



Strasbourg, 21 mars 2022

CDL-AD(2022)006

Avis n°.1079/2022

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE 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 PÉNALES COMMISES
AU SEIN DU POUVOIR JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 130^{ème} session plénière
(Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)**

sur la base des commentaires de

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

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	Portée de l'avis	6
IV.	Analyse	6
a.	Remarques préliminaires.....	6
b.	Objectif de la loi.....	6
c.	Critères de sélection.....	8
d.	Processus de nomination	9
e.	Reprise d'affaires et plaintes vexatoires	11
f.	Dispositions transitoires.....	12
V.	Conclusions	12

I. Introduction

1. Par lettre du 31 janvier 2022, la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire en Roumanie (CDL-REF(2022)008).

2. M. Johan Hirschfeldt, M. Jean-Claude Scholsem, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori sont les rapporteurs de cet avis.

3. Les 23 et 24 février 2022, les rapporteurs ont tenu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice de Roumanie, le Parlement (le président de la Commission juridique du Sénat et le président de la Commission juridique de la Chambre des députés), la Direction nationale anticorruption (DNA), le Procureur général, le président en exercice du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), des associations professionnelles de juges et de procureurs, des représentants de la communauté internationale et des ONG. La Commission de Venise remercie le Ministère de la Justice pour l'organisation de ces réunions en ligne.

4. Le projet de loi a été approuvé par le gouvernement le 14 février 2022, après quoi il a été soumis au parlement roumain. La Chambre des Députés a adopté le projet de loi le 21 février 2022. Il a été précisé à la délégation de la Commission de Venise, lors des réunions en ligne, que le projet de loi serait adopté avant que la Commission ne soit en mesure de rendre son avis et, en effet, le 28 février 2022, le Sénat a adopté le projet de loi le 28 février 2022. Après un recours constitutionnel contre le projet de loi (qui a été rejeté à l'unanimité par la Cour constitutionnelle le 9 mars 2022), la loi a été signée par le président de la Roumanie le 11 mars 2022 et est entrée en vigueur quelques jours plus tard. À tous les stades de la procédure législative, des amendements ont été apportés au projet de loi. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi telle qu'elle a été finalement adoptée par le Sénat ([CDL-REF\(2022\)008rev](#)). Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 23 et 24 février 2022. Après un échange de vues avec George Cătălin Șerban, secrétaire d'État, ministère de la Justice de Roumanie, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 130^{ème} session plénière (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022).

II. Contexte

6. Ce n'est pas la première fois que la Commission de Venise rend un avis sur la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire (ci-après : SEIJ), une structure du parquet dédiée aux enquêtes et aux poursuites des infractions commises par les juges et les procureurs. En octobre 2018, la Commission de Venise a rendu son avis sur la création de la SEIJ. Dans cet avis (ci-après « l'avis de 2018 »), la Commission de Venise a souligné « *des questions et des vives préoccupations* », notamment en ce qui concerne « *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 ». ¹ Elle a recommandé aux autorités roumaines de « reconsidérer la proposition de créer une structure spécialisée du ministère public pour les enquêtes sur les infractions commises par les juges et les procureurs », indiquant en outre que « le recours à des procureurs spécialisés, associé à des garanties procédurales, semble être une alternative convenable de ce point de vue ». ² Cette recommandation n'a toutefois pas été suivie par les autorités roumaines et la SEIJ a été créé en octobre 2018.

7. Dans son avis de juin 2019 sur les ordonnances d'urgence GEO no. 7 et GEO no. 12 modifiant les lois sur la justice (ci-après « l'avis de 2019 »), la Commission de Venise a réitéré ses critiques à l'égard de la création de la SEIJ déclarant 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* ». ³ Elle a également critiqué le fait que les procureurs de la section aient été nommés dans le cadre d'un régime transitoire « *qui a de facto privé du processus décisionnel le volet des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), ce qui ne cadre pas bien avec la conception institutionnelle du CSM* » et a 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* ». ⁴ 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* ». ⁵

8. En janvier 2021, le gouvernement roumain a décidé de démanteler la SEIJ, soulignant qu'il s'agirait d'une première étape essentielle et urgente dans la réforme des lois sur la justice et qu'elle serait suivie de l'adoption de trois projets de loi, respectivement sur le statut des juges, l'organisation judiciaire et le CSM. Il a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi démantelant la SEIJ. Dans son avis adopté en juillet 2021 (ci-après « l'avis de 2021 »), la Commission de Venise a exprimé un avis positif en soulignant que « *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* ». ⁶

9. Entre-temps, le 18 mai 2021, la Cour de justice de l'UE (CJUE) a rendu une décision préjudicielle sur la compatibilité avec le droit de l'UE de la législation établissant la SEIJ, comme indiqué dans l'avis de 2021. La CJUE a précisé que, pour être compatible avec le droit de l'UE, une telle législation doit, d'une part, être justifiée par des exigences objectives et vérifiables relatives à la bonne administration de la justice et, d'autre part, garantir que cette section ne peut pas être utilisée comme un instrument de contrôle politique sur l'activité de ces juges et procureurs et que la section exerce ses compétences dans le respect des exigences de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. ⁷ La CJUE a donc défini un certain nombre de

¹ Commission de Venise, CDL-AD(2018)017, Roumanie - Avis sur les modifications de la loi n° 303/2004 sur l'état 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 de Venise lors de sa 116^e session plénière (19-20 octobre 2018), paragraphe 83.

