



Strasbourg, le 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)045

Avis n° 1105 / 2022

Or. angl.

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

ROUMANIE

AVIS URGENT

SUR

TROIS LOIS CONCERNANT LE SYSTEME JUDICIAIRE

**Rendu le 18 novembre 2022 en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 133^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2022)**

sur la base des commentaires de

**M. Iain CAMERON (Membre, Suède)
M. François SENERS (Membre suppléant, France)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente d'honneur, Pologne)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Procédure d'adoption des lois	4
IV.	Observations générales.....	5
V.	Questions spécifiques	6
A.	Nominations à des postes de direction	6
B.	La procédure de nomination des directeurs adjoints dans les tribunaux et les parquets.....	6
C.	Nomination et révocation de procureurs de haut rang	8
D.	Durée de la nomination des procureurs	9
E.	Pouvoir du procureur général de contester les actes des procureurs à tout niveau ...	9
F.	Responsabilité civile et disciplinaire des magistrats - responsabilité disciplinaire pour non-respect de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.....	11
G.	Police judiciaire	11
H.	Lutte contre la corruption dans le système judiciaire - rôle de la DNA	12
VI.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Par lettre du 15 septembre 2022 du Président de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé l'avis de la Commission de Venise sur trois (projets de) lois concernant le système judiciaire de la Roumanie : la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature ([CDL-REF\(2022\)046](#)), la loi sur l'organisation judiciaire ([CDL-REF\(2022\)047](#)), et la loi sur le statut des juges et des procureurs ([CDL-REF\(2022\)048](#)).
2. Le 25 octobre 2022, le ministre de la Justice de Roumanie a demandé que cet avis soit traité selon la procédure d'urgence. Le Bureau de la Commission de Venise a approuvé le recours à la procédure d'urgence le 26 octobre 2022.
3. M. Cameron, M. Seners et Mme Suchocka ont fait office de rapporteurs pour cet avis d'urgence.
4. Le 7 novembre 2022, les rapporteurs, assistés de M. Schnutz Dürr, ont eu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice, le Parlement, la Haute Cour de cassation et de justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature, les associations professionnelles de juges et de procureurs, le Procureur Général¹ et le Procureur en chef de la Direction Nationale Anticorruption (DNA), des représentants de la communauté internationale ainsi que des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au ministère de la Justice pour l'excellente organisation des réunions.
5. Cette opinion a été préparée sur la base de la traduction anglaise des lois. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 7 novembre 2022. Il a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise relatif à la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 18 Novembre 2022 et a été entériné par la Commission de Venise lors de sa 133ème session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Contexte

7. Les trois projets de loi ont été adoptés le 17 octobre 2022. Leur constitutionnalité a été contestée devant la Cour constitutionnelle par le Médiateur et certains membres du Parlement. Le 9 novembre 2022, la Cour constitutionnelle a annoncé qu'elle rejetait tous les recours comme non fondés². Les lois ont été promulguées par le Président de la Roumanie le 15 novembre 2022³.
8. À plusieurs égards, cet avis urgent s'inscrit dans la continuité d'avis précédents de la Commission de Venise sur les réformes du système judiciaire en Roumanie :
 - [CDL-AD\(2014\)010](#), Avis sur le projet de loi sur la révision de la Constitution de la Roumanie [731/2012].
 - [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie - Avis sur les amendements du au code pénal et au code de procédure pénale [924/2018].

¹ Procureur général du ministère public près la Haute Cour de cassation et de justice, article 133 de la Constitution.

² <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-9-noiembrie-2022/> (en roumain).

³ <https://www.presidency.ro/ro/media/decrete-si-acte-oficiale/decrete-semnate-de-presedintele-romaniei-klaus-iohannis1668520683>.

- [CDL-AD\(2018\)017](#), 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 [924/2018].
- [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 modifiant les lois de la justice [950/2019].
- [CDL-AD\(2021\)019](#), Roumanie - Avis sur le projet de loi de démantèlement de la Section chargé des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire [1036/2021].
- [CDL-AD\(2022\)003](#), Roumanie - Avis sur le projet de loi relatif au démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du système judiciaire [1079/2022].

9. Le 13 octobre 2022, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution no. 2466 sur la Roumanie⁴. Le paragraphe 7 de cette résolution est libellé comme suit :

« 7. *En ce qui concerne les trois lois relatives à la justice, à savoir sur le statut des magistrats, sur l'organisation du pouvoir judiciaire et sur le Conseil supérieur de la magistrature (CDM), qui ont été soumises au parlement, l'Assemblée prend note de la mise en place, par le parlement, de la Commission parlementaire mixte pour l'examen des lois dans le domaine de la justice et invite les autorités à suivre les recommandations formulées par la Commission de Venise et le GRECO, notamment en ce qui concerne la responsabilité civile et disciplinaire des magistrats, les concours d'admission dans la magistrature et les règles relatives au statut ainsi qu'à la nomination et à la révocation des procureurs spécialisés et de haut rang* ».

