecteur en chef ? »

29. La juridiction de renvoi a demandé un traitement accéléré de sa demande de décision préjudicielle au titre, notamment, de l'article 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Par décision du 1^{er} février 2022, le président de la Cour a rejeté cette demande.

30. La requérante, l'Inspection judiciaire¹⁸ et la Commission ont présenté des observations écrites.

IV. Sur la question préjudicielle

A. Recevabilité

31. L'Inspection judiciaire soutient que la demande de décision préjudicielle est irrecevable. D'une part, elle considère que la juridiction de renvoi cherche davantage à obtenir une interprétation de la loi n° 317/2004 qu'une décision sur l'interprétation des traités ou sur la validité et/ou l'interprétation d'un acte émanant d'une institution de l'Union en vertu de l'article 267 TFUE. D'autre part, l'Inspection judiciaire estime que, à défaut de constater qu'une disposition de droit national est contraire au droit de l'Union, l'allégation selon laquelle les pouvoirs de l'inspecteur en chef emportent violation de l'indépendance des inspecteurs judiciaires est dépourvue de tout fondement.

32. Je propose à la Cour de rejeter la première exception d'irrecevabilité soulevée par l'Inspection judiciaire en ce qui concerne la question posée par la juridiction de renvoi. Il ressort clairement du libellé de cette question qu'elle vise à obtenir une interprétation du droit de l'Union, et non du droit roumain. La seconde exception d'irrecevabilité soulevée par l'Inspection judiciaire concerne le fond de la question préjudicielle. Par essence même, une telle exception ne saurait justifier l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle¹⁹.

¹⁸ L'Inspection judiciaire était représentée par son inspecteur en chef, N.L.

¹⁹ Voir arrêt du 20 avril 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, point 33 et jurisprudence citée).

B. Sur le fond

1. Observations liminaires

33. La demande de décision préjudicielle porte sur l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection judiciaire, sur les pouvoirs étendus conférés à son inspecteur en chef²⁰ et sur la prétendue absence d'obligation de rendre compte de ce dernier dans le cadre d'enquêtes et de procédures disciplinaires engagées contre lui²¹. La juridiction de renvoi relève que les règlements intérieurs adoptés par l'inspecteur en chef²² régissent l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection judiciaire. Les décisions de cette dernière d'accueillir ou de rejeter les plaintes disciplinaires et d'ouvrir des enquêtes et des procédures disciplinaires sont également soumises à confirmation par l'inspecteur en chef²³. La juridiction de renvoi se demande si les plaintes contre l'inspecteur en chef peuvent être traitées de manière objective et impartiale dès lors qu'elles sont examinées par des inspecteurs judiciaires qui sont nommés, évalués et révocables par cette personne²⁴. L'inspecteur en chef adjoint, qui est directement nommé par l'inspecteur en chef qu'il assiste et dont le mandat expire en même temps que le sien, est, en outre, chargé du contrôle des décisions concernant les plaintes déposées contre l'inspecteur en chef.

34. L'Inspection judiciaire est un organe judiciaire indépendant doté d'une personnalité juridique distincte au sein du Conseil supérieur de la magistrature²⁵. Alors que ce dernier remplit son « office de juge » dans les affaires disciplinaires²⁶, l'Inspection judiciaire est chargée de mener des enquêtes disciplinaires et d'engager des procédures disciplinaires contre les juges et les procureurs. L'Inspection judiciaire exerce ainsi de larges pouvoirs d'enquête dans les procédures disciplinaires à l'encontre des juges²⁷.

35. Les rapports de la Commission établis au titre de l'article 2 de la décision 2006/928 se réfèrent à la structure et à l'activité institutionnelles de l'Inspection judiciaire²⁸. Le rapport de 2021 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification²⁹ indique que « [c]es dernières années, les institutions judiciaires, y compris le [Conseil supérieur de la magistrature] même, ont fait part de

²⁰ « [L']inspecteur en chef dispose de pouvoirs clés [...] : il nomme les inspecteurs ayant des fonctions de gestion, gère l'activité d'inspection et les procédures disciplinaires, organise l'attribution des dossiers, définit les domaines d'activité spécifiques dans lesquels les actions de contrôle sont exercées ; il est l'ordonnateur principal et a qualité pour exercer lui-même l'action disciplinaire. » Conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 et C-355/19, EU:C:2020:746, point 267).