² *Ibid.* paragraphe 165.

³ Commission de Venise, CDL-AD(2019)014, Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence GEO n° 7 et GEO n° 12 modifiant les lois de la justice, adopté par la Commission de Venise lors de sa 119^e session plénière (21-22 juin 2019), paragraphe 49.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2021)019, Roumanie - Avis sur le projet de loi de démantèlement de la section d'enquête sur les infractions commises au sein du système judiciaire, adopté par la Commission de Venise lors de sa 127^e session plénière (2-3 juillet 2021), paragraphe 31.

⁷ La Cour ajoutée que la législation nationale en cause ne saurait avoir pour effet d'exposer les juges ou procureurs saisis d'affaires de corruption à des facteurs externes, notamment à toute influence directe ou indirecte du pouvoir législatif ou exécutif susceptible d'avoir un effet sur leurs décisions, comme cela méconnaîtrait les exigences découlant

critères pour évaluer la compatibilité d'une telle législation 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, elle a laissé l'évaluation finale aux juridictions de renvoi.

10. Le 7 juin 2021, la Cour d'appel de Pitești a été la première juridiction de renvoi à appliquer l'arrêt de la CJUE, déclarant que l'existence de la SEIJ n'était pas justifiée par des exigences objectives et vérifiables quant à la bonne administration de la justice et qu'il n'était donc pas compétent pour instruire une affaire dont il était saisi. Cependant, cette décision a été suivie, le 8 juin 2021, d'un arrêt de la Cour constitutionnelle de Roumanie, répétant les arrêts précédents selon lesquels elle ne s'opposait pas à la création de la SEIJ, précisant qu'il appartenait au législateur de mettre en place et de démanteler des structures telles que la SEIJ.⁸ La Cour constitutionnelle a également estimé que « *dans la mesure où certains tribunaux laissent de côté les dispositions nationales qu'ils considèrent 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, partant, la violation du principe de l'État de droit* ». En bref, elle a estimé qu'une fois jugé que la législation en cause était conforme à la Constitution roumaine, une juridiction ordinaire n'était pas compétente pour examiner la conformité de cette législation nationale avec le droit européen.

11. Le 21 décembre 2021, la CJUE a rendu un arrêt préjudiciel dans lequel elle a énoncé le principe de la primauté du droit de l'UE et entériné le caractère contraignant des critères de référence du mécanisme de coopération et de vérification établi par la décision 2006/928/CE de la Commission du 13 décembre 2006 (qui, dans ses rapports d'avancement, fait notamment référence à la suppression de la SEIJ).⁹ Cela a été confirmé par une autre décision préjudicielle rendue par la CJUE le 22 février 2022, dans laquelle la Cour a estimé, en relation avec l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle de 8 juin 2021, que le droit de l'UE s'oppose à une règle nationale en vertu de laquelle les tribunaux nationaux ne sont pas compétents pour examiner la conformité au droit de l'UE d'une législation nationale qui a été jugée constitutionnelle par un arrêt de la cour constitutionnelle de l'État membre.¹⁰

de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE et les obligations spécifiques de la Roumanie au en vertu la décision 2006/928 (qui a établi le mécanisme de coopération et de vérification en Roumanie) dans le domaine de la lutte contre la corruption. CJUE, [arrêt du 18 mai 2021](#) dans les affaires jointes C-83/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' contre Inspecția 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.

⁸ Décision no. 390 du 8 juin 2021 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions des articles 881 -889 de la Loi no. 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement no. 90/2018 concernant certaines mesures pour l'opérationnalisation de la Section d'enquête sur les infractions pénales au sein du pouvoir judiciaire. Publié dans le Journal officiel de la Roumanie, partie I, no 612 du 22 juin 2021.

⁹ CJUE, [arrêt du 21 décembre 2021](#) dans les affaires jointes C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19. La CJUE a notamment jugé que la primauté du droit de l'Union doit être interprétée en ce sens « *qu'il s'oppose à une réglementation ou à une pratique nationale selon laquelle les juridictions de droit commun nationales sont liées par les arrêts de la cour constitutionnelle nationale et ne peuvent, de ce fait et sous peine de commettre une faute disciplinaire, laisser inappliquée, de leur propre autorité, la jurisprudence issue de ces arrêts, alors qu'elles considèrent, à la lumière d'un arrêt de la Cour, que cette jurisprudence est contraire à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, à l'article 325, paragraphe 1, TFUE ou à la décision 2006/928* ».