10. Le présent avis étant préparé, à la demande des autorités roumaines, selon la procédure d'urgence, la Commission ne peut pas examiner en détail les trois lois. Dans le temps limité dont elle dispose, la Commission n'analysera donc que certaines questions, notamment celles relatives aux problèmes soulevés dans la Résolution 2466 de l'APCE.

11. Cet avis ne peut être considéré comme exprimant une opinion sur la compatibilité des trois lois avec les normes européennes sur d'autres points que ceux discutés ci-dessous. La Commission de Venise ne peut pas non plus entrer dans le débat politique sur la question de savoir si l'adoption de ces lois justifie la fin du mécanisme de coopération et de vérification de l'UE (MCV), comme l'ont mentionné certains interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise.

III. Procédure d'adoption des lois

12. Contrairement aux réformes précédentes,⁵ les lois actuelles ont fait l'objet d'une longue préparation depuis 2020 et de nombreuses consultations avec toutes les parties prenantes ont eu lieu. C'est un point positif, qui doit toutefois être tempéré par le fait qu'en fin de processus, le débat parlementaire a été mené de manière précipitée.

13. Comme dans les avis précédents,⁶ également l'avis de mars 2022 sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du système judiciaire en Roumanie⁷ a critiqué la précipitation avec laquelle cette loi avait été adoptée.

⁴ <https://pace.coe.int/fr/files/31399>.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 modifiant les lois de la justice, §§ 9 à 21.

⁶ Ibid.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)003](#), Roumanie - Avis sur le projet de loi relatif au démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du système judiciaire.

14. Les autorités roumaines avaient annoncé qu'elles prendraient en compte les de la Commission de Venise sur les trois projets de loi⁸. Cependant, le gouvernement n'a pas demandé d'avis sur les projets de loi. Le gouvernement a fait valoir que cela était possible en raison de la nécessité d'assurer rapidement la fin du MCV et d'entrer dans l'espace Schengen; toute consultation sur les versions intermédiaires n'aurait pas apporté une évaluation précise des projets, puisqu'ils ne reflétaient que l'étape respective du processus⁹. La Commission de Venise regrette de n'avoir été consultée qu'après l'adoption des lois, alors que la longue procédure préparatoire aurait permis d'obtenir l'avis avant.

15. Cette accélération de la procédure a également conduit à une adoption précipitée des lois au Parlement. Les débats au Parlement ont commencé le 12 septembre et les lois ont été adoptées le 17 octobre 2022. Il semble qu'il y ait eu relativement peu de temps disponible pour le débat au Parlement en raison de l'application d'une procédure d'urgence.

16. La Commission de Venise regrette la précipitation de la procédure d'adoption et le fait qu'elle n'ait pas été sollicitée à temps pour préparer un avis sur les projets de loi et qu'elle doive traiter les lois adoptées selon la procédure d'urgence.

17. Les autorités insistent sur le fait que le processus de rédaction a été transparent et inclusif, le débat parlementaire n'étant que la dernière étape de ce long processus démocratique. Au Parlement, la procédure d'urgence a été pleinement respectée, une commission spéciale a été mise en place, conformément à la procédure d'urgence transparente, n'affectant pas les débats démocratiques, avec la participation de tous les groupes parlementaires et parties prenantes.

IV. Observations générales

18. En ce qui concerne le contenu des nouvelles dispositions, il convient de souligner d'emblée que la majorité des avis recueillis lors des réunions du 7 novembre étaient positifs. Certaines voix très critiques ont été entendues, mais elles se sont concentrées sur des questions spécifiques plutôt que de remettre en question les lois dans leur ensemble.

19. Le CSM, plusieurs des associations de juges et de procureurs et certains représentants de la société civile sont d'avis que ces nouvelles lois représentent un progrès, même si des améliorations sont encore souhaitables sur certains points. A cet égard, le ton général des commentaires reçus est assez différent de celui de 2018/2019 et même au moment du démantèlement de la section spéciale.

20. En ce qui concerne la qualité des textes, ces trois lois sont des textes législatifs volumineux. Elles sont très détaillées. On peut se demander si de nombreuses dispositions doivent être réglementées au niveau de la loi de manière aussi détaillée, notamment en ce qui concerne la formation et d'autres questions techniques. Toutefois, cela semble faire partie du style législatif national.

21. Un document pertinent à prendre en compte par les autorités roumaines est également le Deuxième rapport de conformité intermédiaire du GRECO sur la Roumanie dans le cadre du Quatrième cycle d'évaluation sur la « Prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, juges et procureurs », qui comprend également le suivi du rapport *ad hoc* (règle 34) sur la Roumanie¹⁰. Un troisième rapport de conformité intérimaire comprenant le suivi de la

⁸ Voir également le programme gouvernemental pour 2021-2024, chapitre sur le ministère de la Justice, Justice et État de droit, vision et principes, https://gov.ro/fisiere/programe_fisiere/Program_de_Guvernare_2021%E2%80%942024.pdf (en roumain).