²¹ La possibilité d'engager une procédure civile ou pénale contre l'Inspection judiciaire ou son inspecteur en chef n'a pas été évoquée dans la présente affaire.

²² Voir, notamment, article 66, paragraphe 3, de la loi n° 317/2004.

²³ Voir, notamment, article 45, paragraphe 4, et article 47, paragraphe 3, de la loi n° 317/2004.

²⁴ Voir article 69, paragraphe 1, sous g), et articles 70 et 77 de la loi n° 317/2004. Sans préjudice des pleins pouvoirs conférés à l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire, l'article 72, paragraphe 1, de la loi n° 317/2004 exige que les inspecteurs judiciaires agissent de manière indépendante et impartiale.

²⁵ Voir article 65, paragraphes 1 et 3, de la loi n° 317/2004.

²⁶ En vertu de l'article 133, paragraphe 1, de la Constituția României (Constitution roumaine), le Conseil supérieur de la magistrature est le garant de l'indépendance de la justice. L'article 134, paragraphe 2, de la Constitution roumaine prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature remplit « le rôle d'instance de jugement [...] dans le domaine de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs ». Voir aussi article 44, paragraphe 1, de la loi n° 317/2004. Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant une formation de jugement composée de cinq juges de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice). L'annexe de la décision 2006/928 fait expressément référence aux capacités et à la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature afin de garantir un processus judiciaire plus transparent et efficace.

²⁷ Voir article 44, paragraphe 6, de la loi n° 317/2004. Voir aussi arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 182).

²⁸ Notamment ceux adoptés en 2010, 2011, 2017 à 2019 et 2021.

²⁹ COM(2021) 370 final.

leurs préoccupations concernant l'absence d'obligation de rendre compte incombant à l'Inspection judiciaire, citant la forte proportion d'affaires soumises par l'inspection [judiciaire] qui ont été rejetées en définitive par les tribunaux, la concentration de l'ensemble du processus décisionnel dans les mains de l'inspecteur en chef et les limites des pouvoirs de contrôle du [Conseil supérieur de la magistrature] ». À cet égard, « [l]inspecteur en chef ne peut faire l'objet que d'un audit externe ordonné par l'inspection [judiciaire] elle-même, et le rapport d'audit n'est ensuite examiné que par un petit nombre de membres du Conseil ».

36. En dépit des préoccupations de la Commission, il ne ressort pas du dossier dont dispose la Cour que cette institution a engagé une procédure en manquement à l'encontre de la Roumanie en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection judiciaire. Par ailleurs, rien n'indique que la Roumanie ait adopté des mesures pour répondre aux préoccupations exprimées par la Commission dans les rapports susmentionnés.

37. La juridiction de renvoi mentionne incidemment les graves allégations avancées par la requérante contre l'Inspection judiciaire, son inspecteur en chef et certains juges et procureurs qui, si elles étaient confirmées, mettraient en doute leur conformité à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à la décision 2006/928³⁰. Elle exprime davantage des préoccupations de nature systémique concernant la structure institutionnelle et l'absence d'obligation de rendre compte de l'Inspection judiciaire. En particulier, elle s'inquiète du pouvoir absolu de l'inspecteur en chef qui consiste à adopter toutes les décisions concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection judiciaire, la sélection, l'évaluation et la révocation des inspecteurs judiciaires, y compris l'inspecteur en chef adjoint, et à confirmer ou infirmer toutes les décisions individuelles adoptées par l'Inspection judiciaire.

2. Analyse

38. Si l'organisation de la justice, y compris les règles régissant la procédure disciplinaire à l'encontre des juges, relève de la compétence des États membres, l'exercice de ce pouvoir doit respecter le droit de l'Union. L'exigence d'indépendance de la justice en vertu du droit de l'Union exige que le régime disciplinaire applicable aux juges présente les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation de celui-ci comme instrument de contrôle politique de leurs activités. L'édiction de règles qui définissent les faits constitutifs d'une infraction disciplinaire et les peines qui y sont applicables, qui prévoient l'intervention d'une instance indépendante conformément à une procédure garantissant pleinement les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment les droits de la défense, et qui consacrent la possibilité de contester en justice les décisions des organes disciplinaires, constitue une garantie essentielle de l'indépendance du pouvoir judiciaire³¹.

