



Strasbourg, 5 juillet 2021

CDL-AD(2021)019

Avis n° 1036 / 2021

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

ROUMANIE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LE DÉMANTÈLEMENT
DE LA SECTION CHARGÉE DES ENQUÊTES SUR LES
INFRACTIONS COMMISES AU SEIN DU POUVOIR JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 127^e session plénière
(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)**

sur la base des observations de

**M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente d'honneur)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis.....	3
III.	Création de la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire (SEIJ)	4
	A. Conformité à la Constitution de la Roumanie et au droit communautaire.....	4
	B. Critique de la SEIJ.....	6
	1) Niveau national.....	6
	2) Avis de la Commission de Venise	6
IV.	Abolition de la SEIJ	8
	A. Questions générales relatives au démantèlement de la SEIJ	8
	B. Mesures transitoires concernant de la SEIJ – affaires pendantes et transfert de personnel	8
V.	Amendements de la Chambre des Députés	10
	A. Juges et procureurs - normes en matière d'inviolabilité	10
	B. Amendements de la Chambre des Députés	12
VI.	Conclusions.....	14

I. Introduction

1. Par lettre du 29 mars 2021, M. Stelian-Cristian Ion, ministre de la Justice de Roumanie, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le *projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire* (tel qu'adopté par le gouvernement) et sur la version modifiée du *projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire, ainsi que sur la modification et le complément de certains actes normatifs dans le domaine de la justice* (tel qu'adopté par la Chambre des députés) (CDL-REF(2021)042).

2. Les deux projets seront ci-après dénommés « projet de loi », sauf s'il est fait spécifiquement référence aux amendements de la Chambre des députés, auquel cas il sera fait référence aux « Amendements de la Chambre des députés ».

3. M. Johan Hirschfeldt, M. Jean-Claude Scholsem, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori ont été rapporteurs pour cet avis.

4. En raison de la situation sanitaire due à la pandémie du COVID-19, une visite à Bucarest avec les rapporteurs a été remplacée par des réunions en ligne organisées les 12 et 14 mai 2021 avec les parties prenantes concernées. Celles-ci comprenaient : le ministre de la Justice, la Haute Cour de cassation et de justice, le Conseil supérieur de la magistrature, la Direction nationale anticorruption, le Procureur général, le Parlement (président de la commission juridique du Sénat et président de la commission juridique de la Chambre des députés), les associations professionnelles de juges et de procureurs, les représentants de la communauté internationale et les ONG.

5. La délégation de la Commission de Venise a été informée par le Président du Sénat, lors des réunions en ligne, que le Sénat attendrait, pour adopter le projet de loi, que le présent avis soit adopté par la Commission de Venise lors de sa prochaine session plénière, les 2 et 3 juillet 2021.

6. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des dispositions susmentionnées. Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points, par conséquent certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

7. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Après un échange de vues avec M. Stelian-Cristian Ion, ministre de la Justice de Roumanie, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 127^e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

II. Portée de l'avis

8. Le démantèlement de la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire (ci-après, la « SEIJ ») a été présenté (dans l'exposé des motifs du projet de loi et lors des réunions en ligne) comme une première étape essentielle et urgente de la réforme actuelle des « lois sur la justice » de Roumanie, menée par le ministère de la justice. L'objectif de cette réforme est d'améliorer la qualité des lois et de garantir la sécurité juridique et la cohérence du cadre juridique national de la Roumanie en ce qui concerne le pouvoir judiciaire.

9. Pour cette réforme, le gouvernement a présenté un mémorandum le 20 janvier 2021, fixant un calendrier pour l'adoption de « *dispositions juridiques essentielles visant à consolider l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire* ». À cette fin, le gouvernement a proposé deux étapes, la première consistant à approuver le projet de loi sur le démantèlement de la SEIJ

(du 18 février 2021) et la seconde à adopter trois projets de loi, l'un sur le statut des juges, l'autre sur l'organisation judiciaire et le dernier sur le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après, le « CSM ») (initialement prévu pour la fin avril 2021, mais prenant du retard selon les informations reçues par la délégation de la Commission de Venise lors des réunions en ligne).

10. Dans le contexte de la réforme plus large du système judiciaire envisagée par les autorités roumaines, plutôt que de fournir un avis avec une approche holistique/globale, il a été demandé à la Commission de Venise de se concentrer spécifiquement sur la première étape urgente de cette réforme : le démantèlement de la SEIJ. Le champ d'application de cet avis est donc le projet de loi à la lumière des amendements apportés à ce texte par la Chambre des Députés.

III. Création de la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire (SEIJ)

11. Si la Cour constitutionnelle roumaine n'a pas jugé que la création de la SEIJ, en tant que telle, était contraire à la Constitution, elle a néanmoins été fortement critiquée en Roumanie et par la Commission de Venise.

A. Conformité à la Constitution de la Roumanie et au droit communautaire

12. En décembre 2017, la Cour constitutionnelle de Roumanie a été saisie par le Secrétaire général du Sénat concernant une *objection d'inconstitutionnalité* contre les dispositions de la loi modifiant et complétant la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire. Cette loi proposait, entre autres, la création de la SEIJ au sein du Parquet rattaché à la Haute Cour de cassation et de justice.