⁹ <https://www.romania-insider.com/minister-defends-quick-endorsment-justice-laws>.

¹⁰ Adopté par le GRECO lors de sa 87e réunion plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2021).

procédure *ad hoc* de la règle 34 est prévu pour discussion lors de la prochaine réunion plénière du GRECO les 28 novembre au 2 décembre 2022.

V. Questions spécifiques

22. Le présent avis se concentre sur les sujets qui ont été soulevés dans la résolution 2466 de l'Assemblée parlementaire du 13 octobre 2022. Il s'agit de la responsabilité civile et disciplinaire des magistrats, des concours d'admission dans la magistrature et des règles relatives au statut ainsi qu'à la nomination et à la révocation des procureurs spécialisés et de haut rang. Les points abordés ci-dessous concernent ces questions mais ne peuvent les couvrir dans leur intégralité, compte tenu du caractère urgent du présent avis.

A. Nominations à des postes de direction

23. Un changement important dans la loi par rapport à la situation actuelle est qu'il n'y aura plus de tests écrits pour les nominations aux postes de direction. Sous la législation précédente, un test écrit à choix multiples était requis. Ce test a été critiqué au sein du pouvoir judiciaire car il favorisait les jeunes juges qui étaient encore habitués à passer des tests depuis leur passage à l'académie judiciaire, l'Institut national de la magistrature. Les juges plus anciens n'auraient pas voulu passer ces tests et n'auraient donc pas postulé pour des postes qu'ils méritaient au vu de leur expérience et de leur ancienneté.

24. Au lieu de cela, les lois introduisent une évaluation basée sur la qualité du travail d'un juge ou d'un procureur, son efficacité et sa capacité à communiquer¹¹. Cette disposition a été critiquée par certains représentants de la société civile car elle supprime une partie objective de la procédure de nomination (l'épreuve écrite) et introduit la subjectivité dans cette évaluation.

25. Les critères appliqués semblent raisonnables : « a) *capacité d'analyse et de synthèse, cohérence dans l'expression ; b) argumentation en termes de clarté et de logique, analyse raisonnée des demandes et des défenses formulées par les parties, respect de la jurisprudence unifiée de la Haute Cour de cassation et de justice et des cours d'appel ; c) respect de délais raisonnables pour la résolution des affaires/travaux et la rédaction des décisions, compte tenu du volume d'activité*¹² ». Ces qualités sont effectivement nécessaires lorsque des compétences managériales sont requises, ce qui semble être positif.

26. Comme toujours, afin de surmonter les problèmes de subjectivité, la transparence est de mise. Il convient de conserver des traces claires des évaluations et, sur cette base, les candidats qui n'ont pas réussi l'évaluation devraient pouvoir faire appel d'une évaluation négative. Un recours contre la note obtenue lors de l'évaluation est en effet possible en vertu de la loi sur le statut des juges et des procureurs¹³.

27. Quelles que soient les implications pratiques, les deux modèles (épreuves écrites et/ou évaluation de la pratique antérieure) semblent *a priori* pas contraires aux normes européennes.

B. La procédure de nomination des directeurs adjoints dans les tribunaux et les parquets

¹¹ L'article Art. 139 § 1 de la loi sur le statut des juges et des procureurs : « *Le concours de promotion effectif consiste à passer une épreuve ayant pour objet d'évaluer l'activité et le comportement des candidats au cours des 3 dernières années d'activité effective* ».

¹² Article 140 § 1 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

¹³ Article 140 § 11 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

28. Une question spécifique soulevée au cours des discussions a été celle des modalités de désignation des directeurs adjoints dans les tribunaux et les parquets, au sein des cours d'appel, des tribunaux de première instance et des tribunaux spécialisés. Contrairement à la législation actuelle, les directeurs adjoints seront choisis par le président du tribunal ou du parquet sur la base de la compatibilité de leur « projet de gestion¹⁴».

29. Alors que les présidents et, par ailleurs, les magistrats de la Haute Cour de cassation sont nommés par le CSM à l'issue d'une procédure de concours, ces cadres de second niveau des tribunaux et parquets seront nommés sur proposition des présidents respectifs : « *La nomination aux emplois de direction autres que ceux visés à l'alinéa 1 dans les tribunaux de première instance, les tribunaux, les tribunaux spécialisés et les cours d'appel ainsi que dans les parquets qui y sont rattachés s'effectue sans concours ni examen, sur proposition du président du tribunal ou du chef du parquet, selon la procédure prévue par la présente loi*¹⁵ ».

30. La raison invoquée par les autorités est d'assurer la cohérence de la gestion au sein des tribunaux, entre le président du tribunal ou du parquet et ses adjoints. La délégation de la Commission de Venise a été informée qu'il y avait eu des problèmes entre les présidents et les adjoints dans plusieurs tribunaux et parquets par le passé.