¹⁰ CJUE, [arrêt du 22 février 2022](#), dans l'affaire C-430/21. Dans cette affaire, un recours devant la Cour d'appel de Craiova, en Roumanie, contestait la durée excessive des procédures pénales (suite à une plainte contre plusieurs juges pour la commission présumée d'infractions). La Cour d'appel a considéré qu'elle devrait évaluer la compatibilité avec le droit de l'UE (en particulier l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TFUE et la décision 2006/928/CE) de la législation nationale établissant la SEIJ. Toutefois, compte tenu de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle de Roumanie du 8 juin 2021, elle n'aurait pas, en vertu du droit national, la compétence pour le faire, et a saisi la CJUE d'une question préjudicielle.

12. Dans le même temps, le projet de loi sur le démantèlement de la SEIJ, faisant l'objet de l'avis de 2021, est bloqué au Parlement. Le 25 novembre 2021, après une crise politique de deux mois, un nouveau gouvernement a été formé. Le nouveau ministre de la Justice a préparé un nouveau projet de loi sur le démantèlement de la SEIJ, qui est censé tenir compte des avis de la Commission de Venise et des arrêts pertinents de la CJUE.

III. Portée de l'avis

13. La loi n'est qu'une partie mineure d'un ensemble de réformes judiciaires en préparation. La Commission de Venise avait souhaité fournir un avis avec une approche holistique sur un tel ensemble de réformes générales, comme suggéré dans ses avis précédents. Cependant, comme il n'y a actuellement aucune proposition concernant la réforme plus large du système judiciaire, cet avis se concentre uniquement sur les questions liées au démantèlement de la SEIJ et à son remplacement par un nouveau mécanisme.

IV. Analyse

a. Remarques préliminaires

14. Le projet de loi sur le démantèlement de la SEIJ (ci-après « la loi ») proposé par le ministre de la Justice a été adopté (avec divers amendements) par le gouvernement le 14 février 2022, puis par la Chambre des députés (avec d'autres amendements) le 21 février 2022 et le Sénat (avec d'autres amendements) le 28 février 2022. La délégation de la Commission de Venise a été informée que son avis ne pouvait être attendu, notamment parce que la date limite pour l'abolition de la SEIJ dans le programme du gouvernement était fixée au 31 mars 2022, et qu'il était important de progresser rapidement dans l'abolition de la SEIJ pour atteindre le point de référence pertinent dans le cadre du mécanisme de coordination et de vérification et pour éviter une situation juridique qui générerait une procédure d'infraction contre la Roumanie, à la lumière des arrêts de la CJUE.

15. La Commission de Venise regrette la précipitation avec laquelle cette loi a été adoptée. Cela indique que toute amélioration de la loi qu'elle pourrait recommander ne sera pas possible sans de nouveaux amendements à la législation en vigueur. En outre, cette précipitation a rendu difficile l'évaluation sur le fond des différents amendements introduits à différents stades du processus législatif. Étant donné que l'avis de la Commission de Venise doit être adopté près de deux semaines avant la date limite du programme gouvernemental et compte tenu des doutes exprimés par divers interlocuteurs quant à la conformité de la solution retenue avec les exigences énoncées dans l'arrêt de la CJUE du 18 mai 2021, la Commission de Venise n'est pas convaincue par les arguments avancés pour justifier une adoption rapide de la loi et considère qu'une occasion d'améliorer la loi a été manquée.

b. Objectif de la loi

16. Comme indiqué ci-dessus, dans ses avis de 2018 et 2019, la Commission de Venise s'est montrée très critique à l'égard de la création de la SEIJ. Dans son avis de 2021, la Commission a considéré le démantèlement de la SEIJ et le rétablissement des compétences de la DNA vis-à-vis des procureurs et des juges, comme une évolution positive. Comme en 2021, le démantèlement de la SEIJ - qui a fait l'objet d'allégations de sous-performance, d'ingérence dans des affaires de corruption de haut niveau et de pression sur les magistrats¹¹ - semble à nouveau être salué par une grande partie de la communauté judiciaire en Roumanie ainsi que par la communauté internationale et les ONG. Le consensus s'arrête toutefois là. Selon la

¹¹ Voir, par exemple, Commission européenne, 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 (COM(2021) 370 final), 8 juin 2021, p.5.

Commission de Venise, le démantèlement de la SEIJ ne peut pas être une fin en soi, mais doit avant tout être un moyen de garantir l'efficacité accrue d'une enquête sur les infractions - surtout la corruption - commises par les juges et les procureurs.

