



Strasbourg, le 13.11.2018
COM(2018) 851 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(2018) 551 final}

1. INTRODUCTION

En janvier 2017, la Commission a procédé à une évaluation complète des progrès réalisés par la Roumanie au cours des dix années qui se sont écoulées depuis la mise en place du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) en 2007¹. Sur la base de cette approche à long terme et des progrès significatifs accomplis au cours des dix années précédant janvier 2017, la Commission a formulé douze recommandations clés qui permettraient, si elles étaient mises en œuvre, de clôturer le processus lancé au titre du MCV, conformément à l'objectif fixé par le président Juncker visant à mener ledit processus à son terme dans le cadre du mandat de la Commission actuelle. Les recommandations formulées en janvier 2017 ont, pour cette raison, été jugées suffisantes pour clôturer le MCV, sauf si de nouveaux éléments devaient clairement constituer un retour en arrière. La Commission a également souligné que la rapidité du processus dépendrait de la vitesse à laquelle la Roumanie serait en mesure de satisfaire à ces recommandations de manière irréversible. Les recommandations étaient axées, en particulier, sur les responsabilités des autorités roumaines et sur l'obligation pour ces dernières de rendre compte de leur action, ainsi que sur les garde-fous internes nécessaires pour garantir le caractère irréversible des résultats, l'objectif étant de démontrer que les projets en cours seraient poursuivis, même sans le MCV. Ainsi que le Conseil l'a souligné, le MCV cessera de s'appliquer lorsque les quatre objectifs de référence applicables à la Roumanie auront été remplis de manière satisfaisante².

Dans le rapport de novembre 2017³, la Commission a constaté des progrès sur un certain nombre de recommandations formulées dans le rapport de janvier 2017, «en particulier la recommandation 8, qui a été mise en œuvre de manière satisfaisante, et, sous réserve de l'application pratique des mesures adoptées, les recommandations 2, 7 et 12. Bien que les efforts déployés pour donner suite à certaines recommandations se soient poursuivis, la dynamique de réforme a globalement disparu au cours de l'année 2017, ce qui a ralenti la mise en œuvre des autres recommandations et risque de faire resurgir des problèmes qui étaient considérés comme réglés dans le rapport de janvier 2017. L'indépendance de la justice a aussi continué d'être remise en cause de manière préoccupante». Le Conseil a repris ce constat dans ses conclusions, dans lesquelles il engage la Roumanie «à axer son action sur la consolidation de ces progrès, afin d'éviter tout retour en arrière, et à pleinement donner suite aux préoccupations et à toutes les recommandations formulées par la Commission dans son rapport.»⁴

Le présent rapport fait le point sur l'évolution de la situation depuis novembre 2017. Une série de mesures prises par la Roumanie depuis le rapport de janvier 2017 ont obligé la Commission à réexaminer les éléments sur lesquels elle s'était fondée pour son évaluation globale, en tenant compte également des deux avis sur les modifications législatives roumaines, rendus récemment par la Commission de Venise. Par conséquent, le présent rapport ne se contente pas d'évaluer les progrès réalisés sur la mise en œuvre des

¹ COM(2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_fr. 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 - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/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) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_fr.

⁴ Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017 - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/fr/pdf>

recommandations, mais explique également dans quels domaines l'évolution de la situation constitue un retour en arrière, alors que la Commission avait rendu un avis positif à cet égard en janvier 2017. Sont concernés les premier (indépendance judiciaire et réforme judiciaire) et troisième objectifs de référence (lutte contre la corruption de haut niveau). Par conséquent, les douze recommandations du rapport de janvier 2017 ne suffisent plus à clôturer le MCV, raison pour laquelle des recommandations supplémentaires ont été formulées dans le présent rapport.

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 de la société civile et d'autres parties prenantes, notamment d'autres États membres.

2. SITUATION GÉNÉRALE

D'après le rapport de janvier 2017, il existe des facteurs sociétaux, juridiques et politiques 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 s'enracinent 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, un affrontement entre les différents acteurs étatiques et un environnement médiatique difficile.

Bien que ces facteurs généraux ne relèvent pas du champ d'application direct du MCV, ils pèsent de toute évidence sur l'avancement de la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption. Aucune amélioration n'a été constatée sur ces aspects depuis le rapport de janvier 2017. Des modifications législatives majeures ont été adoptées dans la précipitation en recourant à des procédures d'urgence et la consultation des parties prenantes a été réduite à sa plus simple expression. Les juges et les procureurs ont continué de faire l'objet d'attaques personnelles dans les médias et les mécanismes de recours ont été insuffisants. Les différents pouvoirs de l'État ont été en proie à des conflits et ont fait l'objet de plusieurs procédures devant la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la société civile, dont le rôle essentiel qu'elle a joué dans la réforme a été mis en évidence dans le rapport, fait désormais l'objet d'une pression accrue. La situation a provoqué une série de manifestations publiques et la réaction des autorités a suscité une nouvelle controverse. Parallèlement, des médias libres et pluralistes jouent un rôle important en amenant les dépositaires du pouvoir à rendre compte de leur action, par exemple en mettant au jour d'éventuelles affaires de corruption. Il va de soi que l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données s'accompagne d'une obligation pour les États membres de veiller à ce que la liberté d'expression et d'information dans le contexte des médias soit préservée.

Parmi ces facteurs, il convient également de mentionner les allégations ayant suscité un débat public, selon lesquelles les accords de coopération conclus entre les institutions judiciaires, notamment le ministère public, et les services secrets roumains ont provoqué des abus systémiques, en particulier dans des affaires de corruption. Ces accords classés confidentiels seraient, selon certains, à l'origine de soudaines modifications législatives et expliquent les vives critiques formulées à l'égard de la magistrature. Le fonctionnement des services de renseignement ne relève ni de la compétence de l'UE ni des objectifs de référence du MCV. Il incombe aux juridictions de déterminer si les allégations d'abus sont fondées. Une enquête ouverte et impartiale serait nécessaire afin de déterminer s'il y a eu des défaillances systémiques, telles que l'obtention illégale de preuves ou l'exercice d'une influence illégale

sur des magistrats, et si les garanties juridiques existantes doivent être renforcées. Il importe de toute évidence d'établir un cadre garantissant que les services de renseignement sont soumis à un contrôle suffisant, que les infractions font l'objet de véritables enquêtes et sont sanctionnées dans le plein respect des droits fondamentaux, et que le public peut avoir confiance dans l'indépendance de la justice. L'expertise d'autres États membres pourrait être utile pour concevoir un système renforcé de mesures de surveillance utilisé 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 cybercriminalité.

3. ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE RAPPORT DE JANVIER 2017

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

Avant de passer en revue les différentes recommandations, la présente section examine les changements intervenus dans deux domaines, qui ont obligé la Commission à réexaminer les éléments sur lesquels elle s'était fondée pour son évaluation de janvier 2017.