31. Si assurer une coopération efficace entre les présidents et leurs adjoints est un objectif valable, il existe également un danger évident qu'un tel système entraîne du clientélisme au sein du pouvoir judiciaire. Ceci est d'autant plus grave qu'ensemble, le président et les adjoints peuvent exercer une grande influence sur les autres juges ou procureurs.

32. En outre, la procédure pour pourvoir les postes d'adjoints/chefs de section reste floue. Ces adjoints seront nommés par la section des juges ou la section des procureurs du CSM. Cependant, il ne semble pas y avoir de disposition sur ce qui doit se passer si la section n'approuve pas le choix du président du tribunal ou du parquet. Doivent-ils choisir un autre candidat ou la section du CSM concernée est-elle liée par le choix fait par le président du tribunal ou du parquet ? Cela semble être le cas selon l'article 150 § 3, qui obligerait les sections du CSM à ratifier le choix du président (« *s'effectue ...* »). Cela limiterait indûment les compétences du CSM.

33. La délégation de la Commission de Venise a été informée que le choix d'un adjoint sera effectué par le président sur la base de la compatibilité de leur plan de gestion respectif. Cependant, il ne semble pas y avoir de telle condition expresse dans la loi. En l'absence d'une condition expresse, la voie est libre pour le président du tribunal ou du parquet de choisir son adjoint également sur la base de critères purement personnels. Même si une condition de compatibilité des plans de gestion devait être introduite, une procédure devrait être élaborée sur la manière dont cette compatibilité pourrait être vérifiée.

34. Les autorités insistent sur le fait que les tâches des adjoints des tribunaux et des parquets sont strictement administratives, remplaçant les chefs pendant leur absence, sans aucun impact sur les juges et les procureurs, qui gardent l'indépendance sur leurs dossiers. La cohésion de l'équipe de direction a un effet bénéfique direct sur la discipline administrative et sur le climat de travail dans les tribunaux et les parquets.

35. Néanmoins, la Commission de Venise recommande d'introduire une sélection compétitive également pour les directeurs adjoints. En tant que juges ou procureurs professionnels, ils devraient être en mesure d'assurer une coopération harmonieuse, même avec des personnes qui ont des idées différentes sur la gestion.

¹⁴ « *Un projet concernant l'exercice des fonctions spécifiques du poste de direction pour lequel il participe à la sélection* », article 154 §3.a de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

¹⁵ Article 150 § 2 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

C. Nomination et révocation de procureurs de haut rang

36. En ce qui concerne la procédure de nomination et de révocation des procureurs, il est positif que celle-ci soit désormais réglementée au niveau de la loi, plutôt que par un arrêté ministériel.

37. Le mode de désignation des hauts fonctionnaires du parquet évoluera en fonction de la loi. L'avis [CDL-AD\(2019\)014](#) de juin 2019 sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 modifiant les lois de la justice avait critiqué le pouvoir excessif conféré au ministre de la Justice pour choisir ces hauts fonctionnaires, notant que son pouvoir de décision n'était pas équilibré par les prérogatives du CSM ou du Président de la Roumanie, ce dernier n'ayant pas le pouvoir de s'opposer au choix du ministre¹⁶. L'avis note à cet égard que le Président de la Roumanie n'appartient pas nécessairement à la même famille politique que le ministre et que son droit de regard pourrait être un facteur d'équilibre pour éviter les nominations partisans.

38. Selon la nouvelle loi, la situation sera différente puisque le Président de la Roumanie a le pouvoir de décider de la nomination des plus hauts responsables du ministère public (y compris le procureur général, qui a autorité sur tous les procureurs), sur proposition du ministre de la Justice, avec l'avis de la section des procureurs du CSM¹⁷.

39. Trois institutions seront alors impliquées (la section respective du CSM, le ministre de la Justice et le président de la Roumanie). En tant que tel, cela devrait garantir un degré positif de transparence. Il convient également de rappeler que la Commission de Venise n'exige pas que les nominations des procureurs principaux soient décidées sans l'intervention des autorités politiques¹⁸.

40. Les candidats qui ne sont pas soutenus par la section du SCM devront être réinterviewés par le ministre de la Justice¹⁹. Il s'agit d'une garantie relativement faible. Elle semble fondée sur l'idée que le public fera pression sur le ministre pour qu'il *ne* nomme *pas* un candidat qui n'est pas approuvé par le CSM.

41. En substance, la nouvelle procédure de nomination donne toujours au ministre le rôle décisif : « *le ministre de la Justice sélectionne les candidats et fait une proposition motivée pour chacun des postes de direction*²⁰ ». Cela n'est pas conforme à la recommandation précédente de la Commission de Venise d'attribuer un rôle majeur à la section SCM concernée. Lors des discussions, le ministre a souligné qu'en vertu de la Constitution,²¹ c'est le ministre de la Justice, et non le CSM, qui a l'autorité sur les poursuites.