17. La question cruciale à cet égard est de savoir ce qu'il advient des affaires actuellement traitées par la SEIJ et des compétences transférées en 2018 de la DNA et de la Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme (DIICOT). Différente du projet de loi proposé en 2021, la nouvelle loi ne cherche pas à rétablir les compétences de la DNA (et de la DIICOT) pour ce qui est des infractions de corruption (ou de crime organisé et de terrorisme dans le cas de la DIICOT) commises par les juges et les procureurs. En lieu et place, les compétences de la SEIJ seront reprises par : a) la section des poursuites pénales du Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice (pour les infractions commises par les membres du CSM, les juges et les procureurs auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, les juges et les procureurs auprès des cours d'appel et de la cour d'appel militaire, ainsi que les juges de la Cour constitutionnelle - une catégorie qui a été ajoutée lors de la procédure à la Chambre des députés du Parlement roumain) et b) les parquets auprès des cours d'appel (pour les infractions commises par les juges et les procureurs auprès des tribunaux de première instance, des tribunaux et des tribunaux militaires).¹²

18. Tout en reconnaissant que l'organisation et la structure d'un ministère public relèvent de la décision des autorités, la Commission de Venise a toujours soutenu la spécialisation institutionnelle dans la lutte contre la corruption.¹³ Dans son avis de 2018, elle a également reconnu les « *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.* ».¹⁴ En particulier dans les pays où il existe déjà une structure spécialisée efficace ayant fait ses preuves, il semble difficile de justifier l'exclusion des juges et des magistrats du mandat de telles structures, surtout d'une manière qui risque de dissiper davantage les ressources et de continuer à recourir à des procureurs non spécialisés pour enquêter sur les infractions de corruption.

19. En discutant de ce point lors de ses réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a entendu une fois encore des allégations « d'abus » dans le travail de la DNA, invoquées pour justifier que les compétences de la DNA (et de la DIICOT) n'ont pas été rétablies vis-à-vis des juges et des procureurs, et a noté la forte polarisation autour de cette question. Elle note que l'exposé des motifs de la loi en fait également mention (en relation avec une décision de la plénière du CSM sur le rapport de l'Inspection judiciaire pour la période 2014-2018).¹⁵ Bien qu'il soit difficile pour la Commission d'évaluer la gravité de ces allégations, comme mentionné dans son avis de 2018¹⁶, elle considère qu'il s'agira probablement de questions incidentes impliquant des procureurs individuels de la DNA plutôt que d'un problème structurel au cœur de la DNA (en gardant également à l'esprit que les actions de la DNA sont soumises à un contrôle judiciaire, ce qui permettrait de contrer tout excès de zèle de sa part).

20. 20. Le nouveau mécanisme est également plus vulnérable en termes d'indépendance fonctionnelle que la DNA (et la DICOTT) lorsqu'il s'agit d'enquêter et de poursuivre des affaires

¹² Article 3, paragraphe 1 et 2 de la loi.

¹³ Voir par exemple : Commission de Venise, CDL-AD(2014)041, Monténégro - Avis intermédiaire sur le projet de loi sur le bureau du procureur spécial de l'État, adopté par la Commission de Venise lors de sa 101^e session plénière (13-14 décembre 2014), paragraphes 17-18 et 23 ; CDL-AD(2016)009, Albanie - Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière (11-12 mars 2016), pp. 46-47.

¹⁴ Avis de 2018, paragraphe 89.

¹⁵ La décision du CSM note que "*les pratiques des procureurs de la DNA traitant des affaires avec les juges (...) représentaient des formes de pression sur ces derniers, avec des conséquences directes en termes d'administration de la justice*". (Note explicative de la loi, p. 10).

¹⁶ Avis de 2018, paragraphe 88.

de corruption, qui peuvent impliquer des collègues et des supérieurs du procureur.¹⁷ À cet égard, la Commission de Venise renvoie également aux observations qu'elle a formulées dans son avis de 2021 sur l'indépendance d'un procureur individuel dans un système hiérarchique¹⁸, ainsi qu'aux observations formulées dans son avis de 2018 sur l'indépendance du ministère public en Roumanie en général¹⁹, dans le contexte de la « *tendance générale à un ministère public plus indépendant* »²⁰ notée précédemment dans les États membres de la Commission de Venise.

21. À cet égard, un autre argument en faveur de la solution proposée dans la loi, à savoir le traitement spécial des magistrats concernant les infractions commises par eux, visait - comme le souligne également la note explicative - à garantir l'indépendance des juges. Il s'agit toutefois d'une mauvaise compréhension de l'indépendance des juges. Comme la Commission l'a souligné à plusieurs reprises lors de la discussion sur l'immunité des juges, l'indépendance judiciaire n'est pas une prérogative ou un privilège personnel du juge.²¹ Cela ne signifie pas, lorsqu'il s'agit de crimes intentionnels tels que la corruption, que l'indépendance judiciaire justifie de traiter les crimes *ad personam* et d'exclure les juges et les procureurs des attributions des structures spécialisées. Tout traitement spécial des magistrats devrait être strictement limité à l'immunité fonctionnelle pour les actes accomplis de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions ou dans l'exercice de celles-ci et ne devrait pas s'étendre à la commission de crimes.