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

Les trois lois sur la justice, qui remontent à 2004, régissent le statut des juges et des procureurs, l'organisation et le fonctionnement des juridictions et des parquets, et le Conseil supérieur de la magistrature. Les lois sur la justice ont été déterminantes dans l'évaluation positive, faite dans le rapport de janvier 2017, des progrès accomplis par la Roumanie dans le MCV. Le rapport de novembre 2017 avait déjà souligné la nécessité pour le gouvernement et le Parlement de garantir un processus législatif ouvert, transparent et constructif, dans lequel l'indépendance de la justice et l'avis des institutions du système judiciaire sont tenus en haute estime et dûment pris en considération⁵. Ce rapport a également rappelé qu'il importe de s'appuyer sur l'avis de la Commission de Venise puisqu'il s'agit du meilleur moyen de garantir la viabilité des réformes et d'atteindre les objectifs de référence du MCV.

Les lois sur la justice dans leur version modifiée sont désormais en vigueur⁶. Elles prévoient un certain nombre de mesures qui affaiblissent les garanties juridiques de l'indépendance de la justice et qui risquent de porter atteinte à l'indépendance effective des juges et des procureurs et entameront de ce fait la confiance du public dans le système judiciaire. Ce sont avant tout ces aspects qui ont suscité des réactions négatives de la part du pouvoir judiciaire et de la société civile. Parmi les principales dispositions problématiques, il convient de citer en particulier la création d'une section spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les

⁵ Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe a recommandé dans des avis précédents que le juge «devrait pouvoir être consulté, et participer activement à l'élaboration des dispositions législatives concernant son statut et plus généralement, le fonctionnement de la justice». «La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne», avis n° 18 (2015).

⁶ La loi n° 207/2018 modifiant et complétant la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire est entrée en vigueur le 20 juillet, la loi n° 234/2018 modifiant et complétant la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature est entrée en vigueur le 11 octobre et la loi n° 242/2018 modifiant et complétant la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs est entrée en vigueur le 15 octobre.

infractions commises par les magistrats, de nouvelles dispositions relatives à la responsabilité matérielle des magistrats à l'égard de leurs décisions, un nouveau régime de retraite anticipée⁷, des restrictions à la liberté d'expression des magistrats⁸ et de nouveaux motifs de révocation des membres du Conseil supérieur de la magistrature⁹.¹⁰

Aucune de ces modifications ne correspond aux recommandations du MCV. La recommandation appelant spécifiquement à une modification législative des lois sur la justice concernait la mise en place d'un système de nomination des procureurs de haut rang¹¹. Elle n'a pas été mise en œuvre et l'effet cumulé des modifications législatives a été d'affaiblir le système de contre-pouvoirs qui sous-tend l'indépendance opérationnelle des procureurs, renforçant ainsi le rôle du ministre de la justice¹². Les modifications soulèvent également des questions quant à la capacité du ministère public à poursuivre la lutte contre la corruption de haut niveau avec le même degré d'indépendance.

Le risque que ces éléments pourraient, pris isolément ou de manière cumulative, se traduire par des 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 a également été souligné par un certain nombre d'observateurs extérieurs, notamment la Commission de Venise du Conseil de l'Europe¹³, le groupe d'États contre la corruption (GRECO)¹⁴ ainsi que d'autres États membres et partenaires internationaux¹⁵.

Ces évaluations précisent par ailleurs que les contrôles de constitutionnalité sont certes importants, mais qu'il ne s'agit pas du seul élément à prendre en compte: ils ne remplacent pas la nécessité d'un débat sur les choix stratégiques sur lesquels reposent les changements majeurs.

La Commission de Venise a rendu un avis préliminaire en juillet, mais les lois ont néanmoins été promulguées en l'état. En outre, le gouvernement a adopté plusieurs ordonnances d'urgence qui ont accentué certains problèmes constatés, par exemple en renforçant l'autorité du ministre de la justice sur les procureurs, lui permettant en particulier de lancer des procédures disciplinaires¹⁶. La décision du gouvernement de modifier en ce sens les dispositions instituant le service spécial chargé d'enquêter sur les magistrats et d'imposer de nouvelles procédures concernant la manière dont cet organisme sera mis en place par le Conseil supérieur de la magistrature a suscité de nouvelles interrogations sur l'indépendance

⁷ L'ordonnance d'urgence n° 92/2018 du 15 octobre 2018 reporte d'un an l'entrée en vigueur du régime de retraite anticipée, mais ne l'abandonne pas comme le recommande pourtant l'avis de la Commission de Venise.

⁸ Cette disposition doit également être examinée en lien avec les restrictions à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations sur les procédures pénales, qui ont été introduites par les modifications apportées au code de procédure pénale.

⁹ L'ordonnance d'urgence n° 92/2018 a introduit de nouvelles modifications dans la procédure de révocation.

¹⁰ Ces dispositions sont décrites plus en détail dans le rapport technique qui accompagne le présent rapport.

¹¹ Voir la recommandation n° 1 ci-dessous.

¹² En ce qui concerne plus particulièrement la Roumanie, la Commission de Venise a souligné la nécessité de renforcer l'indépendance des procureurs (avis n° 924/2018).

¹³ Avis n° 924/2018 de la Commission de Venise du 20 octobre 2018.

¹⁴ Greco-AdHocRep (2018) 2 du 23 mars 2018.

¹⁵ Déclaration commune de la Belgique, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse et des États-Unis du 29 juin 2018. Voir le site internet de l'ambassade de l'un des signataires: <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romania-bucharest/current/news/joint-statement2/>.

¹⁶ Ordonnance d'urgence n° 92/2018.

de ce service¹⁷. Elle a également provoqué des interrogations sur la propension du gouvernement à tenir compte des recommandations de la Commission de Venise de manière sélective uniquement. En ce sens, il s'agit d'une occasion manquée.

Révocation du procureur en chef de la DNA et pressions politiques exercées sur les institutions judiciaires

Parallèlement aux modifications législatives, certaines décisions ont mis en lumière les conséquences de la concentration du pouvoir entre les mains du ministre de la justice. Cela a été le cas lors de la révocation du procureur en chef de la direction nationale anticorruption (DNA), à la demande du ministre de la justice. Dans un premier temps, le président roumain a rejeté la proposition de révocation, conformément à l'avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, une décision de la Cour constitutionnelle sur la procédure de révocation, rendue au mois de mai, a renforcé la tendance vers un pouvoir accru du ministre¹⁸: à la suite de cette décision, le président a été obligé de signer le décret mettant en œuvre la révocation en juillet. La concentration du pouvoir entre les mains du ministre de la justice a en outre été mise en exergue par la décision de ce dernier de proposer la nomination d'un nouveau procureur en chef à la tête de la DNA, malgré l'avis négatif rendu par le Conseil supérieur de la magistrature, qui précisait que le candidat ne satisfaisait pas à un grand nombre de critères essentiels. Ces évolutions ont aussi des conséquences sur le caractère irréversible de la lutte contre la corruption¹⁹.

En outre, à la procédure concernant le procureur en chef de la DNA s'ajoutent d'autres mesures prises contre les principales institutions judiciaires. Suivant le même schéma que la procédure de révocation du procureur en chef de la DNA, le ministre de la justice a lancé, le 24 octobre, une procédure visant à révoquer le procureur général. Le même mois, la Chambre des députés avait déjà attaqué le procureur général devant la Cour constitutionnelle en raison des accords de coopération conclus avec les services de renseignement. Le gouvernement a également saisi la Cour constitutionnelle d'une affaire impliquant la Haute Cour de cassation et de justice²⁰. La convergence des procédures contre ces institutions judiciaires essentielles a des répercussions évidentes sur l'indépendance de la justice.