39. La Cour a également jugé que, la perspective d'ouverture d'une enquête disciplinaire étant susceptible d'exercer une pression sur les personnes qui ont la tâche de juger, il est essentiel que l'organe compétent pour conduire les enquêtes et exercer l'action disciplinaire agisse lors de

³⁰ Voir, notamment, point 24 des présentes conclusions.

³¹ Arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 198).

l'exercice de ses missions de manière objective et impartiale. À cette fin, il doit être à l'abri de toute influence extérieure³². Le régime disciplinaire ne doit pas être détourné de ses finalités légitimes³³.

40. Afin d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, la jurisprudence de la Cour met l'accent sur les garanties offertes aux juges faisant l'objet d'enquêtes et de procédures disciplinaires. Les mêmes garanties d'objectivité et d'impartialité s'appliquent indépendamment du fait qu'un juge fasse l'objet d'une procédure disciplinaire ou que, comme dans l'affaire au principal, les plaintes contre des juges ou des procureurs soient rejetées et que des enquêtes et des procédures disciplinaires ne soient pas ouvertes. À cet égard, il convient de souligner que ces garanties assurent au public de conserver l'image, essentielle dans une société démocratique, de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. L'ébranlement de la confiance du public en raison d'un comportement non professionnel et partial dans la conduite des enquêtes et des procédures disciplinaires, comme l'allègue la requérante, peut entraîner de facto un déni de protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE³⁴.

41. Dans son arrêt rendu dans l'affaire Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a., la Cour a jugé que la réglementation roumaine portant sur la nomination ad interim aux postes de direction de l'Inspection judiciaire relève du champ d'application de la décision 2006/928 et doit respecter les exigences découlant du droit de l'Union et, en particulier, de l'État de droit³⁵. Compte tenu de l'étendue des pouvoirs de l'Inspection judiciaire pour mener des enquêtes disciplinaires et pour exercer l'action disciplinaire à l'encontre des juges et des procureurs, ces exigences s'appliquent également à la nomination ad interim de son inspecteur en chef ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement de l'Inspection judiciaire. La loi conférant, par ailleurs, des prérogatives et des pouvoirs étendus à l'inspecteur en chef³⁶, ce dernier est également tenu de satisfaire auxdites exigences.

42. Il ressort du dossier dont dispose la Cour que les décisions de l'Inspection judiciaire de rejeter une plainte contre un juge ou un procureur sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi devant la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) puis devant l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice)³⁷. L'existence de telles voies de recours est essentielle³⁸ pour préserver la confiance du public dans le régime disciplinaire. Les actions en justice engagées

³² Arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 199).

³³ Arrêt du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle) (C-430/21, EU:C:2022:99, point 84).

³⁴ Voir, par analogie, arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, points 196, 197 et 216). La Cour a jugé au point 216 de cet arrêt que le département au sein du ministère public chargé d'enquêter sur les infractions commises par les juges et les procureurs, en ce que sa structure autonome pourrait, en fonction des règles régissant les compétences, la composition et le fonctionnement d'une telle structure, ainsi que du contexte national pertinent, être perçue comme visant à instituer un instrument de pression et d'intimidation à l'égard des juges, et conduire ainsi à une apparence d'absence d'indépendance ou d'impartialité de ces juges, est susceptible de porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer aux justiciables dans une société démocratique et un État de droit. Voir aussi arrêt du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 226).

³⁵ Arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, points 182 et 184). Les dispositions juridiques nationales en cause au principal s'appliquent à l'ensemble du pouvoir judiciaire roumain et, partant, aux juridictions de droit commun appelées à statuer sur des questions relatives à l'application ou à l'interprétation du droit de l'Union. Étant donné que ces juridictions, en tant que « juridictions » au sens du droit de l'Union, agissent au sein de l'ordre judiciaire roumain dans les « domaines couverts par le droit de l'Union », conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, elles doivent satisfaire aux exigences d'une protection juridictionnelle effective.

³⁶ L'Inspection judiciaire ne nie pas que l'inspecteur en chef dispose de pouvoirs aussi étendus. Elle souligne plutôt que la loi n° 317/2004 lui confère spécifiquement ces pouvoirs et que leur exercice est circonscrit de manière précise. L'Inspection judiciaire prétend que la requérante conteste en fait le renforcement institutionnel de l'Inspection judiciaire par la loi n° 317/2004 et son indépendance accrue à l'égard du Conseil supérieur de la magistrature.