22. Des inquiétudes subsistent également quant à savoir si le SEIJ ne subira qu'un démantèlement *de jure* et si - exception faite du nombre de procureurs qui lui sont rattachés et sa répartition territoriale - la nouvelle structure ne sera pas fondamentalement différente de la SEIJ. Cela soulèverait la question de savoir si le nouveau mécanisme sera en mesure de lutter efficacement contre la corruption dans le système judiciaire. Étant donné que la DNA a mis en place une structure de travail efficace, couvrant l'ensemble du territoire de la Roumanie, avec les moyens techniques et l'expérience nécessaires pour enquêter sur des affaires de corruption complexes, et à la lumière des préoccupations exprimées dans ses avis 2018, 2019 et 2021, la Commission de Venise regrette que les compétences de la DNA (et de la DIICOT) au regard des infractions commises par les juges et les procureurs n'aient pas été rétablies.

c. Critères de sélection

23. Peuvent soumettre leur candidature au CSM : Les procureurs ayant respectivement au moins 15 ans d'expérience (pour ceux qui sont désignés à travailler pour le parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice et qui ont un rang professionnel correspondant) ou 12 ans d'expérience (pour ceux qui sont désignés à travailler pour les parquets auprès des cours d'appel) en tant que procureur ; qui ont obtenu la note « très bien » lors des deux dernières évaluations professionnelles ; qui n'ont pas fait l'objet de sanctions disciplinaires au cours des trois dernières années ; qui ont une conduite morale irréprochable et qui ont une expérience professionnelle significative dans la supervision ou la poursuite d'infractions pénales.²² Le respect de ces critères par les procureurs candidats est ensuite vérifié par un service spécial du

¹⁷ L'importance de la nécessaire indépendance des organes spécialisés - dans ce cas - dans la lutte contre la corruption est soulignée par les normes internationales. Voir, par exemple, l'article 20 de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STCE 173), adoptée le 4 novembre 1998 ; entrée en vigueur le 1er juillet 2002, ainsi que l'article 36 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) de 2003. Voir également sur cette question, Commission de Venise, CDL-AD(2014)041, paragraphes 15-18 et 55.

¹⁸ Avis de 2021, paragraphes 36-37. Voir aussi pour d'autres observations critiques à ce sujet : James Hamilton, "Prosecution services thirty years after the fall of communism", *Venice Commission: Thirty Years of Quest for Democracy Through Law 1990-2020* (2020), pp. 314-317.

¹⁹ Avis de 2018, paragraphes 63 et 61.

²⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, 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 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), paragraphe 26.

²¹ Voir par exemple Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges adoptée par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

²² Articles 4, paragraphe 1, et 5, paragraphe 1 de la loi.

CSM. Dans la proposition initiale du ministre de la Justice, l'exigence d'une expérience professionnelle significative devait être principalement liée (mais non limitée) aux enquêtes sur la corruption et les infractions liées à la corruption et/ou au crime organisé et au terrorisme ; elle a été remplacée dans le projet ultérieur du gouvernement par une expérience professionnelle significative dans la supervision ou la poursuite d'infractions pénales.

24. Étant donné que certains des procureurs désignés seront amenés également à enquêter sur des cas très complexes de corruption au sein du système judiciaire, il est regrettable que la proposition initiale du ministre de la Justice, qui exigeait une expérience préalable dans les enquêtes sur les infractions liées à la corruption, n'ait pas été maintenue et qu'une expérience générale en matière de poursuites soit préférée. La loi semble assimiler à tort expérience et spécialisation.

25. Cette « expérience professionnelle significative » doit être évaluée en se référant « également aux spécificités et à la complexité des affaires instruites », sur la base des informations fournies par les parquets où les candidats procureurs ont officié auparavant, qui doivent inclure des données sur « le taux d'acquittements, de restitutions, de condamnations, les éventuelles notifications faites par les personnes enquêtées et les solutions qui leur ont été données, ainsi que tout autre aspect pertinent ». ²³ Compte tenu des observations antérieures de la Commission de Venise sur l'utilisation de critères quantitatifs ²⁴, tels que le taux d'acquittements et condamnations, et étant donné que dans le contexte de la Roumanie – cf les plaintes vexatoires plus loin – le critère des « éventuelles notifications faites par les personnes faisant l'objet de l'enquête » pourrait être problématique, il est souhaitable que des critères qualitatifs tels que les spécificités et la complexité des cas soient explicitement inclus dans ces critères de sélection. Cependant, des notions telles que « tout autre aspect pertinent » et « autres questions pertinentes » ²⁵, qui comportent un élément d'imprévisibilité, devraient de préférence être évitées.

d. Processus de nomination

26. Un service spécial au sein du CSM vérifie si les procureurs candidats remplissent ces critères, ensuite la plénière du CSM fait une proposition au procureur général du parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice. Dans le projet initial proposé par le ministre de la Justice, les procureurs devaient être nommés par l'assemblée plénière du CSM sur la base d'une proposition motivée du procureur général du parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice (pour ceux qui sont désignés pour travailler pour le parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice) ou du procureur général auprès des parquets auprès des cours d'appel (pour ceux qui sont désignés pour travailler pour ces parquets). Au total, un maximum de 59 procureurs (un maximum de 14 procureurs auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice et un maximum de trois procureurs désignés auprès de chacune des 15 cours d'appel) seront nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable. ²⁶

27. Les procureurs ainsi désignés ne seront pas exclusivement en charge des infractions commises au sein de l'appareil judiciaire mais pourront également se consacrer à d'autres affaires relevant de la compétence du parquet auquel ils sont rattachés. ²⁷ Dans le même temps, ils ne pourront pas être déplacés dans une autre section du parquet sans leur consentement ²⁸, mais il pourra être mis fin à leur mandat de procureur spécialement désigné par le Procureur général sur proposition de l'assemblée plénière du CSM en cas d'inefficacité professionnelle ; de

²³ Article 4, paragraphe 2 et 4 de la loi.

²⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2014)042, Monténégro - Avis provisoire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, adopté par la Commission de Venise lors de sa 101^e session plénière (12-13 décembre 2014), paragraphes 86-87.

²⁵ Article 4, paragraphe 5 et Article 5, paragraphe 3 de la loi.

²⁶ Articles 10 et 6 de la loi.

²⁷ Article 3, paragraphe 4 de la loi.

²⁸ Article 7 de la loi.

leur propre initiative pour des motifs dûment justifiées ; en cas d'application d'une sanction disciplinaire, s'il est dans l'incapacité d'exercer sa fonction pendant une période supérieure à trois mois, s'il est de son propre gré déplacé, délégué, détaché ou transféré dans un autre bureau de procureur ou si sa nomination n'est pas renouvelée après une période de quatre ans.²⁹

28. La Commission de Venise rappelle que dans son avis de 2019, elle critiquait le rôle de la plénière du CSM dans la procédure de nomination de certains procureurs de l'IOJ car elle ignorait la symétrie entre les fonctions des deux « ailes » du CSM (celles des juges et des procureurs) et permettait aux juges de la plénière du CSM (qui a une majorité de juges) de dominer le processus décisionnel.³⁰ La Commission apprécie que, dans la loi actuelle, cette domination des juges dans le processus de sélection ait été contrebalancée par un droit de veto du procureur général (qui a également participé au processus décisionnel de la plénière) sur la nomination finale des procureurs au nouveau mécanisme. Il serait toutefois raisonnable d'accorder à la section des poursuites du CSM une plus grande implication dans la sélection initiale des procureurs, conformément aux avis précédents de la Commission de Venise sur les conseils judiciaires.³¹

29. Il est en outre regrettable que la loi ne prévoit pas de procédure de concours. De nombreux procureurs sont susceptibles de remplir les critères d'éligibilité et la manière dont la plénière du CSM sélectionne les candidats à proposer au Procureur général n'est pas claire. Il conviendrait de clarifier ce point. En outre, la nomination pour une période de quatre ans est relativement courte pour garantir une indépendance suffisante des procureurs individuels, d'autant qu'il serait possible que ces procureurs aient à enquêter sur des infractions complexes commises, par exemple, par des membres du CSM impliqués dans leur procédure de sélection.

30. À la lumière de ses observations précédentes sur les faibles performances de la SEIJ dues à un manque de personnel et à sa centralisation,³² la Commission de Venise reconnaît que la loi prévoit la nomination d'un maximum de 59 procureurs répartis entre les différents bureaux du procureur. Ces procureurs désignés ne s'occuperont pas exclusivement des infractions commises au sein de l'appareil judiciaire, mais pourront également se charger d'autres affaires relevant de la compétence du bureau du procureur auquel ils sont rattachés.³³ La Commission de Venise note qu'il appartient à la plénière du CSM de décider du nombre réel de personnes à nommer, ce qui – compte tenu des rapports sur l'incapacité du CSM à surmonter les divisions internes ³⁴ - pourrait entraîner une inaction supplémentaire du côté du nouveau mécanisme. L'arriéré d'affaires de la SEIJ à traiter par le nouveau mécanisme est un sujet de préoccupation. Dans ce contexte, il pourrait être utile de définir des critères pour établir un nombre approprié de procureurs afin de garantir l'efficacité du nouveau mécanisme.³⁵

31. Enfin, le fait que la plénière du CSM prenne également l'initiative de mettre fin à la nomination des procureurs désignés dans le cadre du nouveau mécanisme, soit *d'office*, soit sur notification du Procureur général près la Haute Cour de Cassation et de Justice, est problématique, nonobstant le fait que cette résiliation n'affecte pas l'emploi du procureur en tant que tel et n'affecte en rien son rang professionnel.³⁶ Contrairement à la nomination de ces procureurs, le Procureur général ne semble pas disposer d'un droit de veto sur la décision de mettre fin à une nomination, ce qui - étant donné la prédominance des juges au sein de la plénière du CSM - pourrait être problématique, surtout si ces procureurs sont impliqués dans des

²⁹ Article 8 de la loi.

³⁰ Avis de 2019, paragraphe 36.

³¹ Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2020)035, Bulgarie - Avis provisoire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, adopté par la Commission de Venise lors de sa 125^e session plénière (11-12 décembre 2020).

³² Avis de 2021, paragraphe 32.

³³ Article 3, paragraphe 4 de la loi.

³⁴ Commission européenne, Rapport sur les progrès réalisés en Roumanie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, pp. 20-21.

³⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2014)041, paragraphe 68.

³⁶ Article 8, paragraphes 2 et 4 de la loi.

enquêtes sur des crimes commis par des membres du CSM et/ou des juges. Dans ce contexte, il serait également bienvenu que les critères de résiliation de la nomination, tels que « l'inefficacité professionnelle » (qui s'apprécie selon « l'efficacité et la qualité de l'activité ») soient plus clairement définis.

e. Reprise d'affaires et plaintes vexatoires

32. Est maintenue dans la loi la règle opérationnelle selon laquelle le dossier de corruption est transféré de la DNA aux procureurs désignés si d'autres personnes font l'objet d'une enquête pour - par exemple - corruption entre les juges et les procureurs. Toutefois, à la lumière des critiques³⁷ formulées à l'encontre de la SEIJ pour son intervention dans des affaires de corruption de haut niveau instruites par la DNA (par le biais de plaintes vexatoires mentionnées ci-dessous), une garantie a été introduite dans la loi pour le nouveau mécanisme, prévoyant que les affaires ne seront jointes que si « pour des raisons de bonne conduite de l'accusation, l'affaire ne peut être disjointe ». ³⁸ Bien qu'il s'agisse d'une amélioration, compte tenu du fait que la décision de joindre ou de disjointer une affaire reste du ressort du procureur désigné, la Commission de Venise estime qu'il est nécessaire de mettre en place au minimum d'autres garanties contre ce qui a été qualifié au cours des échanges en ligne de « prise de contrôle hostile des affaires » par la DNA. Il serait toutefois préférable que cette règle opérationnelle soit complètement révisée, car elle est susceptible d'affaiblir considérablement la lutte contre la corruption.

33. À cet égard, dans son avis de 2021, la Commission de Venise a souligné le problème des plaintes vexatoires (souvent des plaintes pénales) déposées par des particuliers contre des juges et des procureurs, qui ont *notamment* permis au SEIJ (voir ci-dessus) de reprendre des affaires et qui ont bloqué le traitement ordinaire des affaires.³⁹ Le nombre important de ces plaintes était considéré comme l'une des raisons du manque d'efficacité de la SEIJ et de l'accumulation des affaires. Il a été expliqué à la délégation de la Commission de Venise que cela est inhérent à la procédure pénale ordinaire : toute personne peut déposer une plainte pénale, quelle que soit l'infraction à laquelle elle se rapporte ou l'auteur présumé, qui doit ensuite faire l'objet d'une enquête. Apporter une quelconque dérogation aux dispositions du code de procédure pénale à cet égard spécifiquement pour les juges et les procureurs serait probablement incompatible avec la Constitution. La Commission de Venise reconnaît que grâce au nouveau mécanisme, un plus grand nombre de procureurs seront en mesure de traiter des plaintes pénales contre des juges et des procureurs, qu'elles soient vexatoires ou non. Cependant, étant donné le nombre considérable de ces plaintes ciblant des professions spécifiques, le fait qu'elles peuvent affecter le nouveau mécanisme de la même manière (d'autant plus que des procureurs désignés traiteront également d'autres affaires) et qu'elles peuvent permettre un transfert répréhensible d'affaires de la DNA et d'autres parquets⁴⁰, la Commission de Venise réitère le conseil qu'elle a donné dans son avis de 2021 de réformer d'urgence la manière dont de traiter ces plaintes vexatoires.⁴¹ Comme le montrent les expériences d'autres pays, cela ne nécessiterait aucun amendement constitutionnel.

³⁷ Voir, par exemple, Commission européenne, Rapport sur les progrès réalisés en Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, p.5 et le rapport pour 2019 (COM(2019) 499 final), 22 octobre 2019, p. 5. mais aussi l'avis de 2019 (paragraphe 40).

³⁸ Article 3, paragraphe 5 de la loi.

³⁹ Voir l'avis de 2021, paragraphes 63 et 67.

⁴⁰ Par exemple, en déposant une plainte pénale vexatoire contre le juge ou le procureur dans un rôle mineur dans une affaire contre d'autres personnes faisant l'objet d'une enquête par la DNA ou un autre bureau du procureur.

⁴¹ Voir aussi Conseil consultatif des juges européens (CCJE), Avis n° 3, paragraphe 54, 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 ».