13. S'agissant de la création de la SEIJ, la Cour constitutionnelle a relevé dans sa décision de 2018 que l'objectif recherché était « *d'établir une structure spécialisée ayant une finalité d'investigation déterminée et constitue une garantie légale du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, sous l'aspect de sa composante individuelle, l'indépendance du juge. (...)* »¹ La Cour constitutionnelle a toutefois également relevé « *que les règles relatives à la compétence des juridictions compétentes pour connaître des affaires pénales concernant les juges et les procureurs restent inchangées (...)* ».² En outre, « *l'établissement de règles de compétence spéciales concernant une certaine catégorie de personnes ne constitue pas un élément de nouveauté dans le cadre actuel de la procédure pénale* » et ne porte pas atteinte au principe de l'égalité des droits de la CEDH (la Cour a mentionné les tribunaux militaires comme exemple) ni au droit d'accès à la justice.³ La Cour constitutionnelle de Roumanie ne s'est donc pas opposée à la création de la SEIJ en tant que tel.

14. Le 18 mai 2021, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu une décision préjudicielle⁴ concernant six demandes introduites par des tribunaux roumains dans le cadre de procédures opposant des personnes morales ou physiques à des autorités ou organismes, y compris la question de savoir si « *la législation nationale prévoyant la création d'une section spécialisée du ministère public ayant une compétence exclusive pour enquêter sur les infractions commises par*

¹ Cour constitutionnelle de Roumanie, Décision n° 33 du 23 janvier 2018 sur l'objection d'inconstitutionnalité contre les dispositions de la loi modifiant et complétant la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire, paragraphe 141.

² Ibid.

³ Ibid, paragraphe 142.

⁴ CJUE, arrêt dans des affaires jointes, 18 mai 2021, C-83/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' contre Inspekția Judiciară, C-127/19 Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » et Asociația « Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor » contre Consiliul Superior al Magistraturii et C-195/19 PJ contre QK et dans les affaires C-291/19 SO contre TP et autres, C-355/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor din România', Asociația « Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor » et OL/Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Procurorul General al României et C-397/19 AX/Statul Român - Ministerul Finanțelor Publice.

les juges et les procureurs [c'est-à-dire la SEIJ] est compatible avec le droit de l'UE" (texte entre crochets ajouté).

15. La CJUE a expliqué que pour être compatible avec le droit de l'UE, une telle réglementation créant la SEIJ « *doit être justifiée par des impératifs objectifs et vérifiables tenant à la bonne administration de la justice et doit [...] offrir les garanties nécessaires assurant que ces procédures pénales ne puissent être utilisées comme un système de contrôle politique de l'activité de ces juges et procureurs et sauvegarder pleinement les droits consacrés par les articles 47 et 48 de la Charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne].* » Pour la CJUE, la législation violerait les exigences de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne (TUE) ainsi que les obligations spécifiques de la Roumanie au titre de la décision 2006/928 en matière de lutte contre la corruption si elle devait avoir pour effet d'exposer les juges et les procureurs traitant des affaires de corruption à toute influence directe ou indirecte du pouvoir législatif ou exécutif susceptible d'avoir un effet sur leurs décisions. La CJUE, tout en identifiant dans son arrêt un certain nombre d'éléments de nature à mettre en doute la conformité de la législation nationale en cause (créant la SEIJ) aux conditions susmentionnées qui sont nécessaires pour assurer sa compatibilité avec le droit de l'UE, a conclu qu'il appartient en dernier ressort aux juridictions de renvoi de se prononcer sur cette question, en tenant compte de tous les éléments pertinents.

16. Le 8 juin 2021, la Cour constitutionnelle de Roumanie a rendu une autre décision⁵ concernant la SEIJ à la suite de l'arrêt de la CJUE, ci-dessus, dans laquelle elle a « *réitéré sa décision sur la création de cette structure [la SEIJ] pour les enquêtes sur les infractions pénales exclusivement pour la catégorie professionnelle des magistrats (voir la décision n° 33 du 23 janvier 2018 et décision n° 547 du 7 juillet 2020 (...))* » constatant que la création de la SEIJ « *vise à la création d'une structure spécialisée, avec un objet d'enquête déterminé, et constitue une garantie légale du principe d'indépendance de la justice, sous l'aspect de sa composante individuelle, l'indépendance du juge.* »⁶ D'où le fait de répéter qu'elle ne s'oppose pas à la création de la SEIJ.

17. La Cour constitutionnelle a ajouté que « *..le règlement prévoyant la création de la Section d'enquête judiciaire sur la criminalité [SEIJ] est une option du législateur national, conformément aux dispositions constitutionnelles contenues dans l'article 1(3) sur l'état de droit et l'article 21(1) et (3) sur le libre accès à la justice, le droit à un procès équitable et la résolution des affaires dans un délai raisonnable et, implicitement, conformément aux dispositions des articles 2 et 19(1) TUE* »⁷. La Cour précise ainsi qu'il appartient au législateur, c'est-à-dire au Parlement, de mettre en place (et de démanteler) des structures telles que la SEIJ. La Cour rappelle également l'importance de l'État de droit, notamment de la sécurité juridique, et le rôle des juridictions nationales dans son maintien « *dans la mesure où certaines juridictions laissent inappliquées des dispositions nationales qu'elles considèrent d'office comme contraires au droit européen, tandis que d'autres appliquent les mêmes règles nationales en les considérant comme conformes au droit européen, le niveau de prévisibilité de la règle serait gravement affecté, ce qui entraînerait une grave insécurité juridique et donc la violation du principe de l'État de droit* »⁸.

18. En résumé, tandis que la Cour constitutionnelle de Roumanie n'est pas opposées à la création de la SEIJ, comme elle a considéré que celle-ci remplit les conditions de conformité avec la Constitution de la Roumanie, la CJUE a défini les principaux critères d'évaluation de

⁵ Décision n° 390 du 8 juin 2021 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions des articles 88¹-88⁹ de la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 90/2018 concernant certaines mesures pour l'opérationnalisation de la Section des enquêtes sur les infractions pénales au sein du pouvoir judiciaire. Publié dans le Journal officiel de la Roumanie, partie I, n° 612 du 22 juin 2021.