Des préoccupations ont également été exprimées au sujet des travaux de l'inspection judiciaire. Les rapports MCV qui se sont succédé jusqu'en janvier 2017 avaient noté avec satisfaction les progrès réalisés en matière d'indépendance et de professionnalisme de l'inspection judiciaire. Toutefois, en novembre 2017, des interrogations se sont fait jour et les relations avec le Conseil supérieur de la magistrature sont devenues plus difficiles²¹. Le rapport de novembre 2017 fait explicitement référence à l'inspection judiciaire lorsqu'il évoque la nécessité de continuer à renforcer la coopération entre les institutions judiciaires.

¹⁷ Ordonnance d'urgence n° 90/2018.

¹⁸ Décision de la Cour constitutionnelle n° 358 du 30 mai 2018. La Commission de Venise a aussi mis en évidence des incohérences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle: dans des décisions précédentes, la Cour avait conclu que le rôle du président dans la procédure de nomination des procureurs de haut rang ne posait pas de problème de constitutionnalité et a même précisé que le rôle du président dans la procédure de nomination des procureurs ne pouvait être purement formel.

¹⁹ Voir également le troisième objectif de référence.

²⁰ La Cour constitutionnelle a rendu son arrêt le 7 novembre 2018.

²¹ Un bon exemple de cette situation est la réaction positive de la direction de l'inspection judiciaire lorsque le ministre de la justice a proposé, en août 2017, de placer l'inspection judiciaire sous son autorité. L'inspection judiciaire a contesté la décision 13044/2.08.2018 du Conseil supérieur de la magistrature de rejeter un rapport de l'inspection judiciaire selon lequel le procureur général avait violé le code de déontologie.

L'inspection judiciaire fait désormais l'objet de sévères critiques. Plusieurs enquêtes disciplinaires ont été engagées contre les responsables des principales institutions judiciaires²². Nombreux sont les magistrats concernés qui ont également exprimé des critiques à l'égard des procédures législatives en cours. Il est à noter que le Conseil consultatif des juges européens et la Commission de Venise ont tous deux souligné qu'il importait que les juges soient libres de prendre part au débat public²³.²⁴ L'inspection judiciaire a par ailleurs procédé à une série de contrôles dans les locaux du parquet général et de la direction nationale anticorruption. Le fait que, dans deux cas au moins, la presse ait été informée de ces contrôles avant qu'ils aient pris fin a suscité une controverse particulière²⁵.

En outre, aucun concours n'a été organisé par le Conseil supérieur de la magistrature pour pourvoir les postes de direction de l'inspection judiciaire, alors que le mandat de l'équipe de direction a expiré fin août 2018. La décision du gouvernement de remédier à la situation en adoptant une ordonnance d'urgence pour nommer l'équipe actuelle ad interim - plutôt que de confier cette tâche au Conseil supérieur - n'a certainement pas apaisé ces inquiétudes²⁶.

Le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été en mesure d'agir comme un système efficace de contre-pouvoirs pour défendre l'indépendance des institutions judiciaires mises sous pression, un rôle constitutionnel important mis en évidence dans le rapport de janvier 2017. En raison des divisions qui règnent en son sein, apparues de manière manifeste lors des réunions avec les services de la Commission, il lui est de plus en plus difficile de jouer efficacement son rôle de défenseur du système judiciaire — notamment lorsqu'il est consulté sur la législation — et celui de gestionnaire du système judiciaire. Même lorsque le Conseil a rendu un avis unanime, il n'a pas été suivi dans des affaires importantes²⁷. Si l'année 2018 a vu les institutions judiciaires ainsi que certains juges et procureurs faire l'objet de vives critiques publiques de la part du gouvernement et des représentants du Parlement, le Conseil s'est montré réticent à prendre de droit des décisions pour réagir aux attaques contre l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cela risque par conséquent de dissuader les magistrats

²² Des procédures disciplinaires ont été engagées contre le procureur général, le président de la Haute Cour de cassation et de justice, l'ancien procureur en chef de la direction nationale anticorruption, le substitut du procureur en chef de la direction nationale anticorruption, un chef de service de la direction nationale anticorruption et l'adjoint de celui-ci.

²³ La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que toute ingérence dans la liberté d'expression d'un juge occupant un poste de direction devait faire l'objet d'un contrôle strict et que les questions relatives au fonctionnement du système judiciaire bénéficient d'un niveau élevé de protection en vertu du droit à la liberté d'expression. La Cour a également souligné l'«effet dissuasif» que la crainte de sanctions a sur l'exercice de la liberté d'expression, en particulier sur d'autres juges souhaitant participer au débat public sur des questions liées à l'administration de la justice et de l'appareil judiciaire. CEDH, arrêt du 23 juin 2016 dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12, points 162 à 167.

²⁴ Dans son avis relatif aux lois sur la justice, la Commission de Venise a également fait part de ses préoccupations en ce qui concerne les restrictions à la liberté d'expression des juges et des procureurs dans la version modifiée de la loi n° 303/2014. Avis n° 924/2018 de la Commission de Venise, p. 23.

²⁵ Voir le rapport technique – SWD(2018) 551 – recommandation n° 7, p. 19.

²⁶ Voir le rapport technique – recommandation n° 7.

²⁷ Voir, par exemple, les avis négatifs rendus en septembre et novembre 2017 sur les modifications législatives apportées aux lois sur la justice, l'avis négatif rendu en mars 2018 sur la révocation du procureur en chef de la direction nationale anticorruption et l'avis négatif rendu en octobre 2018 sur le candidat au poste de procureur en chef de la direction nationale anticorruption.

de jouer leur rôle normal de pouvoir de l'État lorsqu'ils expriment leur point de vue sur des questions en rapport avec le système judiciaire²⁸.

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.

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. Les rapports MCV successifs ont mis en exergue les faiblesses des contre-pouvoirs dans la procédure, faisant apparaître le degré de pouvoir discrétionnaire du ministre de la justice lors de la sélection des candidats, le rôle limité du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et la mesure dans laquelle la même procédure de nomination et de révocation s'appliquerait à un niveau d'encadrement moins élevé au sein du ministère public.

Le rapport de novembre 2017 constatait l'absence de progrès et soulignait que les modifications législatives qui étaient alors apportées aux lois sur la justice seraient l'occasion de remédier à cette situation. Le rapport rappelait aussi la nécessité de demander conseil à la Commission de Venise. Les autorités roumaines n'ont pas donné suite à cette recommandation, mais la Commission de Venise a été saisie par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁹. L'avis de la Commission de Venise met particulièrement l'accent sur la nécessité de modifier la procédure de nomination et de révocation afin d'en garantir la neutralité et l'objectivité, ainsi que l'équilibre entre les rôles des différentes institutions³⁰. Cependant, les modifications apportées aux lois sur la justice ont affaibli le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et du président roumain dans la procédure de nomination des procureurs de haut rang et renforcé celui du ministre de la justice. Cette nouvelle concentration du pouvoir entre les mains du ministre de la justice va à l'encontre de la recommandation.