³⁷ Ces juridictions peuvent soit confirmer, soit annuler les décisions par lesquelles l'Inspection judiciaire rejette une plainte.

³⁸ Et requise par le droit de l'Union. Voir point 38 des présentes conclusions.

par des requérants pour contester les décisions d'un organe disciplinaire peuvent néanmoins se révéler insuffisantes pour répondre aux préoccupations systémiques exprimées dans les circonstances qui entourent le fonctionnement de ce régime. Devant la juridiction de renvoi, la requérante a fait valoir que, en raison de l'expiration des délais dans lesquels des mesures disciplinaires effectives auraient pu être prises, les retards et les défaillances dans le traitement de ses plaintes l'avaient empêchée de tirer un quelconque bénéfice du régime disciplinaire et de faire usage des voies de recours prévues par celui-ci. La juridiction de renvoi souligne qu'elle n'est pas tenue de se prononcer sur cette question à ce stade de la procédure dont elle est saisie. Elle relève simplement le lien de causalité entre les prétentions de la requérante et l'interprétation du droit de l'Union qu'elle sollicite auprès de la Cour³⁹.

43. La requérante et la Commission estiment que la prorogation, par le gouvernement roumain, du mandat de l'inspecteur en chef à titre intérimaire en 2018⁴⁰, en méconnaissance de la procédure ordinaire de nomination, a fait naître des doutes quant à l'éventuelle utilisation des prérogatives et des fonctions de l'Inspection judiciaire comme instrument de pression sur l'activité des juges et des procureurs ou de contrôle politique de cette activité⁴¹. La présente procédure devrait donc prendre en considération cette prorogation.

44. L'assemblée générale du Conseil supérieur de la magistrature a nommé l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire, N.L., à compter du 1^{er} septembre 2015. En dépit de l'expiration, le 31 août 2018, de son mandat de trois ans, le gouvernement roumain a prorogé ce mandat à titre intérimaire du 1^{er} septembre 2018 au 14 mai 2019. Au moment de l'introduction de la demande de décision préjudicielle, le 10 décembre 2021, l'inspecteur en chef était toujours en fonction à la suite de sa reconduction par le Conseil supérieur de la magistrature pour un second mandat⁴². De manière plus importante encore, le 7 décembre 2021, dans un arrêt définitif, la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie)⁴³ a jugé que la prorogation à titre intérimaire du mandat de l'inspecteur en chef n'avait pas fait naître de doutes quant à une possible pression politique exercée sur les juges et les procureurs⁴⁴. La pertinence pour la présente procédure des modalités de prorogation à titre intérimaire du mandat de l'inspecteur en chef du 1^{er} septembre 2018 au 14 mai 2019 n'est donc pas immédiatement perceptible.

45. La requérante fait valoir que les règlements de 2018 sont invalides au regard du droit de l'Union dès lors qu'ils ont été adoptés par l'inspecteur en chef, N.L., à la suite de la prorogation illégale de son mandat à titre intérimaire. L'Inspection judiciaire soutient que, dans son arrêt rendu dans l'affaire Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.⁴⁵, la Cour ne s'est pas prononcée sur la validité de ces règlements. En outre, elle affirme que, pour garantir la sécurité juridique, les règlements de 2018 doivent être réputés valides.

³⁹ Comme l'indique le point 22 de la demande de décision préjudicielle.

⁴⁰ La base juridique de cette prorogation à titre intérimaire était l'Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 77/2018), du 5 septembre 2018 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 767 du 5 septembre 2018).

⁴¹ Dans l'arrêt du 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, points 206 et 207), la Cour a souligné qu'il appartient en dernier ressort à la juridiction de renvoi de vérifier ce point.

⁴² Il apparaît, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que l'inspecteur en chef, N.L., a pris sa retraite et que lui-même et l'inspecteur en chef adjoint, P.M., ont été remplacés depuis le dépôt de la présente demande de décision préjudicielle au greffe de la Cour.