⁶ Voir paragraphe 56 de la Décision n° 390.

⁷ Voir le paragraphe 76 voir également le paragraphe 86 de la Décision n° 390.

⁸ Voir le paragraphe 86 de la Décision n° 390.

la compatibilité d'une telle législation nationale avec le droit de l'UE et, après avoir identifié un certain nombre de préoccupations possibles quant au respect de ces critères en l'espèce, a laissé l'appréciation finale aux juridictions de renvoi. Dans ce contexte, il appartient maintenant aux autorités roumaines de déterminer si la SEIJ est utile et répond à ces exigences.

B. Critique de la SEIJ

1) Niveau national

19. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, les magistrats ont été consultés sur le projet de loi en 2019, dont le résultat a été que 85,47% des procureurs consultés et 72,22% des juges consultés étaient d'accord avec le démantèlement de la SEIJ.

20. En outre, 1000 magistrats ont signé un mémorandum, publié le 24 mars 2021, dans lequel ils déclarent expressément que la SEIJ devrait être démantelée sans qu'il soit nécessaire d'introduire des garanties supplémentaires pour les magistrats.

21. En ce qui concerne la question des garanties supplémentaires, qui apparaissent maintenant dans les Amendements de la Chambre des députés comme une forme d'inviolabilité judiciaire (voir ci-dessous), il semble y avoir beaucoup de tension au sein du pouvoir judiciaire lui-même quant à leur nécessité.

22. Toutefois, le CSM, dans son avis, a indiqué que des garanties supplémentaires étaient nécessaires, en se fondant sur leur interprétation du paragraphe 88 de l'avis de 2018 de la Commission de Venise.

23. Après un examen plus approfondi, la Commission de Venise a constaté une erreur dans la référence à l'avis de 2018 dans l'avis du CSM. Il s'agissait de faire référence au paragraphe 89 (et non au paragraphe 88) de l'avis de 2018, qui indique que : *« on peut se demander s'il ne serait pas plus approprié de recourir à des procureurs spécialisés dans la lutte anticorruption en prévoyant des garanties procédurales renforcées pour les juges et les procureurs visés par des enquêtes, sans créer une structure spéciale à cet effet. La Commission de Venise a reconnu, dans ses travaux, les avantages du recours à des procureurs spécialisés, assorti d'un contrôle judiciaire adéquat, pour enquêter dans des domaines ou sur des infractions très spécifiques comme la corruption, le blanchiment d'argent, le trafic d'influence, etc. Pour d'autres infractions, le cadre ordinaire devrait s'appliquer de la même manière qu'à tous les autres citoyens roumains. »* (soulignement dans le texte ajouté). Ceci, cependant, n'est pas un argument en faveur de l'introduction de garanties supplémentaires dans le projet de loi une fois que la SEIJ aura été démantelée. Il s'agit plutôt d'un argument en faveur du recours à des procureurs spécialisés.

24. Ainsi, après avoir été opérationnel pendant près de trois ans, la SEIJ doit maintenant être démantelée à la suite de critiques et de controverses concernant son fonctionnement et son efficacité. Cet objectif sera atteint par le projet de loi avec l'ajout des Amendements de la Chambre des députés, qui ont été soumis au Sénat, où ils se trouvent encore au moment de la rédaction du présent avis.

2) Avis de la Commission de Venise

25. La Commission de Venise, dans son avis d'octobre 2018 sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire, et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après, l' « Avis de 2018 ») a critiqué le projet de création de la SEIJ : *« La proposition a suscité des questions et de vives préoccupations concernant en particulier les raisons*

invoquées pour justifier la création d'une telle instance et l'impact qu'elle aurait sur l'indépendance des juges et des procureurs et sur la confiance du public dans le système de justice pénale et plus largement, dans le système judiciaire roumain. Les potentiels conflits de compétence avec les bureaux spécialisés (comme la DNA ou la DIICOT, en particulier sur les enquêtes déjà bien avancées) et la question de l'efficacité d'une centralisation de toutes les enquêtes en un même point ont également été source d'inquiétude. Enfin, et ce n'est pas négligeable, l'éventuelle réorientation des affaires de corruption de haut niveau en instance devant la Direction nationale anticorruption a été pointée comme l'un des risques les plus sérieux car elle aurait pour conséquence de retirer de la compétence spécialisée de la DNA les autres personnes visées par les enquêtes pour corruption impliquant des juges et des procureurs, ce qui affecterait à la fois la DNA en tant qu'institution et son travail en matière de lutte contre la corruption. »⁹

26. Selon le paragraphe 84 de l'avis de 2018, « *Des questions se posent donc quant au but véritable de la création de cette nouvelle structure et du choix d'appliquer un traitement juridique différent aux magistrats dans un domaine très sensible (les poursuites pénales).* » La Commission de Venise a exprimé sa préoccupation quant au fait que « *le fait de réserver un traitement particulier aux juges et aux procureurs en tant que cible d'une structure spéciale du ministère public pourrait également être interprété comme la reconnaissance d'un phénomène généralisé de corruption et de criminalité dans le système judiciaire, ce qui ne peut que nuire à l'image de la profession en Roumanie.* »

27. Au paragraphe 90 de l'Avis de 2018, la Commission de Venise a considéré comme légitimes « *les craintes que la nouvelle structure ne serve d'instrument (supplémentaire) d'intimidation et de pression sur les juges et les procureurs – notamment combinée aux autres nouvelles mesures envisagées à leur égard, comme les nouvelles dispositions sur la responsabilité matérielle des magistrats – peuvent être jugées légitimes et ne devraient pas être ignorées.* » En conclusion, la Commission de Venise a recommandé, au paragraphe 165 de l'Avis de 2018, aux autorités roumaines à « *reconsidérer la proposition de créer une structure spécialisée du ministère public pour les enquêtes sur les infractions commises par les juges et les procureurs ; le recours à des procureurs spécialisés, associé à des garanties procédurales, semble être une alternative convenable de ce point de vue* ».