²⁸ La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que toute ingérence dans la liberté d'expression d'un juge occupant un poste à responsabilités devait faire l'objet d'un contrôle strict et que les questions relatives au fonctionnement du système judiciaire bénéficient d'un niveau élevé de protection en vertu du droit à la liberté d'expression. CEDH, arrêt du 23 juin 2016 dans l'affaire Baka c. Hongrie.

²⁹ En avril 2018, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur les modifications apportées aux trois lois sur la justice.

³⁰ Avis n° 924/2018 de la Commission de Venise du 20 octobre 2018. La Commission de Venise a estimé que les changements nécessaires pour parvenir à un juste équilibre des rôles entre les différentes institutions devraient sans doute se faire au moyen d'une révision de la Constitution.

Codes de conduite

Depuis le dernier rapport MCV, les critiques formulées à l'égard du système judiciaire et des magistrats par les médias ainsi que par le gouvernement et les représentants du Parlement se sont poursuivies. En effet, tout au long de l'année 2018, le système judiciaire dans son ensemble a régulièrement fait l'objet de critiques. C'est notamment le cas des institutions chargées de traiter les affaires de corruption de haut niveau et de différents magistrats. Cette situation risque de toute évidence d'entamer la confiance du public dans le système judiciaire³¹. Cela confirme la nécessité de prendre des mesures pour décourager toute tentative visant à mettre ouvertement en cause l'indépendance de la justice et l'autorité des décisions de justice. Des recours ont été tentés à travers le Conseil supérieur de la magistrature et par différents magistrats ayant intenté un procès de leur propre chef. La recommandation du MCV relative au code de conduite des parlementaires avait pour but d'obtenir une reconnaissance institutionnelle du problème et d'amorcer un processus visant à prendre des mesures pour y remédier.

Le rapport de novembre 2017 indiquait que le Parlement et le gouvernement avaient chacun adopté leur propre code de conduite. La Commission espérait qu'ils seraient mis en œuvre et serviraient d'outil pratique pour remédier au problème. Toutefois, il apparaît qu'en l'absence de dispositions explicites sur le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, les codes ne remplissent pas encore cette fonction. La Commission n'a pas connaissance de cas où des procédures ont été lancées par le Parlement en réponse à une déclaration portant atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

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.

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. L'évolution de la situation montre le manque de stabilité dans l'élaboration de ces

³¹ Voir la recommandation CM/Rec (2010)12 du Conseil de l'Europe - Les juges: indépendance, efficacité et responsabilité «S'ils commentent les décisions des juges, les pouvoirs exécutif et législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir.»

dispositions législatives essentielles. En décembre 2016, une nouvelle échéance a été arrêtée, en l'occurrence janvier 2019, pour la mise en application des dispositions restantes de ce code. Le rapport MCV de novembre 2017 a noté que des mesures étaient prises pour fournir l'infrastructure nécessaire à l'accueil du nouveau système. Cependant, le Parlement a apporté des modifications substantielles au code de procédure civile au mois de juin, supprimant l'étape de la «chambre du conseil» dans la procédure civile. Certaines de ces modifications ont été contestées avec succès devant la Cour constitutionnelle par la Haute Cour de cassation et de justice. La loi doit donc être révisée par le Parlement et ce processus devrait tenir tout particulièrement compte de la charge de travail de la Haute cour de cassation et de justice.

Codes pénaux

Dans le rapport MCV de novembre 2017, il a été relevé que la recommandation de conclure la phase actuelle de la réforme des codes pénaux roumains était restée lettre morte. La recommandation était fondée sur le fait qu'un processus progressif avait été mis en place pour élaborer des modifications législatives par voie de consultation et reflétait la nécessité de s'adapter aux récentes décisions de la Cour constitutionnelle et à la transposition des directives de l'UE³². Le gouvernement a adopté un projet de loi en novembre 2017. Toutefois, lorsque les débats ont commencé en avril 2018 au sein d'une commission parlementaire, ils reposaient sur des projets de loi entièrement nouveaux et sur un nombre très élevé de modifications législatives. Cela a été pris en compte dans les projets finaux adoptés par le Parlement en juin et en juillet.

Les modifications législatives constituent une révision en profondeur des codes de 2014, y compris pour ce qui est des aspects procéduraux des enquêtes et des procès pénaux, ainsi que de l'équilibre entre l'intérêt public à sanctionner les infractions, les droits des victimes et les droits des suspects. Elles réduisent également le caractère infractionnel de la corruption, ce qui – si cela était confirmé lors du renvoi des lois devant le Parlement à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle – impliquerait une réévaluation des progrès réalisés jusqu'à présent dans le cadre du MCV³³.

Les modifications législatives ne sont pas entrées en vigueur car elles ont été contestées devant la Cour constitutionnelle, qui a jugé en octobre qu'un nombre important de modifications étaient inconstitutionnelles³⁴. Outre les questions de constitutionnalité, ces modifications législatives ont suscité un grand nombre de préoccupations d'ordre juridique et concernant les politiques en vigueur, soulignées par les autorités répressives et la société civile en Roumanie, ainsi que par de nombreux partenaires en dehors du pays³⁵.

Le 20 octobre, la Commission de Venise a adopté un avis sur les modifications apportées au code pénal et au code de procédure pénale³⁶. Les conclusions de l'avis de la Commission de Venise sont très critiques; elles pointent du doigt des problèmes liés à l'état de droit en ce qui concerne des infractions qui restent impunies, le manque de qualité de la législation et des lacunes dans l'élaboration de cette dernière, ainsi que des contradictions avec la jurisprudence

³² Par exemple, les directives de l'UE sur la présomption d'innocence et sur le gel et la confiscation des produits du crime.

³³ Voir également le critère de référence n° 3 ci-dessous.

³⁴ Arrêt sur le code de procédure pénale du 12 octobre 2018 et arrêt sur le code pénal du 25 octobre 2018. Les motivations des arrêts n'ont pas encore été publiées.

³⁵ La Commission européenne a écrit au gouvernement roumain le 4 octobre afin de solliciter son avis sur un certain nombre de questions liées à la compatibilité avec le droit de l'Union et a reçu une réponse le 5 novembre, se rapportant au suivi à donner à la décision de la Cour constitutionnelle.

³⁶ Commission de Venise, avis n° 930/2018.

de la Cour européenne des droits de l'homme et les obligations internationales du pays, tout particulièrement pour ce qui est de la lutte contre la corruption. La Commission de Venise recommande dès lors «que les autorités roumaines procèdent à une réévaluation globale des modifications apportées au code pénal et au code de procédure pénale, dans le cadre d'un processus de consultation approfondi et effectif, afin d'élaborer une proposition législative cohérente et solide, bénéficiant d'un large soutien au sein de la société roumaine et prenant pleinement en compte les normes applicables.»

Transparence et prévisibilité du processus législatif pour la législation sur la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption

Le rapport de novembre 2017 avait souligné que la commission parlementaire spéciale chargée de garantir la systématisation, l'unification et la stabilité législative au sein du système judiciaire était potentiellement en mesure de mettre en place un processus de modification législative prévisible, propre à garantir la tenue de débats et l'organisation de consultations publiques.

