

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 322 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2020 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Roumanie**

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Rapport 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RÉSUMÉ

Depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne en 2007, les réformes engagées par le pays dans les domaines de la justice et de la lutte contre la corruption font l'objet d'un suivi par la Commission au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), qui constitue un cadre important pour la réalisation de progrès en vue d'atteindre les objectifs de référence fixés.

En 2020, le gouvernement a réaffirmé son engagement à retrouver le chemin de la réforme judiciaire après les revers enregistrés entre 2017 et 2019. Cela a contribué à réduire sensiblement les tensions avec le système judiciaire. Les récentes nominations de nouveaux responsables à la tête des principaux services du ministère public pourraient ouvrir la voie à un exercice plus efficient des activités ayant trait aux poursuites. Toutefois, les progrès en vue de modifier la législation applicable ont été reportés en raison de la pandémie de COVID-19, conjuguée aux préparatifs des élections nationales à venir. Les mesures controversées qui ont une incidence négative sur l'indépendance de la justice demeurent en vigueur, à l'instar de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire, qui a pour mission exclusive de poursuivre les infractions commises par les juges et les procureurs. Le maintien de ces mesures accroît l'incertitude quant au fonctionnement du système de justice, notamment en raison de leur effet combiné. En outre, certaines de ces mesures sont également susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les ressources humaines du système de justice, notamment sur son efficacité.

La Roumanie dispose d'un cadre stratégique national complet de lutte contre la corruption qui repose sur une forte participation des acteurs institutionnels nationaux et locaux. Malgré les progrès et les résultats obtenus par la Roumanie dans la lutte contre la corruption ces dix dernières années, les défis auxquels le système judiciaire a été confronté au cours de la période 2017-2019 ont soulevé des questions quant à la viabilité des réformes anticorruption. Même si le contexte politique actuel est propice à une diminution des confrontations, les principales institutions doivent faire face à un environnement difficile qui a des conséquences sur la mise en œuvre du cadre juridique et des capacités institutionnelles. Bien que les institutions compétentes les plus importantes aient poursuivi leurs activités, cette situation complique les efforts déployés pour maintenir les bons résultats en matière de poursuites judiciaires et de décisions de justice condamnant des actes de corruption à haut niveau. Les modifications du code pénal et du code de procédure pénale suscitent en attente des incertitudes quant au bon fonctionnement du cadre juridique de lutte contre la corruption, raison pour laquelle il est important de trouver des solutions juridiques et politiques qui donnent suite aux principales décisions de la Cour constitutionnelle. Le gouvernement en exercice a fait preuve d'une détermination renouvelée à avancer sur la voie de la prévention dans le cadre de la stratégie nationale globale de lutte contre la corruption.

Les garanties juridiques requises concernant la liberté et le pluralisme des médias sont en place. Néanmoins, des problèmes se posent en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application effective du cadre législatif existant. La transparence de la propriété des médias s'avère incomplète, et l'autorité de régulation des médias audiovisuels ne dispose pas des ressources nécessaires pour s'acquitter pleinement des tâches qui lui incombent. Les médias peuvent être soumis à des pressions politiques, car il n'existe pratiquement pas de garanties juridiques spécifiquement applicables à l'indépendance éditoriale, à l'exception d'une certaine autorégulation au niveau des rédactions ou des éditeurs.

Le processus ordinaire de préparation et de promulgation des lois est bien réglementé, notamment par un dispositif institutionnel étendu d'équilibre entre les pouvoirs, mais son

fonctionnement n'est pas toujours optimal. Les ordonnances gouvernementales d'urgence demeurent largement utilisées et les modifications législatives successives non coordonnées ont également des répercussions sur la qualité de la législation et la sécurité juridique, notamment pour l'environnement des entreprises. Il existe un cadre législatif favorable à la société civile, qui représente une force active et a su résister aux efforts déployés pour limiter ses activités. La société civile a joué un rôle important dans la défense de l'état de droit en Roumanie.

La Roumanie, tout comme la Bulgarie, présente comme particularité que le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place lors de son adhésion à l'Union européenne en 2007 en tant que mesure transitoire visant à faciliter la poursuite des efforts déployés par la Roumanie pour réformer son système judiciaire et intensifier la lutte contre la corruption¹. Conformément à la décision portant création du mécanisme, le MCV prend fin lorsque tous les objectifs de référence applicables à la Roumanie sont atteints de manière satisfaisante². Dans ses rapports de janvier 2017, la Commission a adopté une évaluation complète des progrès réalisés par la Roumanie au cours des dix années déjà couvertes par le MCV. Elle a également tracé la voie vers la conclusion du mécanisme en se fondant sur douze recommandations clés finales dont l'application suffirait pour atteindre les objectifs du MCV. En raison de l'évolution de la situation en Roumanie, la Commission a formulé huit recommandations supplémentaires en novembre 2018. Dans le dernier rapport MCV, adopté en octobre 2019, la Commission a conclu que la Roumanie devait encore réaliser des progrès en ce qui concerne les recommandations formulées dans les rapports de janvier 2017 et de novembre 2018. En 2019, les juridictions roumaines ont adressé à la Cour de justice de l'Union européenne plusieurs demandes de décision préjudicielle concernant les obligations de la Roumanie au titre du MCV et le suivi des recommandations du MCV³. Les affaires en question sont actuellement pendantes.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système judiciaire roumain est organisé en quatre instances, à la fois civiles et militaires: les tribunaux de première instance, les tribunaux ordinaires et spécialisés, les cours d'appel⁴ et la Haute Cour de cassation et de justice. La Haute Cour de cassation et de justice statue sur des affaires pénales en première instance et en appel pour certaines catégories de personnes⁵, ainsi que dans des affaires en appel pour certains dossiers civils et administratifs. L'un des rôles fondamentaux de cette Cour est de garantir l'interprétation et l'application uniformes du droit par les autres juridictions. Le Conseil supérieur de la magistrature, qui est chargé de garantir l'indépendance de la justice, est divisé en deux sections: la section des juges et la section des procureurs. Chaque section jouit d'une compétence exclusive pour le recrutement et la gestion de la carrière des juges et des procureurs, respectivement, et fait office de juridiction compétente en matière disciplinaire. Le parquet est dirigé par le procureur général du ministère public près la Haute Cour de cassation et de justice. Le ministère public comprend des structures spécialisées dotées d'une compétence et d'une organisation particulières: la direction nationale anticorruption (DNA) et la direction d'enquête et de lutte contre le crime organisé et le terrorisme (DIICOT), dirigées par des procureurs en chef, et,