28. Dans son avis de juin 2019 sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, la Commission de Venise a indiqué que « *Les raisons de la création de la Section spéciale chargée d'enquêter sur les infractions pénales au sein de l'appareil judiciaire (la Section), dont la compétence n'est pas clairement définie, restent obscures.* »¹⁰ Dans cet avis, la Commission de Venise a également observé qu'« *On ne sait pas bien si les procureurs de la Section et son procureur en chef sont placés intégralement sous le contrôle hiérarchique du Procureur général.* »¹¹ La Commission de Venise a conclu que « *Étant donné que la Section ne serait pas en mesure de traiter efficacement toutes les affaires relevant de sa compétence, elle risque de constituer un obstacle à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.* »¹²

29. Ni l'Avis de 2018 ni celui de 2019 n'ont été pris en compte par les autorités roumaines et le SEIJ a été créé et introduit dans le système juridique roumain.

⁹ Commission de Venise, Roumanie - Avis sur les projets d'amendement de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, adopté par la Commission lors de sa 116e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018), ([CDL-AD\(2018\)017](#)), paragraphe 83.

¹⁰ Commission de Venise, Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, adopté par la Commission de Venise lors de sa 119e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019) ([CDL-AD\(2019\)014](#)), paragraphe 49, deuxième point.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

IV. Abolition de la SEIJ

A. Questions générales relatives au démantèlement de la SEIJ

30. Le démantèlement de la SEIJ est salué par une grande partie des juges et des procureurs de Roumanie, ainsi que par la communauté internationale et les ONG, qui considèrent la SEIJ comme une structure qui a réduit l'efficacité du système juridique pour ce qui est de traduire en justice les juges et les procureurs corrompus.

31. Pris sous le seul angle de l'Avis de 2018, la Commission de Venise pourrait convenir que le projet de loi est conforme à sa recommandation en supprimant la SEIJ et en transférant les affaires en cours aux parquets compétents en vertu de la loi. Il en va de même pour le rétablissement de la compétence de la Direction nationale anticorruption *vis-à-vis* des juges et des procureurs, comme le prévoit le projet de loi à l'article 3.

32. Nonobstant les commentaires susmentionnés en faveur du démantèlement de la SEIJ, la première question générale doit être de savoir pourquoi cela devrait être fait après une si courte période d'existence de la SEIJ. Les réponses que la délégation de la Commission de Venise a reçues à cette question lors des réunions en ligne s'accordent toutes à dire que la SEIJ était, au mieux, peu performant du fait qu'il manquait de personnel et qu'il était centralisé sans aucun bureau satellite sur le territoire de la Roumanie – ce qui rendait impossible des enquêtes rapides et efficaces. Dans le pire des cas, elle contribuait à la corruption en ne traitant pas les affaires, ce qui pouvait être dû à l'ampleur de la charge de travail (environ 6 000 affaires) et au manque de personnel pour s'en occuper.

33. Le consensus général semble être que le système juridique, tel qu'il était avant la création de la SEIJ, fonctionnait mieux que maintenant et devrait être rétabli.

B. Mesures transitoires concernant de la SEIJ – affaires pendantes et transfert de personnel

34. L'Avis de 2018 a été adopté il y a presque trois ans, dans des circonstances différentes dans lesquelles la SEIJ n'existait pas. Aujourd'hui, la SEIJ non seulement existe, mais est active depuis près de trois ans, menant des affaires, et doit être démantelée. Le projet de loi et le code de procédure pénale semblent apporter des solutions aux aspects procéduraux qui pourraient résulter du démantèlement de la SEIJ.

35. L'article 1 (2) du projet de loi dispose que « *Les affaires en cours d'examen au niveau de la Section sont transmises administrativement, dans un délai de 5 jours ouvrables à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, par le Parquet rattaché à la Haute Cour de Cassation et de Justice, aux parquets compétents selon la loi, qui continuent à résoudre les affaires.* » Le paragraphe 4 prévoit que « *Les actes de procédure accomplis dans les cas prévus aux paragraphes (2) et (3), dans le respect des dispositions légales en vigueur à la date de leur accomplissement, restent valables* ». Les paragraphes 5 et 6 du projet de loi prévoient que « *Les classements sans suite, les abandons de poursuites pénales et les solutions de mise en accusation ordonnés par les procureurs de la section, qui n'étaient pas soumis au contrôle hiérarchique avant l'entrée en vigueur de la présente loi (...)* » (paragraphe 5) ainsi que « *Les actes accomplis et les mesures prises par les procureurs de la section dans les cas prévus au paragraphe (2), qui n'étaient pas soumis au contrôle hiérarchique avant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont soumis, à compter de la date de démantèlement de la Section, au contrôle exercé par le Procureur général du Parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice (...)* » (paragraphe 6).