Cette commission a traité les réformes des lois sur la justice et des codes pénaux. Certains aspects de la procédure législative établie au sein de la commission pourraient être considérés comme des progrès par rapport à la situation antérieure: les débats font l'objet d'une retransmission, les projets de loi sont généralement disponibles et les institutions judiciaires sont invitées aux débats et peuvent donner leur avis. Toutefois, le choix des procédures d'urgence a fortement limité l'efficacité et la crédibilité de ces avancées. Les raisons objectives du recours à des procédures d'urgence restent tout d'abord difficiles à comprendre, ainsi que le fait que l'urgence n'ait pas été réévaluée ultérieurement, au vu des doutes fondamentaux soulevés au sujet des projets de loi. Ces doutes ont été exprimés par des institutions roumaines telles que la Haute Cour de cassation et de justice et par des partenaires extérieurs tels que la Commission européenne et d'autres États membres. L'absence de débat est particulièrement frappante compte tenu du fait qu'à la suite des procédures accélérées au sein de la commission, il n'y a eu pour ainsi dire aucun débat sur ces questions essentielles de politique publique dans les deux chambres du Parlement. Même à l'issue du processus concernant les lois sur la justice, le gouvernement a, en octobre, introduit de nouvelles modifications par ordonnances d'urgence, ce qui a réduit encore davantage les possibilités de consultation. Ce processus entraînerait de très grandes difficultés de mise en œuvre pour les autorités judiciaires et présenterait un risque réel pour l'administration de la justice, ce qui ne semble pas avoir été pris en compte.

Les membres du Parlement ont fait valoir que le processus législatif est transparent et qu'il prend en considération l'avis de la magistrature. Certes, les lois incluent des modifications proposées par la magistrature elle-même. Toutefois, ce n'est pas le cas de la plupart des dispositions les plus controversées, qui ont été définitivement adoptées sans que les raisons pour lesquelles l'avis du pouvoir judiciaire a été rejeté n'apparaissent clairement. L'ampleur des questions soulevées par la Cour constitutionnelle – en ce qui concerne les seules questions constitutionnelles – montre une fois de plus la piètre qualité de l'élaboration de ces modifications législatives et les conséquences du non-recours à l'expertise des principales institutions judiciaires. Comme l'ont également souligné la Commission de Venise et le GRECO, lorsqu'on envisage des modifications juridiques aussi fondamentales, le Parlement devrait procéder à un véritable débat sur les besoins sociétaux et les incidences des modifications législatives, sur la base de larges consultations: il s'agit de questions de politique publique et les questions de constitutionnalité soulevées par la Cour constitutionnelle ne sauraient être considérées comme les seules questions pertinentes. Le fait que l'avis de la Commission de Venise sur les lois sur la justice ait mis au jour l'existence de problèmes majeurs en suspens en ce qui concerne ces lois, et la crainte que les modifications

apportées au code pénal et au code de procédure pénale soient incompatibles avec les obligations juridiques de la Roumanie aux niveaux international et de l'UE, montrent les risques liés aux procédures accélérées. Ce processus ne saurait être jugé conforme à la recommandation.

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 respect et l'exécution des décisions de justice font partie intégrante d'un système judiciaire efficace, ainsi qu'il a été exposé dans le cadre du premier objectif de référence³⁷. Après avoir été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en 2016, la Roumanie a proposé au Comité des ministres du Conseil de l'Europe un plan d'action visant à régler les problèmes structurels de la non-application des décisions de justice contre l'État³⁸. Ce plan d'action et les mesures supplémentaires requises par ledit comité sont d'une utilité directe pour la mise en œuvre de cette recommandation.

Des mesures sont en cours pour progresser dans la mise en œuvre de ce plan d'action et une liste de mesures à prendre a été soumise au gouvernement en septembre. Parmi les propositions figurent des modifications du cadre juridique en vue de garantir une exécution dans les délais et un mécanisme destiné à superviser cette exécution et à prévenir l'exécution tardive des arrêts dans lesquels l'État est débiteur. Le ministère de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature progressent aussi dans l'élaboration d'un registre électronique des décisions de justice dans lesquelles l'État est débiteur ou créancier³⁹.

Réformes structurelles du système judiciaire

Le rapport de novembre 2017 faisait observer que le plan d'action global adopté en 2016⁴⁰, exposant les mesures de réforme structurelles à prendre d'ici 2020 pour le développement du système judiciaire, était en cours et que cet outil devrait procurer d'importants avantages aux justiciables et améliorer la confiance du public. Développé et ajusté courant 2018, ce plan

³⁷ Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit à un procès équitable (volet civil) http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_FRA.pdf

³⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>.

³⁹ Voir le rapport technique – Recommandation n° 5

⁴⁰ Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de développement du système judiciaire 2015-2020 a été approuvé par la décision du gouvernement n° 282/2016.

d'action bénéficie d'un soutien financier des Fonds structurels de l'UE⁴¹ et suit les orientations décidées lors des réunions du conseil des responsables stratégiques. Il aborde aussi des questions telles que la création d'un mécanisme de dialogue permanent entre les représentants des trois pouvoirs publics et la mise à jour du système informatique en matière de protection des données.

Néanmoins, le conseil des responsables stratégiques n'est pas devenu une enceinte capable de résoudre des problèmes stratégiques importants pour le système judiciaire. Ainsi, il semble n'avoir joué aucun rôle dans les débats sur les changements apportés aux lois sur la justice et aux codes civil et pénal, qui auront de lourdes répercussions sur le fonctionnement et l'organisation du système judiciaire. Comme noté ci-dessus, la mise en œuvre des lois sur la justice doit plus sa progression à des ordonnances d'urgence unilatérales qu'à des décisions consensuelles émanant des responsables stratégiques du système judiciaire⁴².

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.

Le rapport de novembre 2017 a fait observer que le Conseil supérieur de la magistrature avait arrêté les priorités de son mandat (2017–2022) fournissant les premiers éléments de base en faveur de la promotion de la responsabilisation de l'institution. Il a aussi noté qu'en dépit de circonstances difficiles, le Conseil avait été capable de prendre des décisions délicates, comme le rejet de propositions de modification des lois sur la justice. Le rapport a conclu que «le Conseil devrait continuer à consolider ses actions de défense de la réputation de la magistrature de manière cohérente et efficace, et à contribuer à établir un dialogue constructif et transparent avec le gouvernement et le Parlement.»

Depuis, les circonstances ont fait qu'il a été de plus en plus difficile pour le Conseil de maintenir le cap fixé dans ses priorités, toute une série d'avis ayant été rejetés par le gouvernement⁴³. Le Conseil s'est montré divisé quant à la manière de réagir vis-à-vis des recommandations de la Commission de Venise et du GRECO concernant les lois sur la justice, même dans des domaines davantage liés à la gestion, comme l'analyse de l'incidence des modifications, telles que le régime de retraite anticipée et l'entrée en service tardive.

⁴¹ Le Conseil supérieur de la magistrature, l'Institut national de la magistrature, l'École nationale des greffiers et l'inspection judiciaire ont vu leur candidature retenue pour des projets au titre de l'objectif spécifique 2.3 du programme opérationnel «Capacité administrative». Le ministère public met aussi en œuvre plusieurs projets financés au titre du même objectif stratégique.