42. En vertu de la loi sur le statut des juges et des procureurs, la responsabilité politique de la décision sera partagée entre les deux autorités (le ministre de la Justice et le président), ce qui répond en partie aux critiques formulées par la Commission de Venise en 2019. Le rôle du CSM dans la nomination de ces hauts fonctionnaires sera renforcé, puisqu'il émettra un avis qui pourra contraindre le ministre, si cet avis était négatif, à reconsidérer son choix et à le justifier publiquement²².

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)014](#), Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et OGU n° 12 modifiant les lois de la justice, §§ 30 et 38.

¹⁷ Article 144 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public.

¹⁹ Article 148 §§ 2 et 3 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

²⁰ Article 147 § 1 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

²¹ Article 132 § 1 de la Constitution : « (1) *Les procureurs de la République exercent leur activité dans le respect du principe de légalité, d'impartialité et de contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la Justice* ».

²² Article 148 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

43. Il convient également de noter que la Loi sur le statut des juges et des procureurs prévoit l'examen des candidatures à ces postes supérieurs, avant l'avis du CSM, par une commission dans laquelle le ministre et les représentants du ministère sont minoritaires²³. Le nouveau régime marque donc une amélioration par rapport aux risques de nominations partisans.

D. Durée de la nomination des procureurs

44. L'article 144 § 1 de la Loi sur le statut des juges et des procureurs prévoit la nomination de procureurs de haut rang,²⁴ y compris le procureur général, et les procureurs en chef de la Direction nationale anticorruption (DNA) et de la Direction de l'enquête sur le crime organisé et le terrorisme (DIICOT) pour une période de trois ans seulement, renouvelable une fois.

45. Dans son rapport sur l'indépendance de la justice, partie II - Procureurs, la Commission de Venise recommande que le procureur général ne soit pas rééligible car il existe un risque potentiel qu'un procureur cherchant à être reconduit par un organe politique se comporte de manière à obtenir les faveurs de cet organe ou du moins soit perçu comme tel. Un procureur général devrait plutôt être nommé à titre permanent ou pour une période relativement longue sans possibilité de renouvellement à la fin de cette période. En outre, la durée du mandat ne devrait pas coïncider avec celle du mandat du Parlement. Cela garantirait une plus grande stabilité du procureur et le rendrait indépendant des changements politiques actuels²⁵.

46. Les autorités font valoir que la durée du mandat pour les postes de direction au sein de la magistrature est une question d'opportunité et que la possibilité de renouvellement est fondée sur la nécessité d'avoir un total suffisamment long (six ans) et sur la nécessité d'une évaluation approfondie de l'activité managériale en évaluant l'activité lors d'un premier mandat.

47. Néanmoins, la Commission de Venise recommande que l'article 144 § 1 de la Loi sur le statut des juges et des procureurs soit modifié pour prévoir que les procureurs de haut rang, y compris le procureur général, ainsi que les procureurs en chef de la DNA et de la DIICOT et leurs adjoints soient nommés pour des périodes plus longues et sans possibilité de renouvellement, afin de garantir leur indépendance fonctionnelle.

E. Pouvoir du procureur général de contester les actes des procureurs à tout niveau

48. L'article 68 § 3 de la loi sur l'organisation judiciaire prévoit que « *Les mesures et les solutions adoptées par le procureur peuvent être réfutées par décision écrite et motivée par le procureur hiérarchiquement supérieur ou par le procureur général du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice, lorsqu'il constate qu'elles sont illégales ou infondées* ».

49. Il est positif que les décisions du procureur général à l'égard des procureurs subordonnés (ainsi que celles des autres procureurs principaux à l'égard de leurs subordonnés) doivent être

²³ Article 146 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

²⁴ « *Le procureur général du parquet de la Haute Cour de cassation et de justice, son adjoint et son premier adjoint, le procureur en chef de la Direction nationale anticorruption et de la Direction d'enquête sur le crime organisé et le terrorisme, leurs adjoints, les procureurs en chef du parquet de la Haute Cour de cassation et de justice, de la Direction nationale anticorruption et de la Direction d'enquête sur la criminalité organisée et le terrorisme sont nommés par le Président de la Roumanie, sur proposition du Ministre de la Justice, avec l'avis de la Section des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature, parmi les procureurs ayant au moins quinze ans d'ancienneté en tant que procureur ou juge, pour une période de trois ans, avec possibilité de renouvellement une fois de la même manière.* ... » (Article 144 § 1 de la loi sur le statut des juges et des procureurs.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 87.

écrites et légales, et qu'elles doivent être motivées lorsqu'elles contredisent une décision d'un procureur subordonné²⁶.

50. Cependant, l'article 68 § 3 permet les mesures des procureurs d'être réfutées non seulement par le procureur hiérarchiquement supérieur mais aussi directement par le Procureur général lorsqu'il constate qu'elles sont illégales ou infondées. Ainsi, le Procureur général, qui est nommé par les autorités politiques, pourra intervenir directement dans chaque affaire individuelle du pays, sans avoir besoin de faire passer des instructions par la hiérarchie des procureurs. La possibilité d'intervention directe pourrait être utilisée abusivement pour empêcher des poursuites justifiées dans des cas spécifiques.