⁴³ Cette juridiction était compétente pour statuer au principal sur l'objet du renvoi préjudiciel dans l'affaire C-83/19. Voir arrêt n° 3014/2021 (disponible sur <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

⁴⁴ La Cour n'a pas connaissance de la teneur exacte de cet arrêt, qui est postérieur à la présente demande de décision préjudicielle. Il appartiendra dès lors à la juridiction de renvoi de vérifier ce point.

⁴⁵ Arrêt du 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393).

46. Compte tenu du libellé de l'arrêt n° 3014/2021 de la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova), auquel renvoie le point 44 des présentes conclusions, l'argument selon lequel les règlements de 2018 sont invalides au motif que l'inspecteur en chef, N.L., les avait adoptés au cours de son mandat à titre intérimaire ne saurait prospérer.

47. En outre, il convient de souligner que l'article 66, paragraphe 3, de la loi n° 317/2004 prévoit clairement l'adoption, par l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire, de règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement de cet organe. L'article 45 et l'article 45 bis, paragraphe 1, sous a), de la loi n° 317/2004 confèrent également à l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire des pouvoirs étendus pour confirmer ou infirmer les décisions individuelles prises par cet organe en matière d'enquêtes et de procédures disciplinaires⁴⁶.

48. Le fait que l'inspecteur en chef joue un rôle déterminant dans la gestion et l'organisation de l'Inspection judiciaire et qu'il puisse adopter des règlements intérieurs et confirmer ou infirmer toutes les décisions individuelles de l'Inspection judiciaire ne suscite pas nécessairement, en l'absence d'autres éléments, de doutes raisonnables quant à l'utilisation effective des prérogatives et des fonctions de l'Inspection judiciaire comme instrument de pression sur l'activité judiciaire ou de contrôle politique de cette activité, ou comme moyen d'ébranler, même indirectement, la confiance du public dans le pouvoir judiciaire⁴⁷.

49. Compte tenu des pouvoirs étendus de l'inspecteur en chef, de son rôle déterminant au sein de l'Inspection judiciaire et de l'absence de tout mécanisme interne⁴⁸ visant à empêcher un usage inapproprié de ces pouvoirs, l'Inspection judiciaire⁴⁹ doit traiter les plaintes disciplinaires à son encontre avec le plus grand professionnalisme et la plus grande impartialité, afin d'assurer la confiance du public dans cet organe et dans l'ensemble du pouvoir judiciaire.

50. Ainsi que le prétend l'Inspection judiciaire, il peut ne pas être nécessaire de créer un organe distinct pour traiter les plaintes disciplinaires à l'encontre de l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire⁵⁰. Cette observation vaut à la condition qu'il existe des procédures efficaces et transparentes pour traiter toutes ces plaintes de manière impartiale⁵¹. Dans ce contexte, il peut être préoccupant que l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire nomme l'inspecteur en chef adjoint de l'Inspection judiciaire à sa seule discrétion⁵², dans la mesure où il revient à l'inspecteur en chef adjoint de décider d'examiner les plaintes et d'exercer l'action disciplinaire à l'encontre de l'inspecteur en chef.

⁴⁶ Voir article 69 de la loi n° 317/2004.

⁴⁷ L'Inspection judiciaire affirme que les règlements de 2018 sont nécessaires pour assurer son indépendance et son fonctionnement de manière cohérente. En outre, elle note que le chapitre VII de la loi n° 317/2004 contient des règles détaillées sur le fonctionnement de l'Inspection judiciaire, la nomination de l'inspecteur en chef et son mandat, ainsi que la nomination du personnel occupant des postes de direction au sein de l'Inspection judiciaire.

⁴⁸ Il apparaît, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que, conformément à l'article 67, paragraphe 5, de la loi n° 317/2004, l'assemblée générale du Conseil supérieur de la magistrature peut révoquer l'inspecteur en chef lorsqu'il ne remplit pas ou remplit de manière inadéquate ses attributions de gestion.

⁴⁹ Le ministère de la Justice semble considérer que l'Inspection judiciaire est compétente pour connaître des plaintes disciplinaires contre son inspecteur en chef ; voir point 25 des présentes conclusions.

⁵⁰ L'absence d'un tel organe distinct peut renforcer l'indépendance de l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire.