36. Le contrôle hiérarchique susmentionné découle de la Constitution roumaine selon laquelle l'institution du ministère public, avec ses différents bureaux et son personnel de procureurs, fait partie du pouvoir judiciaire et les procureurs sont placés sous le contrôle hiérarchique du procureur général du ministère public. Les principaux modèles d'organisation du ministère public en Europe et l'indépendance interne et externe d'un procureur ont été commentés par la Commission de Venise dans des avis précédents.¹³ Le système de poursuite en Roumanie fait partie du système judiciaire et a, comme c'est le cas pour les procureurs dans d'autres pays européens, le devoir d'agir conformément au principe de l'état de droit, en respectant les garanties nécessaires à la protection des citoyens. De ce devoir doit découler l'obligation de protéger le processus décisionnel indépendant du procureur individuel. C'est la raison pour laquelle la Commission de Venise a adopté certains principes concernant des questions telles que les exigences en matière d'instructions d'un procureur supérieur à un procureur intérimaire et les principes d'attribution des affaires, etc.¹⁴ En ce qui concerne le transfert de personnel, il s'agit également d'un thème commun aux avis de la Commission de Venise, notamment en ce qui concerne les juges.¹⁵ Bien que la question du transfert des procureurs soit moins courante, elle a également été traitée par la Commission de Venise.¹⁶

37. D'une manière générale, les changements dans le service des poursuites au sein du pouvoir judiciaire, introduits à la suite d'une réorganisation du pouvoir judiciaire, pourraient être effectués de manière à ne pas causer de problèmes en ce qui concerne l'administration de la justice et le traitement des procureurs, qui étaient initialement en charge. Il est important, surtout dans ce processus, que le principe de l'indépendance des procureurs individuels soit toujours respecté. A cet égard, des questions telles que les instructions aux procureurs juniors et les décisions de confier une affaire en cours à un autre procureur ont, comme indiqué ci-dessus, été traitées par la Commission de Venise dans des avis précédents, qui peuvent servir de guide.

38. Le sort des procureurs de la SEIJ est régi par l'article 2(2) du projet de loi, qui stipule que « à compter de la date de suppression de la section, les procureurs de la section, y compris ceux qui occupent des postes de direction, retourneront dans les bureaux du procureur d'où ils viennent ». A partir de la date de retour au parquet d'où ils viennent, les procureurs qui ont travaillé dans la

¹³ Voir Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II - le Ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010) ([CDL-AD\(2010\)040](#)), paragraphes 23-33 et, plus généralement la Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs ([CDL-PI\(2018\)001](#)), 3.2.1. sur la place du Ministère public dans le système de séparation des pouvoirs : est-il une partie de l'exécutif, du judiciaire, ou un pouvoir à part entière ?

¹⁴ Ibid, paragraphes 53-60, notamment les paragraphes 57-59 ; Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs ([CDL-PI\(2018\)001](#)), 3.2.4 sur l'organisation hiérarchique du système des poursuites: instructions et obligations en matière de rapports ; Commission de Venise, Hongrie - Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative au service du parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des Procureurs et des autres agents du Parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du Parquet de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012) ([CDL-AD\(2012\)008](#)), paragraphe 32; Commission de Venise, Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017) ([CDL-AD\(2017\)028](#)), paragraphes 27-28 et 45-60.

¹⁵ Voir la Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016) ([CDL-AD\(2016\)007](#)), II.E.1.c et paragraphe 80 ; Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les tribunaux et les juges ([CDL-PI\(2019\)008](#)), 3.5.1 sur les transferts et les missions ; « L'ex-République yougoslave de Macédoine » - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les tribunaux, adopté par la Commission de Venise lors de sa 117^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2018) ([CDL-AD\(2018\)033](#)), paragraphe 21-24.

¹⁶ Voir Commission de Venise, Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021) ([CDL-AD\(2021\)012](#)) ; Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016) ([CDL-AD\(2016\)007](#)), II.E.1.d. , paragraphes 91-96 et Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procureurs ([CDL-PI\(2018\)001](#)), 3.1.2.3 sur la procédure de nomination et 3.2.5 sur les transferts et les détachements, etc. ; Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010) ([CDL-AD\(2010\)040](#)), paragraphe 59.

SEIJ retrouvent leur degré d'exécution professionnelle et le salaire correspondant qu'ils avaient auparavant ou qu'ils ont acquis par suite de promotion, conformément à la loi, pendant leur activité au sein de la SEIJ. Le transfert proposé dans le projet de loi des procureurs de la SEIJ, qui doivent être transférés à d'autres postes au sein du ministère public, n'est pas lié au procureur en personne ou dépendant de son comportement professionnel, mais est de nature générale en raison du démantèlement de la SEIJ. Les procureurs retrouveront leurs postes antérieurs dans les conditions prévues par le présent article (avant l'existence de la SEIJ).

39. Même si l'organisation hiérarchique des procureurs de la SEIJ est respectée lors de leur transfert au sein du système judiciaire et que le principe de l'indépendance de chaque procureur est respecté, en les traitant de manière objective, il pourrait être utile de prévoir un mécanisme permettant de traiter les conflits à venir dans des cas individuels au sein du SCM.

40. En ce qui concerne les affaires qui ont été traitées par les procureurs de la SEIJ, elles doivent être transférées au bureau du procureur compétent (c'est-à-dire le DNA, le DIICOT, les bureaux des procureurs rattachés à la cour d'appel), où elles seront traitées plus avant et éventuellement réexaminées sur le fond en vertu des dispositions du droit procédural, du projet de loi et, en dernier ressort, de la CEDH, en particulier des articles 5 à 7.

41. Ainsi, des décisions ou des actions antérieures dans des affaires traitées par des procureurs de la SEIJ pourraient bien être annulées par un nouveau procureur chargé de l'affaire, conformément aux dispositions ordinaires du droit procédural et de l'article 1 (paragraphe 5, 6 et 8) du projet de loi.