51. Comme garanties contre de tels abus, les autorités font valoir que le Procureur général est lui-même un procureur et jouit de toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice de ses attributions fonctionnelles. En vertu de l'article 31 de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, les procureurs peuvent s'adresser au CSM lorsque leur indépendance, leur impartialité ou leur réputation professionnelle sont affectées. Dans un tel cas le CSM (ou ses sections) enverraient ces allégations à l'Inspection Judiciaire pour vérification.

52. Néanmoins, la possibilité de contourner la hiérarchie des procureurs peut être problématique. Dans l'avis de 2017 sur la loi polonaise relative au ministère public, la Commission a déclaré que « *l'instruction directe exclut les procureurs de haut niveau qui sont plus susceptibles de protester contre des instructions illégales qu'un procureur junior qui pourrait craindre pour sa carrière s'il devait refuser une telle instruction*²⁷ ». En outre, « *la hiérarchie peut apporter l'expertise requise en matière de poursuites en transmettant l'instruction aux procureurs de rang inférieur*²⁸ ». Il y a une valeur à suivre les niveaux hiérarchiques.

53. En tant que telle, l'organisation hiérarchique du ministère public ne pose pas de problème²⁹ et la Constitution roumaine prévoit d'ailleurs l'organisation hiérarchique du ministère public. Toutefois, le Procureur général ne devrait pas être en mesure de contourner la hiérarchie du ministère public lorsqu'il juge les mesures de poursuite illégales ou infondées. Cela ne signifie pas que le Procureur général ne serait pas en mesure de remédier à une mesure d'un procureur inférieur qui serait illégale ou non fondée. Cela devrait être possible, mais cette constatation devrait être transmise via la hiérarchie des procureurs.

54. D'autre part, il est positif que le Procureur Général n'ait pas le pouvoir de réfuter les décisions des procureurs de la DNA ou de la DIICOT³⁰. Ces décisions ne peuvent être contestées que par la hiérarchie interne de la DNA ou de la DIICOT respectivement. L'action des procureurs chargés de la lutte contre la corruption et le crime organisé sera donc séparée de l'autorité du Procureur général, ce qui constitue une garantie importante de l'indépendance des procureurs dans ces domaines.

55. En outre, il est positif que le contrôle exercé par le ministre de la Justice ne peut porter que sur des questions de gestion et « *ne peut concerner les mesures décidées par le procureur au cours de l'enquête pénale et les solutions adoptées*³¹ ». Les conclusions d'un tel contrôle doivent

²⁶ Article 68 §1 et §3 de la loi sur l'organisation judiciaire.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)028](#), Pologne - Avis sur la loi sur le ministère public, telle qu'amendée, § 48, voir également Commission de Venise, [CDL-INF\(1996\)006](#), Avis sur le projet de Constitution de l'Ukraine (texte approuvé par la Commission constitutionnelle le 11 mars 1996 (CDL(96)15)), p. 14.

²⁸ Ibid, § 40.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, §§ 29-33.

³⁰ Article 68 §4 de la loi sur l'organisation judiciaire.

³¹ Article 74 § 2 de la loi sur l'organisation judiciaire.

être présentées à la section des procureurs du CSM³². Le ministre ne peut donner des conseils aux procureurs que sous forme écrite et « *sur les mesures à prendre pour prévenir et combattre efficacement la criminalité*³³ », ce qui n'est pas critiquable³⁴.

F. Responsabilité civile et disciplinaire des magistrats - responsabilité disciplinaire pour non-respect de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

56. Au cours des réunions, la question de la discipline des juges a également été présentée sous l'angle de la liberté d'expression. Le rapport de la Commission de Venise sur la liberté d'expression des juges examine ces questions principalement sous l'angle de l'expression autre que la décision de justice elle-même (expression dans la vie privée, adhésion à des partis politiques, etc.)³⁵.

57. Cependant, la Commission de Venise note que derrière cette discussion, il semble y avoir une question importante, non directement liée aux trois nouvelles lois, qui concerne l'application du droit de l'UE par les tribunaux roumains et l'obligation de suivre la jurisprudence de la Cour constitutionnelle roumaine. La Commission de Venise ne peut entrer dans la discussion de cette question complexe dans le présent avis.

58. De manière générale, on ne peut que souligner que la jurisprudence des Cours constitutionnelles devrait être contraignante pour toutes les autorités étatiques. Inversement, l'obligation de coopération loyale entre l'UE et ses États membres lie toutes les institutions de l'UE et des États membres, y compris leurs cours et tribunaux.

G. Police judiciaire

59. En Roumanie, la police judiciaire exerce l'activité d'enquête criminelle pour le compte des procureurs. Contrairement à la situation antérieure, les lois n'excluent pas la subordination hiérarchique de la police judiciaire au ministre de l'Intérieur. Certains interlocuteurs de la Commission de Venise y ont vu un danger d'influence du pouvoir exécutif sur le ministère public, via la police judiciaire. Cette critique semble fondée sur le fait que, dans le passé, les parquets pouvaient bénéficier du détachement d'agents de police judiciaire qui étaient ainsi soustraits à l'autorité administrative du ministre de l'Intérieur.