⁴² Ordonnance d'urgence 90/2018 du 10 octobre 2018 relative aux mesures concernant les modalités de fonctionnement du département chargé des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire; ordonnance d'urgence 92/2018 du 16 octobre 2018 modifiant la loi sur le statut des magistrats; ordonnance d'urgence 77/2018 du 5 septembre 2018 nommant une équipe de gestion provisoire au sein de l'inspection judiciaire.

⁴³ Voir la note de bas de page 27.

Le Conseil a été prié de donner son point de vue sur les modifications des codes pénaux⁴⁴. Il a consulté l'ensemble des tribunaux et des parquets et a communiqué un point de vue sommaire à la commission parlementaire concernée. Des membres du Conseil ont assisté aux débats du Parlement, en proposant des modifications et en formulant des observations. Toutefois, après l'adoption des lois par le Parlement, le Conseil n'a pas donné son avis sur les modifications apportées, ni n'a analysé l'incidence desdites modifications sur le système judiciaire.

Le rapport de janvier 2017 a notamment souligné l'intérêt des communications publiques du Conseil sur les mesures qu'il a prises pour défendre l'indépendance de la justice et la protection de la réputation, de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats. Le Conseil n'est toutefois pas parvenu à adopter une position ferme en la matière, dans un contexte général pourtant marqué par des critiques publiques à l'égard de la magistrature et des institutions judiciaires.

En janvier 2017, la Commission a pu accomplir des «progrès sensibles» au regard du premier objectif de référence. Aujourd'hui, la situation est telle qu'en dépit des progrès constatés en ce qui concerne la recommandation n° 5 (exécution des arrêts), d'autres mesures prises par la Roumanie ont remis en question les progrès obtenus, quand elles ne les ont pas réduits à néant. Les recommandations n°s 1, 3 et 4 n'ont pas été suivies. Les recommandations n°s 2, 6 et 7 n'ont pas débouché sur des résultats significatifs. De manière plus générale, les modifications législatives qui sapent les garanties en matière d'indépendance de la justice et concentrent toujours plus de pouvoirs entre les mains du ministre de la justice, d'une part, et l'ensemble de mesures qui exercent des pressions sur les grandes institutions judiciaires, d'autre part, ont contribué au recul opéré par les autorités roumaines par rapport à la situation évaluée en janvier 2017. Les modifications apportées actuellement au code pénal et au code de procédure pénale font également peser de sérieux risques de retour en arrière. C'est pourquoi la Commission estime que le premier objectif de référence ne saurait être considéré comme rempli et qu'il est nécessaire, pour le remplir, de recourir à des recommandations supplémentaires, telles qu'énoncées dans la conclusion du présent rapport.

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

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

⁴⁴ Les membres du CSM ont informé la mission du MCV du fait qu'un «point de vue» n'avait pas valeur d'avis et ne nécessitait dès lors pas une décision par la plénière du CSM.

Le système PREVENT est conçu pour prévenir les conflits d'intérêts dans les procédures de marchés publics en élaborant un mécanisme de vérification ex ante et en permettant aux autorités contractantes de remédier à d'éventuels problèmes avant l'attribution du marché. Le système est désormais pleinement opérationnel et l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) fait état de résultats positifs⁴⁵. En plus de jouer son rôle de lanceur d'alertes, PREVENT a également sensibilisé les autorités contractantes. Dans l'ensemble, il apparaît que l'approche préventive prend de plus en plus d'importance et la volonté de la grande majorité des autorités contractantes d'éliminer tout conflit d'intérêts potentiel avant la signature des contrats témoigne de l'intérêt de cette approche. Une modification législative instaurant la possibilité d'infliger une amende à une autorité contractante pour absence de réaction à des alertes émanant du système PREVENT a été introduite, sans que sa valeur ajoutée n'apparaisse clairement⁴⁶.

De manière plus générale, le bilan de l'Agence est resté stable pour ce qui est des enquêtes sur les incompatibilités et conflits d'intérêts administratifs⁴⁷. Toutefois, la stabilité du cadre juridique en matière d'intégrité demeure problématique. Deux propositions législatives ont été adoptées par le Parlement en juillet, malgré un avis négatif de l'ANI. La première fixe un délai de prescription de trois ans pour les actes établissant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité⁴⁸. La deuxième modifie le régime de sanctions pour conflits d'intérêts concernant des élus locaux⁴⁹. Elles ont toutes deux été contestées devant la Cour constitutionnelle⁵⁰. D'autres propositions sont en attente au Parlement.

Une autre difficulté tient aux ressources financières de l'ANI. Après une coupe budgétaire drastique en 2017, d'autres réductions risquent de mettre l'ANI en difficulté financière pour payer son personnel et ses prestataires⁵¹. Il est essentiel que l'Agence dispose des ressources nécessaires pour continuer à mener à bien ses missions, conformément au deuxième objectif de référence.

Suivi des décisions de justice concernant des membres du Parlement

Les précédents rapports MCV ont souligné les retards et les incohérences manifestes dans l'application de sanctions infligées aux membres du Parlement jugées incompatibles ou dans une situation de conflit d'intérêts à l'issue d'une décision de justice définitive concernant un

⁴⁵ Depuis le début des opérations en juin 2017 et jusqu'au 1^{er} septembre 2018, PREVENT a analysé 16 210 procédures de passation de marché public d'une valeur cumulée de quelque 15 470 000 EUR; 8 % des procédures analysées concernaient des financements de l'UE. L'ANI a émis 57 avertissements relatifs à l'intégrité, dont certains concernaient des marchés d'une valeur très élevée. La valeur totale des procédures de passation de marché ayant fait l'objet d'un avertissement relatif à l'intégrité s'élève à 112 000 000 EUR. Dans 48 cas, les autorités contractantes ont désamorcé tout conflit d'intérêts potentiel. Dans 9 cas, un conflit d'intérêts potentiel n'a pas été résolu. L'ANI a ouvert une enquête pour conflit d'intérêts dans deux de ces cas.

⁴⁶ Ordonnance d'urgence 98/2017 du 14 décembre 2017. Voir aussi le rapport technique – Recommandation n° 8, p. 22.

⁴⁷ Voir aussi le rapport technique – Deuxième objectif de référence, p. 21.

⁴⁸ Loi modifiant la loi 176/2010 relative à l'intégrité dans la fonction publique.

⁴⁹ Loi modifiant la loi 393/2004 relative au statut des élus locaux.

⁵⁰ La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur l'une des lois le 16 octobre 2018 et sur l'autre le 6 novembre 2018, où elle a annoncé, sous forme de communiqué de presse, que la première proposition était inconstitutionnelle.

⁵¹ Budget passé de quelque 33 000 000 LEI en 2016 à 22 500 000 LEI en 2017. En 2018, le budget a été encore réduit, tombant à 18 000 000 LEI (une enveloppe supplémentaire de 1 500 000 LEI demandée par l'ANI lui a été refusée).

rapport de l'Agence. La Commission a dès lors recommandé une plus grande transparence dans la prise de décision et formulé quelques suggestions concrètes à cette fin dans le rapport de novembre 2017. Depuis octobre 2016, cinq décisions de justice définitives et irrévocables ont été rendues à l'encontre de membres du Parlement. Dans deux cas, ainsi que dans deux autres cas concernant les élections de décembre 2016⁵², le Parlement a fait part à l'ANI par écrit de ce qu'aucune sanction disciplinaire ne serait appliquée⁵³. Pour les autres cas, le Parlement n'a pas encore réagi. Si de telles lettres constituent une avancée en termes de transparence, le raisonnement suivi par le Parlement risque de créer un vide juridique quant à l'effet dissuasif des sanctions. L'absence de mesures a été justifiée par le fait que l'incident en matière d'intégrité en question s'est produit lors d'un mandat précédent ou dans un poste antérieur. Cette interprétation n'est pas celle retenue jusqu'ici par les tribunaux, pas plus que par d'autres institutions publiques. 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 l'objectif de référence du MCV consistant à «arrêter des décisions contraignantes sur la base desquelles des sanctions dissuasives peuvent être prises».