42. En résumé, les changements introduits à la suite d'une réorganisation du système judiciaire devraient être effectués de manière à ne pas causer de problèmes en ce qui concerne l'administration de la justice et le traitement des procureurs initialement en charge. Ces changements doivent assurer que le principe de l'indépendance des procureurs individuels n'est pas affecté. Les procureurs doivent toujours être traités avec le respect dû à leur position au sein du service des poursuites en tant que tel. Leur position doit donc être considérée comme indépendante jusqu'à un certain point, mais pas autant que celle des juges.

V. Amendements de la Chambre des Députés

43. Le projet de loi préparé par le gouvernement a été soumis en février 2021 à la Chambre des députés du Parlement, qui a modifié le texte en introduisant des garanties supplémentaires sous la forme d'une inviolabilité judiciaire. L'introduction de ces amendements soulève donc des questions quant aux normes relatives à l'inviolabilité des juges et des procureurs.

A. Juges et procureurs - normes en matière d'inviolabilité

44. La Commission de Venise tient à rappeler que les juges et les procureurs doivent bénéficier d'une immunité purement fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. Il ne devrait pas y avoir d'immunité pour les infractions intentionnelles, par exemple l'acceptation de pots-de-vin¹⁷.

¹⁷ Pour les juges, voir notamment Commission de Venise, *Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur l'immunité des juges*, (CDL-AD(2013)008). Voir également, Commission de Venise, Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges de l'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 103^e session plénière (Venise, 19-20 juin 2015) (CDL-AD(2015)013), paragraphe 25 ; Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : l'indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise à sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013) (CDL-AD(2010)004). Pour les procureurs, voir notamment Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010) (CDL-AD(2010)040).

45. Pour les juges, la Commission de Venise, dans son Rapport 2010 sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : L'indépendance des juges, a approuvé la règle générale selon laquelle les juges ne doivent bénéficier d'aucune forme d'immunité pénale pour les délits de droit commun commis en dehors de l'exercice de leur fonction : « *Il ne fait aucun doute que les juges doivent être protégés contre toute influence extérieure indue. A cette fin, ils devraient jouir d'une immunité fonctionnelle – mais exclusivement fonctionnelle (immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des infractions intentionnelles, comme l'acceptation de pots-de-vin).* »¹⁸

46. Cela a été répété dans le Mémoire d'*amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur l'immunité des juges, dans lequel la Commission de Venise a déclaré que « *Si des garanties fonctionnelles sont nécessaires pour protéger l'indépendance des juges contre toute influence extérieure indue, une immunité générale n'est pas indispensable. L'indépendance des juges n'est pas subordonnée à une immunité générale et les juges devraient répondre de toute infraction alléguée, en partant du principe que les procédures normales de défense et de recours et les autres composantes de la prééminence du droit sont à leur entière disposition.* »¹⁹

47. L'immunité purement fonctionnelle des juges est approuvée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 sur Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), qui énonce deux principes fondamentaux : « *L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité pénale, sauf en cas de malveillance* » (paragraphe 68) ; « *Lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions judiciaires, les juges voient leur responsabilité pénale, civile et administrative engagée comme tout autre citoyen.* » (paragraphe 71). En outre, le Comité des Ministres, dans sa [Résolution \(97\) 24 sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption](#), a insisté sur l'objectif de « *veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique* » (principe 6).

48. L'ONU approuve également l'immunité fonctionnelle des juges dans ses *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*, qui stipulent que « *[s]ans préjudice de toute procédure disciplinaire ou de tout droit de faire appel ou droit à une indemnisation de l'Etat, conformément au droit national, les juges ne peuvent faire personnellement l'objet d'une action civile en raison d'abus ou d'omissions dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.* »²⁰

49. Pour les procureurs, dans son rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, en ce qui concerne l'immunité, la Commission de Venise explique que « *[l]es procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale, qui pourrait même alimenter la corruption, mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs obligations.* »²¹

¹⁸ Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : l'indépendance des juges ([CDL-AD\(2010\)004](#)), paragraphe 61.

¹⁹ Commission de Venise, *Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur l'immunité des juges* adopté par la Commission de Venise à sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013) ([CDL-AD\(2013\)008](#)), paragraphe 54.

²⁰ [Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature](#), adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985, et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 de l'Assemblée générale, paragraphe 16.

²¹ Commission de Venise, Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire: Partie II - le ministère public ([CDL-AD\(2010\)040](#)), paragraphe 61.

50. L'immunité fonctionnelle des procureurs est également approuvée par le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) du Conseil de l'Europe, qui indique dans son [avis n° 9 \(2014\) sur les normes et principes européens concernant les procureurs](#) que « X. Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale mais d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi conformément à leurs fonctions. » Elle ajoute au paragraphe 88 que « Les procureurs ne devraient pas jouir d'une immunité générale qui les protégerait de toute poursuite pour des actes criminels qu'ils auraient commis et pour lesquels ils doivent répondre devant les tribunaux, sous réserve de garanties spéciales mises en place dans certains États pour garantir leur indépendance. Cela pourrait entraîner un manque de confiance du public, voire alimenter la corruption ».

51. L'immunité fonctionnelle des procureurs est également approuvée par les [Directives du HCDH sur le rôle des procureurs](#) (1990), qui stipulent que « 4. Les États veillent à ce que les magistrats du parquet puissent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles en toute liberté, sans faire l'objet d'intimidations, sans être harcelés, sans subir d'ingérence non fondée et sans devoir assumer de façon injustifiée une responsabilité civile, pénale ou autre. »

52. En résumé, donc, ni les juges ni les procureurs ne devraient bénéficier d'une immunité générale (qui pourrait, entre autres, favoriser la corruption), mais devraient bénéficier d'une immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions ou dans l'exercice de leurs fonctions.