60. Cependant, les articles 3 et 67 de la Loi sur l'organisation judiciaire prévoient très clairement que les procureurs « *dirigent et supervisent l'activité d'enquête criminelle menée par la police judiciaire, conformément à la loi*³⁶ » et que le procureur « *dirige et supervise l'activité d'enquête criminelle de la police judiciaire, dirige et contrôle l'activité des autres organes d'enquête criminelle*³⁷ ». En outre, l'article 70 § 2 de la Loi sur l'organisation judiciaire prévoit que « *les organes de police judiciaire exercent l'activité d'enquête criminelle directement sous le commandement et le contrôle du procureur, étant obligés d'accomplir ses ordres* ».

³² Ibid, § 3.

³³ Ibid, §4.

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 30.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)018](#), Rapport sur la liberté d'expression des juges.

³⁶ « *Les bureaux du procureur fonctionnent auprès des tribunaux, dirigent et supervisent l'activité d'enquête criminelle menée par la police judiciaire, conformément à la loi.* » (Article 3).

³⁷ « *Le ministère public exerce, par l'intermédiaire des procureurs, les attributions suivantes : ...*

b) dirige et contrôle l'activité d'enquête criminelle de la police judiciaire, dirige et contrôle l'activité des autres organes d'enquête criminelle ;

... « (article 67).

61. Les procureurs ne perdront donc pas le contrôle des enquêtes menées par la police judiciaire. Par conséquent, la modification d'une règle administrative ne peut être considérée, à elle seule, comme une atteinte à l'autorité du ministère public. A titre de garantie supplémentaire, pour éviter tout doute, la loi devrait également prévoir que la police judiciaire ne rend pas compte de son activité au ministre de l'Intérieur.

62. Les autorités soulignent qu'il existe déjà des garanties suffisantes contre l'obligation pour la police judiciaire de faire rapport au ministre de la Justice. Elles soulignent également qu'une nouvelle loi spéciale consacrée à la police judiciaire est envisagée. Une garantie contre de telles obligations de rapport pourrait être incluse dans cette loi.

63. Enfin, l'article 158 de la Loi sur l'organisation judiciaire prévoit spécifiquement que pour les officiers et agents détachés au sein du DIICOT et de la DNA, y compris au sein de la structure de soutien des procureurs européens délégués en Roumanie au sein de la DNA, les dispositions prévues dans les lois spéciales existantes restent applicables. Cela semble exclure tout risque d'influence du ministère de l'Intérieur sur cette partie importante de la police judiciaire.

H. Lutte contre la corruption dans le système judiciaire - rôle de la DNA

64. Dans son avis de mars 2022 sur le projet de loi relatif au démantèlement de la Section chargée des enquêtes sur les infractions pénales au sein du pouvoir judiciaire, la Commission de Venise avait insisté sur le fait que « *[l]e démantèlement de la SEIJ ne doit pas être un objectif en soi* ». La Commission avait exprimé des doutes quant au fait « *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*³⁸ ».

65. La Commission de Venise regrette que le législateur n'ait pas rétabli les compétences antérieures à la création de la SEIJ et recommande de rétablir les compétences e la DNA pour qu'elle puisse également enquêter et poursuivre les infractions commises par les juges et les procureurs.

66. Les trois nouvelles lois n'affectent pas les pouvoirs et la composition de la DNA. L'article 93 de la Loi sur l'organisation judiciaire garantit l'autonomie de la DNA au sein du parquet général de la Haute Cour de cassation et précise qu'elle « *jouit d'une indépendance opérationnelle et fonctionnelle* ». Le procureur général de la DNA a le pouvoir exclusif de nommer les procureurs de la DNA, après consultation de la division des procureurs du CSM. Cela garantit, en principe, qu'il n'y a pas d'interférence d'une autorité politique dans la sélection des procureurs anticorruption.

67. Il ne semble pas y avoir d'indications d'obstruction politique aux enquêtes de la DNA et la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'au cours des derniers mois, toutes les demandes de levée d'immunité parlementaire présentées par ses procureurs ont été acceptées. Cela témoigne d'un climat positif qui contraste avec le passé, ce dont la Commission de Venise se félicite.

68. Cependant, le fait que les lois n'apportent aucun changement significatif en ce qui concerne la DNA signifie également que les recommandations de l'avis de mars 2022 n'ont pas été suivies.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)003](#), Roumanie - Avis sur le projet de loi relatif au démantèlement de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire, § 37.