La Commission considère que les progrès sensibles concernant le deuxième objectif de référence relevés en novembre 2017 sont désormais au point mort. La recommandation n° 8 est satisfaite, dans la mesure où le rôle d'outil préventif efficace de PREVENT est consolidé. Des progrès dans la réalisation de la recommandation n° 9 ne pourront avoir lieu qu'en mettant fin au manque actuel de clarté sur les règles.

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

Le rapport de janvier 2017 a pris acte des progrès sensibles réalisés dans la lutte contre la corruption à haut niveau. Il a aussi souligné le fait que toute mesure ayant pour effet d'affaiblir ou de réduire le caractère infractionnel de la corruption, ou qui poserait un problème majeur pour l'indépendance et l'efficacité du parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption, constituerait un retour en arrière. L'évolution de la situation depuis le rapport MCV de novembre 2017 a conduit la Commission à revoir son évaluation. Le faisceau de pressions exercées à l'endroit des grandes institutions de lutte contre la corruption conduit de plus en plus à s'interroger sur la capacité d'action de celles-ci à l'heure actuelle et, partant, sur le caractère irréversible de la lutte contre la corruption.

La direction nationale anticorruption (DNA) a tout particulièrement fait l'objet de pressions de nature à mettre à mal son indépendance. En plus des critiques importantes à l'égard du département anti-corruption exprimées publiquement et dans les médias par les hauts responsables politiques, le fait qu'aussi bien la révocation du procureur principal en exercice de la DNA que la proposition de nomination d'un nouveau procureur principal de la DNA aient ignoré les avis négatifs du Conseil supérieur de la magistrature a suscité de vives interrogations quant à la procédure (voir ci-dessus). Le ministre de la justice a également engagé des procédures pour la nomination de nouveaux chefs de secteur et chefs de secteur adjoints à la suite de la même procédure. Les lois sur la justice modifiées peuvent également créer des difficultés telles que des membres du personnel pourraient être contraints de quitter

⁵² Ces cas, trois au total, ont été évoqués dans le rapport de novembre 2017 [COM(2017) 751, p. 9].

⁵³ Se référant aux décisions de février 2018 du bureau permanent de la Chambre des députés. Voir le rapport technique – Recommandation n° 9

la DNA. En octobre, le gouvernement a adopté une nouvelle ordonnance d'urgence qui modifierait les critères d'ancienneté pour les procureurs de la DNA, ce qui pourrait avoir de nouvelles répercussions négatives sur la capacité opérationnelle de celle-ci.

La pression pèse également désormais sur la Haute cour de cassation et de justice (HCCJ), en particulier sur les juges de la section pénale. Comme susmentionné, le gouvernement a saisi la Cour constitutionnelle d'un recours contre la HCCJ. Cette pression s'ajoute à celle venant de l'intérieur du système judiciaire, une controverse étant née du fait que le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas reconduit le mandat du président de la section pénale de la HCCJ, chargée de nombreuses affaires de corruption à haut niveau, et que l'inspection judiciaire a été saisie de plaintes concernant le président de la HCCJ (voir ci-dessus).

Les mesures prises par le gouvernement peuvent également se traduire par une réduction apparente de la coopération avec la DNA; en effet beaucoup d'institutions publiques, telles que des ministères, la Cour des comptes et d'autres instances de contrôle semblent plus réticentes à lui notifier des cas de fraude et de corruption potentiels⁵⁴.

La création, prévue dans les lois sur la justice modifiées, de la nouvelle section d'enquête sur les infractions commises par des magistrats génère une inquiétude particulière au regard de la lutte contre la corruption, car une nouvelle structure pourrait s'avérer plus vulnérable sur le plan de l'indépendance qu'il n'en a jusqu'ici été le cas pour la DNA, en cela qu'elle pourrait faire office d'instrument supplémentaire pour intimider les magistrats et faire pression sur eux. De plus, en tant que service généraliste traitant de tous les délits commis par des magistrats, cette section manquera aussi de savoir-faire lorsqu'il s'agira pour elle d'enquêter sur des délits de corruption spécifiques, et les conséquences pourraient être plus graves encore si les enquêtes menées sur toutes les personnes liées à une affaire impliquant un magistrat ne relevaient plus non plus de la compétence de la DNA. Pour ce qui est du cadre juridique, les modifications apportées au code pénal et au code de procédure pénale par le Parlement avant l'été pourraient également nuire à la lutte contre la corruption (voir ci-dessus). L'incidence sur la corruption a été mise en lumière dans les multiples critiques formulées contre ces modifications. Outre le fait que ces modifications ont entravé considérablement la capacité d'enquête, de poursuites et de condamnations pénales, plusieurs délits de corruption ont été partiellement dépénalisés. Cet aspect a également joué un rôle important dans l'avis publié par la Commission de Venise⁵⁵ sur les codes et pourrait soulever des interrogations quant à la compatibilité avec les conventions internationales signées par la Roumanie. La Commission de Venise souligne le fait que «*prises séparément, mais surtout en raison de leur effet cumulé, nombre de modifications sont de nature à nuire gravement à l'efficacité du système de justice pénale roumain dans sa lutte contre différents types de criminalité, y compris les délits liés à la corruption, les crimes violents et la criminalité organisée.*» Rien ne semble indiquer que cette question de compatibilité avec les obligations internationales ait fait l'objet d'un débat au sein du gouvernement et du Parlement. Certaines de ces modifications ont été jugées inconstitutionnelles⁵⁶.

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

⁵⁴ Voir le rapport technique – Troisième objectif de référence

⁵⁵ Avis de la Commission de Venise 930/2018.

⁵⁶ Décision de la Cour constitutionnelle sur la loi spéciale en matière de corruption 78/2000 du 25 septembre 2018 et sur le code pénal du 25 octobre 2018.

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 GRECO⁵⁷. 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 des membres du Parlement qui sont ou ont été ministres. Il s'agit là d'un pouvoir confié par la Constitution, similaire à celui existant dans de nombreux systèmes parlementaires, où les immunités existent pour protéger les membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat électif. La recommandation ne concerne pas l'existence de ce pouvoir, mais la manière dont il est exercé. Les précédents rapports MCV ont souligné l'importance de disposer de critères transparents pour aider le Parlement à démontrer qu'il exerce son pouvoir en toute objectivité. Cela contribuerait aussi à montrer le lien existant entre le rejet des demandes du ministère public et la protection des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat électif, et à ne pas restreindre ni éviter les enquêtes et les poursuites pour délits de corruption.