B. Amendements de la Chambre des Députés

53. Suite à une proposition faite par un membre du Parlement, la Chambre des députés a introduit trois nouveaux articles (articles 4-6) dans le projet de loi préparé par le gouvernement, qui visent à fournir des garanties supplémentaires aux juges et aux procureurs.

54. En vertu de la modification introduite par l'[article 4 des amendements de la Chambre des députés](#) (qui renvoie à l'article 95 de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs), les juges et les procureurs ne peuvent être « traduits en justice » pour des infractions contre la justice, des infractions de corruption, des infractions de service ou des infractions assimilées à des infractions de corruption, qu'avec l'approbation de la section des juges ou, le cas échéant, de la section des procureurs du CSM.

55. Cet amendement introduit donc un type d'inviolabilité qui peut être levé par le CSM (similaire à celle accordée par la Constitution de la Roumanie aux membres du Parlement, qui ne peut être levée que par le Parlement) malgré le fait que le cadre juridique existant semble fournir des garanties suffisantes. Celles-ci sont fournies par l'actuelle loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs (indépendance, professionnalisme et spécialisation des magistrats applicables à tous les citoyens, y compris les magistrats) ; par les garanties prévues dans le code de procédure pénale ; par les garanties fournies par la Direction nationale anticorruption (DNA) et par des garanties spéciales pour les magistrats (compétence en fonction de la qualité de la personne, cas de suspension des juges et des procureurs de leurs fonctions, défense des juges et des procureurs et garanties spéciales pendant les enquêtes pénales).

56. Le fait de désigner les juges et les procureurs comme nécessitant des garanties spéciales supplémentaires – au-delà de celles dont ils bénéficient à juste titre en vertu de l'immunité fonctionnelle – peut envoyer un mauvais signal et pourrait nuire davantage à l'image de la profession en Roumanie.

57. Ensuite, l'[article 6 des amendements de la Chambre des députés](#) (en accord avec l'article 4) prévoit une nouvelle compétence du CSM au paragraphe 5 : « La section des juges du Conseil supérieur de la magistrature approuve l'envoi au tribunal des juges ayant commis un crime contre

la justice, des délits de corruption, des délits de service ou des délits assimilés à des délits de corruption. »

58. L'article 134(2) de la Constitution roumaine confère au CSM le rôle d'une cour de justice pour la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs. Cependant, l'article 6 des Amendements de la Chambre des députés semble également donner au CSM le contrôle de l'ouverture d'affaires pénales contre les juges et les procureurs. Un tel mécanisme de contrôle n'est pas compatible avec la bonne administration de la justice dans les affaires pénales, qui doit être assurée par les tribunaux ordinaires dans le cadre de l'État de droit, y compris l'application du principe d'égalité de traitement des parties. L'amendement suscite donc des inquiétudes car il donne à la section concernée du CSM la compétence exclusive pour décider des actions en matière pénale contre les juges et les procureurs.

59. Les dispositions roumaines relatives à la responsabilité pénale, civile et disciplinaire des juges et des procureurs et au rôle et à l'organisation du CSM dans certaines de ces matières ont été commentées, dans une certaine mesure, dans l'Avis 2018 et l'Avis 2019 de la Commission de Venise.²² Toutefois, il s'agit d'une modification de grande portée qui devrait être discutée avec les parties prenantes concernées dans le cadre d'une procédure ouverte et ne pas être introduite par voie d'amendements au Parlement après que les consultations avec les parties prenantes concernées ont déjà eu lieu.

60. En outre, toute inviolabilité, en règle générale, doit être ancrée dans la Constitution car l'inviolabilité d'un groupe spécifique de personnes viole le principe d'égalité. Les amendements proposés donnent l'impression que l'introduction d'un nouveau type d'inviolabilité combinée à l'abolition de la SEIJ pourrait servir de protection (sauvegarde) contre la responsabilité pour des actes de corruption. Ce n'est évidemment pas l'objectif à atteindre et la Commission de Venise est très critique vis-à-vis d'une telle immunité, car l'inviolabilité entrave la lutte contre la corruption²³.

61. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe est encore plus critique : *"Le Greco a rencontré plusieurs situations nationales où un grand nombre de titulaires de fonctions publiques jouissaient d'une inviolabilité similaire à celle des parlementaires. Dans un cas extrême, il s'agissait de la plupart des membres du pouvoir judiciaire, des membres du pouvoir exécutif de l'État et des régions, des membres des conseils élus nationaux et régionaux, des membres de plusieurs administrations publiques, etc. Le Greco a recommandé de réduire les catégories de titulaires de fonctions publiques bénéficiant de ces immunités car aucune raison valable n'a pu être identifiée pour maintenir de telles situations"*²⁴.

62. La Commission de Venise a observé une tendance dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, qui font un grand usage de l'inviolabilité (avec un effet négatif sur la lutte contre la corruption) et a observé la tendance inverse dans un certain nombre de pays d'Europe occidentale où l'inviolabilité a été réduite (Autriche, Belgique, France et Italie)²⁵. Ce recours à l'inviolabilité peut être dû à divers facteurs, dont l'incertitude et le manque de stabilité du système et du cadre juridiques, auxquels il faut s'attaquer de toute urgence.

²² Voir Commission de Venise, Avis d'octobre 2018 sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la loi n°317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, adopté par la Commission de Venise à sa 116ème session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) ([CDL-AD\(2018\)017](#)) ; Commission de Venise, Avis sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale, adopté par la Commission de Venise à sa 116ème session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018) ([CDL-AD\(2018\)021](#)) ; Commission de Venise, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, adopté par la Commission de Venise à sa 119^e Session plénière (Venise, 21-22 juin 2019) ([CDL-AD\(2019\)014](#)).