69. Au cours des discussions en vue du présent avis, les autorités ont informé la délégation de la Commission de Venise que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le démantèlement de la section chargée d'enquêter sur les infractions pénales au sein du système judiciaire,³⁹ en trois vagues, 58 procureurs dans les cours d'appel ont été nommés pour agir en tant que procureurs pour la corruption parmi les juges et les procureurs. A terme, ce nombre devrait passer à trois procureurs pour chaque cour d'appel. Ces procureurs doivent s'occuper de la corruption au sein du système judiciaire en plus de leurs autres tâches ordinaires de poursuite.

70. La délégation de la Commission a été informée qu'afin de traiter l'arriéré d'affaires, ces procureurs nouvellement affectés supprimeraient actuellement les plaintes vexatoires (95 %), qui n'avaient pas été traitées par le SEIJ, désormais démantelé. D'autre part, il semble qu'aucune nouvelle accusation de corruption n'ait été portée contre des juges et des procureurs depuis mars 2022.

71. La Commission de Venise n'est toujours pas convaincue que la solution choisie soit appropriée. La pratique montrera si les procureurs décentralisés seront efficaces pour lutter contre la corruption dans le système judiciaire.

VI. Conclusion

72. La Commission de Venise regrette que les autorités roumaines n'aient pas demandé un avis de la Commission de Venise sur les trois projets de loi concernant le système judiciaire de la Roumanie : la Loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, la Loi sur l'organisation judiciaire et la Loi sur le statut des juges et des procureurs, comme elles l'avaient annoncé, et qu'elles aient laissé à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le soin de faire cette demande, mais qu'elles aient ensuite demandé que cet avis soit adopté selon la procédure d'urgence.

73. Dans le cadre de la procédure d'urgence, il n'est pas possible de couvrir tous les aspects des trois lois très détaillées et très longues qui ont été adoptées le 17 octobre 2022. La complexité des lois et leur niveau de détail font qu'il est difficile de voir comment elles peuvent être appliquées en pratique. Par conséquent, le présent avis porte notamment sur des sujets qui ont également été soulevés dans la résolution 2466 de l'Assemblée parlementaire du 13 octobre 2022.

74. Étant donné qu'il s'agit d'un avis d'urgence, la Commission de Venise ne peut exclure que d'autres aspects de ces trois lois puissent poser problème, mais il semble que, dans l'ensemble, les lois aillent dans la bonne direction.

75. La Commission de Venise relève plusieurs éléments positifs, tout d'abord le fait qu'il ne semble pas y avoir actuellement d'ingérence politique dans les travaux de la DNA. Même si les lois ont finalement été adoptées de manière précipitée, dans le cadre de la procédure d'urgence, les préparatifs antérieurs avaient inclus des consultations avec toutes les parties prenantes. En ce qui concerne la nomination et la révocation des procureurs de haut rang, il est positif que cela soit désormais réglementé au niveau de la loi, plutôt que par un arrêté ministériel, et que l'implication de plusieurs acteurs dans ces nominations apporte un degré positif de transparence. Il est également positif que les instructions des procureurs aux procureurs subordonnés doivent être écrites et légales, et que les raisons doivent être données lorsqu'elles contredisent une décision d'un procureur subordonné. Le Procureur général n'a pas le pouvoir de réfuter les décisions des procureurs de la DNA ou de la DIICOT. Enfin, il est positif que le contrôle du ministre de la Justice ne puisse porter que sur des questions de gestion.

76. La Commission de Venise fait les principales recommandations suivantes pour modifier les lois sur le pouvoir judiciaire :

³⁹ [CDL-REF\(2022\)008rev.](#)

1. une sélection sur concours devrait être introduite également pour les directeurs adjoints, et pas seulement pour les présidents des tribunaux et des parquets ;
2. les procureurs de haut rang, y compris le Procureur général, ainsi que les procureurs en chef de la DNA et de la DIICOT et leurs adjoints devraient être nommés pour des périodes plus longues et sans possibilité de renouvellement ;
3. le Procureur général ne devrait pas être en mesure de contourner la hiérarchie des procureurs lorsqu'il juge les mesures de poursuite illégales ou infondées. Une telle constatation doit être transmise à la hiérarchie des procureurs ;
4. il devrait être explicitement prévu par la loi que la police judiciaire ne rend pas compte de son activité au ministre de l'Intérieur.

77. En tout état de cause, il convient d'attacher une grande importance aux conditions de mise en œuvre de ces textes. Comme dans tout pays, les lois sur le papier peuvent ne pas être appliquées dans la pratique. Les institutions et les dispositions bien formulées peuvent être ignorées dans la pratique ou interprétées d'une manière qui diverge de leur sens. Au cours de la préparation de sa série d'avis sur la Roumanie, la Commission de Venise a appris qu'il existe parfois des points de vue très différents sur ce que sont, ou devraient être, les questions de fait. Il est donc essentiel que tous les acteurs concernés par le système judiciaire roumain (juges, procureurs, le ministre de la Justice et le Président de la République) travaillent ensemble dans un esprit de coopération loyale⁴⁰ afin de garantir que la justice soit appliquée de manière appropriée en Roumanie.

78. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités roumaines et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)026](#), Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 93e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012), § 73 seq.