⁵¹ La juridiction de renvoi estime qu'il convient d'adopter un cadre législatif « au niveau de la loi organique, assurant des garanties objectives quant à l'indépendance et à l'impartialité des inspecteurs judiciaires par rapport à l'inspecteur en chef, si celui-ci est la personne concernée par la plainte disciplinaire ». À la lumière du principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 TUE, j'estime qu'un État membre peut déterminer la nature des mesures à adopter en matière d'enquêtes et de procédures disciplinaires contre les juges et les procureurs, y compris les inspecteurs judiciaires, afin de se conformer aux exigences de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et de la décision 2006/928, pour autant que ces mesures respectent les principes d'équivalence et d'effectivité.

⁵² Voir arrêté n° 134/2018.

51. Avant l'adoption de la Legea nr. 234/2018 (loi n° 234/2018), du 4 octobre 2018⁵³ (ci-après la « loi n° 234/2018 »), le Conseil supérieur de la magistrature nommait tant l'inspecteur en chef que l'inspecteur en chef adjoint selon une procédure similaire et la durée du mandat de l'inspecteur en chef adjoint était indépendante de celle de l'inspecteur en chef. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il apparaît que, depuis l'adoption de la loi n° 234/2018, l'inspecteur en chef adjoint de l'Inspection judiciaire est nommé à la seule discrétion de l'inspecteur en chef et que son mandat dépend de celui de l'inspecteur en chef et coïncide avec celui-ci⁵⁴. Les lois et les règlements régissant l'Inspection judiciaire ne prévoient aucun mécanisme interne de contrôle de griefs tirés d'un usage inapproprié des pouvoirs étendus de l'inspecteur en chef, autrement qu'au moyen de procédures disciplinaires. Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, j'estime que la loi n° 234/2018 risque de porter atteinte à la perception du public selon laquelle l'inspecteur en chef adjoint peut superviser les enquêtes et les procédures disciplinaires concernant les plaintes contre l'inspecteur en chef de manière objective et impartiale. Ainsi, l'adoption de la loi n° 234/2018 apparaît comme une régression de la protection de l'État de droit en Roumanie.

52. La loi n° 234/2018 encadre les carrières de l'inspecteur en chef et de l'inspecteur en chef adjoint de l'Inspection judiciaire. Malgré l'obligation de l'inspecteur en chef adjoint d'agir de manière indépendante et impartiale, ce dernier peut être perçu comme ayant un intérêt personnel à l'issue des enquêtes et/ou des procédures disciplinaires à l'encontre de l'inspecteur en chef. Par ailleurs, il va de soi que les inspecteurs judiciaires au sein de l'Inspection judiciaire sont tous subordonnés à l'inspecteur en chef et que l'évolution de leur carrière dépend de la personne qui occupe cette fonction⁵⁵. Cela pourrait également porter atteinte à la perception du public selon laquelle les inspecteurs judiciaires examinent de manière professionnelle et impartiale les plaintes contre l'inspecteur en chef.

V. Conclusion

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre en ces termes à la question posée à titre préjudiciel par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie) :

L'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à des dispositions législatives ou réglementaires nationales qui prévoient la supervision des enquêtes et procédures disciplinaires contre l'inspecteur en chef de l'Inspeția Judiciară (Inspection judiciaire, Roumanie) par son inspecteur en chef adjoint et l'examen de ces plaintes par les inspecteurs judiciaires de cet organe dans des circonstances où l'inspecteur en chef adjoint est nommé à la seule discrétion de l'inspecteur en chef, que le mandat de l'inspecteur

⁵³ *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 850 du 8 octobre 2018.

⁵⁴ Voir article 69, paragraphe 1, sous a), de la loi n° 317/2004. Conformément à cette disposition, l'inspecteur en chef nomme également les directeurs de l'Inspection judiciaire pour des mandats dépendant de celui de l'inspecteur en chef.

⁵⁵ L'inspecteur en chef intervient dans la nomination, l'évaluation et la révocation des inspecteurs judiciaires. Voir, notamment, arrêté n° 131/2018. Il semble qu'aucun mécanisme n'empêche l'inspecteur en chef d'ouvrir une enquête et une procédure disciplinaires à l'encontre des inspecteurs judiciaires qui mènent ou ont mené des enquêtes disciplinaires à son encontre.

en chef adjoint dépend de celui de l'inspecteur en chef et coïncide avec celui-ci et que les inspecteurs judiciaires sont tous subordonnés à l'inspecteur en chef dont dépend l'évolution de leur carrière.