²³ Commission de Venise, Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires ([CDL-AD \(2014\)011](#)), paragraphe 124.

²⁴ Ibid, paragraphe 104 et note de bas de page 24.

²⁵ Ibid, paragraphes 124 et 125.

63. La raison de l'introduction de ce type d'inviolabilité peut résulter d'un problème qui semble affecter les juges (et les procureurs) roumains, selon les informations reçues par la délégation de la Commission de Venise lors des réunions en ligne. Il s'agit notamment de plaintes vexatoires déposées par des particuliers contre des juges (et des procureurs), qui conduisent souvent à des enquêtes ou des procédures pénales inutiles et infondées. Si tel est le cas, la Commission de Venise souhaiterait suggérer qu'une solution différente soit trouvée pour décourager ce genre de procédures (voir paragraphe 67 ci-dessous).

64. Le CCJE fait référence aux plaintes vexatoires dans son [Avis n° 3](#), qui recommande que « *dans les pays où des personnes privées peuvent intenter des enquêtes ou des procédures pénales, un mécanisme devrait exister pour empêcher ou pour mettre un terme à de telles enquêtes ou procédures contre un juge touchant à l'exercice de ses fonctions lorsqu'il n'y a pas lieu de penser que la responsabilité pénale du juge est engagée* » (paragraphe 54).

65. En résumé, la Commission de Venise souhaite réaffirmer qu'une séparation claire doit être établie entre l'immunité fonctionnelle qui s'applique aux juges et aux procureurs dans l'exercice de leurs fonctions et l'inviolabilité proposée dans les Amendements de la Chambre des députés, qui fournit une immunité qui va au-delà de l'immunité fonctionnelle et s'apparente à l'immunité accordée aux membres du Parlement en vertu de la Constitution. En tant que tel, ce type d'immunité n'est pas transférable aux juges et aux procureurs et ne devrait donc pas être poursuivi. En outre, des garanties adéquates existent déjà dans la législation actuelle de la Roumanie (voir paragraphe 55, ci-dessus).

66. La Commission de Venise estime qu'il est essentiel que les procédures pénales, qui ne relèvent pas de l'immunité fonctionnelle, ne soient pas de la compétence du CSM. Le CSM est un organe administratif qui ne devrait pas avoir de tâches judiciaires (ce qui, en Roumanie, inclut les poursuites). Il s'agit également d'une question de séparation des pouvoirs et, en tant que telle, d'une question constitutionnelle. Ces affaires devraient être portées directement devant les tribunaux sans examen préalable par le CSM.

67. En ce qui concerne les plaintes vexatoires (souvent des plaintes pénales) déposées par des particuliers contre des juges et des procureurs (par exemple, des recours dilatoires ou frivoles introduits après le prononcé d'un jugement/d'une décision), il s'agit d'une question qui devrait être traitée par le ministère public ordinaire. Du point de vue de la Commission de Venise, ce problème doit être considéré comme une question urgente nécessitant une réforme. L'énorme stock de plaintes de ce type semble être l'une des raisons de l'échec de la SEIJ.

VI. Conclusions

68. La Commission de Venise se félicite de l'intention des autorités roumaines de réformer le système judiciaire et de rétablir la compétence des parquets spécialisés tels que le DNA et le DIICOT et comprend que la première étape urgente de cette réforme plus large consiste à démanteler la Section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire (SEIJ).

69. A cette fin, la Commission de Venise a été invitée à préparer un avis sur le *projet de loi visant à démanteler la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire* (tel qu'adopté par le gouvernement) et la version amendée du *projet de loi visant à démanteler la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire, ainsi qu'à amender et compléter certains actes normatifs dans le domaine de la justice* (tels qu'adoptés par la Chambre des députés) – qui font l'objet du présent avis.

70. Dans ce contexte, les principales recommandations de la Commission de Venise sont les suivantes :

- L'article 4 des Amendements de la Chambre des députés introduit un nouveau type d'inviolabilité pour les juges et les procureurs dans le cadre d'un domaine très sensible (les poursuites pénales) qui va bien au-delà de l'immunité fonctionnelle et devrait donc être supprimé.
- L'article 6 des Amendements de la Chambre des députés (dans la lignée de l'article 4) prévoit une nouvelle compétence du CSM en donnant à la section compétente du CSM la compétence exclusive pour décider des actions en matière pénale contre les juges et les procureurs, qui ne devraient pas être poursuivies. Les procédures pénales qui ne relèvent pas de l'immunité fonctionnelle ne devraient pas relever de la compétence du CSM et devraient être portées directement devant les tribunaux sans examen préalable du CSM.
- Les plaintes vexatoires (souvent des plaintes pénales) déposées par des particuliers contre des juges et des procureurs devraient être traitées par le ministère public ordinaire. Cette question doit être considérée comme une question urgente qui nécessite une réforme.

71. Dans l'ensemble, les Amendements de la Chambre des députés soulèvent de nombreux doutes ainsi que des questions de droit substantiel et de procédure. Ils concernent l'organisation systémique du pouvoir judiciaire et sont d'une telle importance que, s'ils devaient être poursuivis, ils devraient faire l'objet d'une procédure législative complète et appropriée. Toutefois, la Commission de Venise recommande que ces Amendements de la Chambre des Députés soient complètement écartés.

72. La Commission de Venise tient à souligner que, le démantèlement de la SEIJ n'étant que la première étape de cette réforme, elle souhaite encourager les autorités roumaines à poursuivre leur réforme plus large et reste à leur disposition pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.