f. Dispositions transitoires

34. La loi contient un certain nombre de stipulations relatives au transfert des affaires et du personnel de la SEIJ, qui dans une large mesure sont similaires à celles évaluées dans le cadre de l'avis de 2021.⁴² Il est prévu que les affaires devront être transférées par le parquet rattaché à la Haute Cour de Cassation et de Justice aux parquets compétents dans un délai de 60 jours (ce délai était de 5 jours dans l'avant-projet de loi de 2021)⁴³ ; les actes de procédure accomplis dans le respect des dispositions légales en vigueur à la date de leur accomplissement restent valables⁴⁴ ; et les non-lieux, les renoncements aux poursuites pénales et les mises en examen, ainsi que les actes accomplis et les mesures prises par la SEIJ, qui n'étaient pas soumis au contrôle hiérarchique avant l'entrée en vigueur de la loi, seront soumis, à compter de la date de démantèlement de la SEIJ, au contrôle exercé par le procureur général du parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice.⁴⁵ Contrairement au projet 2021, la loi permet de suspendre tant le délai de prescription que les délais d'exécution des actes de procédure pour une période de 60 jours (c'est-à-dire le délai dans lequel les affaires doivent être transférées au parquet compétent) et prévoit que jusqu'à la nomination des procureurs désignés, le procureur en chef de la section des poursuites pénales et les procureurs généraux attachés aux cours d'appel décideront des mesures urgentes à prendre dans les dossiers pertinents.⁴⁶ En ce qui concerne le personnel, à l'instar de ce qui était prévu dans le projet de loi de 2021, les procureurs retournent dans les parquets d'où ils viennent.⁴⁷

35. La Commission de Venise renvoie à cet égard aux observations qu'elle a faites dans son avis de 2021 concernant le contrôle hiérarchique au sein du ministère public et l'indépendance des procureurs individuels (comme mentionné également ci-dessus), et réaffirme que « *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* ». ⁴⁸ L'arriéré d'affaires de la SEIJ est, dans le contexte de cette réorganisation, un sujet de préoccupation supplémentaire, en particulier si l'on considère qu'il faudra du temps pour mettre en place le nouveau mécanisme et faire en sorte que les procureurs soient sélectionnés par la plénière du SCM. Le fait que le délai de prescription et les délais pour les actes de procédure soient temporairement suspendus et qu'un mécanisme permettant de décider des éventuelles mesures urgentes à prendre soit prévu est à saluer à cet égard.

V. Conclusions

36. La Commission de Venise regrette la précipitation avec laquelle cette loi controversée sur le démantèlement de la SEIJ a été adoptée par le Parlement et promulguée, ce qui signifie que la loi a été adoptée avant que la Commission ait pu émettre son avis.

37. Le démantèlement de la SEIJ ne devrait pas être un objectif en soi. L'objectif du démantèlement de la SEIJ devrait être d'assurer une plus grande efficacité dans les enquêtes et les poursuites des infractions - surtout en ce qui concerne la corruption - commises par les juges et les procureurs. Il n'est pas plausible qu'une structure de procureurs non spécialisés au niveau des parquets rattachés à la Haute Cour de Cassation et de Justice et ceux rattachés aux cours d'appel soit mieux placée pour mener des enquêtes sur les allégations de corruption des juges et des procureurs que la DNA du parquet spécialisé existant. Compte tenu de la relative autonomie et indépendance fonctionnelle de la DNA et de la DIICOT, de leur spécialisation, de

⁴² Voir les paragraphes 34 à 42 de l'avis de 2021.

⁴³ Article 1, paragraphe 2 de la loi.

⁴⁴ Article 1, paragraphe 4 de la loi.

⁴⁵ Article 1, paragraphe 5 et 6 de la loi.

⁴⁶ Article 18 de la loi.

⁴⁷ Article 2, paragraphe 2 de la loi.

⁴⁸ Avis de 2021, paragraphe 37.

leur expérience et des moyens techniques dont elles disposent, la Commission de Venise regrette que contrairement au projet de loi évalué dans son avis de 2021 (qui aurait ramené la situation à ce qu'elle était antérieurement aux amendements de 2018), le législateur n'ait pas rétabli les compétences de ces parquets spécialisés. En conséquence, la Commission de Venise recommande de rétablir les compétences de ces parquets spécialisés afin qu'ils puissent également enquêter et poursuivre les infractions relevant de leurs attributions commises par les juges et les procureurs.

38. En outre, comme elle l'a également souligné dans son avis de 2021, la manière dont les plaintes vexatoires (souvent des plaintes pénales) déposées par des particuliers contre des juges et des procureurs doivent être réformées de toute urgence. En outre, à titre de priorité supplémentaire, les règles opérationnelles en vertu desquelles les dossiers de poursuites peuvent être retirés de la compétence des parquets spécialisés si d'autres personnes font l'objet d'une enquête avec les magistrats, doivent être révisées et/ou des garanties supplémentaires contre la prise en charge de ces dossiers doivent être prévues.

39. Enfin, si la loi est maintenue en l'état, la Commission de Venise recommande de donner à la section des poursuites du CSM une plus grande implication dans la sélection des procureurs désignés pour enquêter sur les infractions commises par les juges et les procureurs afin de rendre justice à la conception institutionnelle du CSM, de prévoir une procédure de sélection compétitive et une délimitation plus claire de certains des critères de nomination (et de résiliation de cette nomination) des procureurs désignés, ainsi qu'une période de nomination plus longue.

40. Le démantèlement de la SEIJ n'étant qu'une première étape d'un ensemble plus vaste de mesures de réforme, la Commission de Venise souhaite encourager les autorités roumaines à poursuivre cette réforme plus largement et elle reste à la disposition des autorités roumaines et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire qui pourrait s'avérer nécessaire.