Le rapport de novembre 2017 a salué le fait qu'il avait été tenu compte du besoin de transparence accrue dans le suivi des demandes du ministère public. Il a considéré toutefois que davantage devait être fait pour la recommandation n° 10 et a conseillé à nouveau de demander l'aide de la Commission de Venise et du GRECO. La commission des questions juridiques de la Chambre des députés s'est déclarée disposée à se référer aux critères existants de la Commission de Venise, mais cela n'a pas été le cas jusqu'ici⁵⁸ et cette déclaration n'a pas été reprise officiellement dans les règlements intérieurs de la Chambre ni du Sénat.

Il n'a pas été donné suite, en 2018, à l'invitation envoyée au gouvernement d'envisager de modifier la loi afin de clarifier la question d'une immunité ministérielle qui serait applicable uniquement aux actions des ministres pendant la durée de leur mandat. En 2018, entre janvier et août, deux demandes d'ouverture d'actions pénales concernant d'anciens ministres non membres du Parlement ont été acceptées par le président roumain.

La recommandation a également insisté sur la nécessité de communiquer les décisions et de tenir un débat public. Le fait que les débats des commissions parlementaires et des plénières soient diffusés en direct et puissent aussi être revus ultérieurement en ligne constitue un premier pas dans cette direction.

Après avoir analysé le troisième objectif de référence, la Commission peut confirmer sa conclusion de novembre 2017, à savoir que davantage d'efforts doivent encore être consentis en ce qui concerne la recommandation n° 10. En outre, les raisons ayant motivé l'évaluation positive accordée au regard du troisième objectif de référence en janvier 2017 sont remises en cause du fait de la Roumanie. En conséquence, il n'est plus possible de considérer que la

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Entre septembre 2017 et août 2018, on recense une seule demande d'autorisation d'ouverture d'une enquête pénale concernant un ancien ministre, désormais membre du Parlement. La Chambre des députés a rejeté cette demande. Il n'a nullement été fait référence aux critères.

recommandation n° 10 suffit pour clore cet objectif de référence et des recommandations supplémentaires sont de ce fait ajoutées dans les conclusions du présent rapport.

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

Des progrès continus ont été observés l'an dernier en ce qui concerne la stratégie nationale de lutte contre la corruption. En mars 2018, le secrétariat technique au sein du ministère de la justice a publié son premier rapport de suivi⁵⁹. Le secrétariat technique a continué à organiser des évaluations thématiques des institutions publiques, afin de vérifier comment ces institutions définissent les risques de corruption dans des domaines clés et de contrôler les mesures prises pour prévenir des incidents. Des évaluations par les pairs seront financées par des fonds de l'UE. La mise en œuvre de la stratégie semble avoir progressé dans certains secteurs vulnérables importants, en particulier dans l'éducation, au ministère de l'intérieur et au niveau local, mais de façon moins évidente dans le cas de la santé.

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. Au cours de l'année passée, l'Agence nationale pour l'intégrité et la direction nationale anticorruption ont poursuivi leurs travaux, tandis que le parquet général a continué les poursuites pour les délits de corruption ne relevant pas du mandat de la DNA⁶⁰. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'efficacité de ces grandes institutions a été mise à rude épreuve et plusieurs initiatives législatives en cours suscitent des inquiétudes quant à leur incidence potentielle sur la mise en œuvre de la stratégie et donnent un signal contradictoire pour ce qui est de la poursuite du soutien politique à la prévention de la corruption et aux sanctions en la matière. 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 pleinement opérationnelle à présent et a poursuivi l'approfondissement de ses travaux, qu'elle expose clairement dans ses

⁵⁹ Rapport de suivi sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2020 en 2017 <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>.

⁶⁰ Les résultats obtenus par les institutions sont précisés dans le rapport technique.

rapports annuels. L'Agence a également progressé dans l'élaboration d'un système national intégré visant à suivre les mesures prises par les autorités à chaque étape du processus de recouvrement d'avoirs. Elle peut toutefois en faire davantage encore. Il conviendrait en particulier qu'elle étoffe ses activités liées à la redistribution des avoirs saisis à des fins sociales et publiques, lorsque la législation autorise un soutien aux projets de la société civile portant notamment sur la formation juridique, la prévention de la criminalité, l'aide aux victimes et d'autres projets présentant un intérêt public. Faute de capacités administratives suffisantes, l'Agence n'a pas été en mesure à ce jour de lancer un appel à propositions dans ce domaine. En octobre 2018, l'Agence fonctionnait avec 20 personnes seulement, sur les 35 prévues, ce qui la contraint à se cantonner strictement aux activités essentielles⁶¹.

Après avoir analysé le quatrième objectif de référence, la Commission peut confirmer sa conclusion de novembre 2017, à savoir que davantage d'efforts doivent encore être consentis en vue de la réalisation de cet objectif de référence. La prévention de la corruption est entravée par des développements politiques qui sapent la crédibilité des progrès obtenus (recommandation n° 11). En ce qui concerne la recommandation n° 12, la Commission peut conclure qu'elle est remplie, mais il importera de veiller à ce que l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis dispose de ressources humaines suffisantes.

4. CONCLUSION

Au cours des douze mois qui se sont écoulés depuis novembre 2017, la Roumanie a pris certaines mesures pour mettre en œuvre les recommandations fixées dans le rapport de janvier 2017. Conformément à l'évaluation figurant dans ledit rapport, la Commission estime que les recommandations n°s 8 et 12 peuvent être considérées comme satisfaites et que des progrès supplémentaires ont été réalisés en ce qui concerne les recommandations n°s 5 et 9.

Toutefois, l'évaluation du rapport de janvier 2017 a toujours été subordonnée à l'absence de mesures négatives remettant en question les progrès accomplis au cours des dix dernières années. L'entrée en vigueur des lois sur la justice modifiées, la pression exercée sur l'indépendance de la justice en général et sur la direction nationale anticorruption en particulier, ainsi que d'autres mesures entravant la lutte contre la corruption ont remis en question, quand ils ne l'ont pas réduit à néant, le caractère irréversible des progrès, en particulier pour les premier et troisième objectifs de référence.

En conséquence, les douze recommandations arrêtées dans le rapport de janvier 2017 ne suffisent plus désormais pour mettre un terme au MCV, conformément à l'objectif fixé par le président Juncker, et des recommandations supplémentaires sont, partant, énoncées dans le présent rapport. Les grandes institutions roumaines devront à présent 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 rétablir la capacité des sauvegardes et contre-pouvoirs nationaux à agir face à tout risque de retour en arrière.

Pour remédier à cette situation, les mesures suivantes sont recommandées:

Lois sur la justice

- Suspendre séance tenante la mise en œuvre des lois sur la justice et des ordonnances d'urgence qui les accompagnent.

⁶¹ Des procédures de recrutement ont récemment été autorisées.

- 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.

Nominations/révocations au sein de l'appareil judiciaire

- 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.
- 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.
- 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.

Codes pénaux

- 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 qu'avec les recommandations du MCV et l'avis de la Commission de Venise.

La Commission continuera de suivre de près la situation et l'évaluera avant la fin du mandat de la Commission actuelle. La mise en œuvre immédiate des mesures supplémentaires est essentielle pour remettre le processus de réforme sur les rails et reprendre la trajectoire devant mener à la conclusion du MCV, conformément au rapport de janvier 2017.