¹ À la suite des conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06), le mécanisme avait été établi par décision de la Commission du 13 décembre 2006 [C(2006) 928].

² Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_fr.pdf. Les quatre objectifs de référence applicables à la Roumanie sont définis dans la décision établissant le MCV. Le dernier rapport MCV peut être consulté à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2019-swd-2019-393_en.pdf.

³ Voir les conclusions de l'avocat général Bobek du 23 septembre 2020 dans les affaires jointes C-83/19, C-127/19 et C-195/19, dans les affaires C-291/19 et C-355/19 et dans l'affaire C-397/19.

⁴ Les cours d'appel jugent à la fois en première instance (affaires plus complexes) et en deuxième instance, en appel des décisions rendues par les juridictions inférieures.

⁵ La chambre pénale de la Haute Cour de cassation et de justice statue en première instance sur les infractions reprochées aux sénateurs, aux députés et aux membres roumains du Parlement européen, aux membres du gouvernement, aux juges de la Cour constitutionnelle, aux membres du Conseil supérieur de la magistrature, aux juges de la Haute Cour de cassation et de justice, ainsi qu'aux procureurs du ministère public près la Haute Cour de cassation et de justice.

depuis 2018, la section d'enquête du parquet sur les infractions pénales au sein du système judiciaire (SIJ)⁶. Il existe également des parquets militaires. Le procureur général et les procureurs en chef des structures spécialisées, la DNA et la DIICOT, sont nommés par le Président de la République, sur proposition du ministre de la justice et après avis consultatif du Conseil supérieur de la magistrature⁷. L'Union nationale des barreaux roumains est une entité juridique exerçant des fonctions d'intérêt public, qui regroupe l'ensemble des 41 barreaux de Roumanie. La Cour constitutionnelle est responsable du contrôle de la conformité constitutionnelle des lois et du règlement des différends de nature constitutionnelle entre les autorités publiques.

Indépendance

Plusieurs modifications des lois sur la justice en 2018 et 2019 continuent de susciter des inquiétudes quant à leur incidence sur l'indépendance du système judiciaire. Les lois sur la justice réglementent le statut des juges et des procureurs, l'organisation du système de justice et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Les modifications, qui sont entrées en vigueur en juillet et octobre 2018, ont par la suite été modifiées par plusieurs ordonnances gouvernementales d'urgence. Ces mesures ont été accueillies avec une certaine inquiétude, d'autant plus que plusieurs parties prenantes nationales et internationales ont estimé que leur effet combiné représentait une menace sérieuse pour l'indépendance de la justice⁸. Des problèmes majeurs ont été recensés concernant la création d'une section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire (SIJ), le système de responsabilité civile des juges et des procureurs, les régimes de retraite anticipée, l'accès à la profession, ainsi que le statut et la nomination des procureurs de haut rang. Dès le début, leur mise en œuvre est venue confirmer les préoccupations exprimées au sujet de l'exercice de pressions sur les juges et les procureurs, ainsi que de l'indépendance, de l'efficacité et de la qualité du pouvoir judiciaire⁹. En outre, l'application continue des lois a mis en évidence de nouveaux problèmes allant au-delà de ceux qui avaient été relevés précédemment¹⁰.

La mise en œuvre prolongée des lois sur la justice modifiées renforce l'incertitude quant au fonctionnement du système de justice. Si le gouvernement actuel a manifesté sa volonté d'engager un dialogue avec le pouvoir judiciaire et les partis politiques afin de revenir sur les mesures controversées, il a également souligné que la situation politique actuelle ne permettait pas de réunir les conditions propices à l'obtention d'un large consensus et de la majorité nécessaire au Parlement pour garantir un soutien à des réformes globales¹¹. Il est peu probable que de pareilles réformes soient engagées avant la tenue de nouvelles élections législatives. Le maintien en vigueur de ces modifications laisse planer des incertitudes quant au fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble et quant à l'indépendance, au statut et à la carrière des magistrats en particulier. Cette situation est exacerbée par de fortes

⁶ Les parquets rattachés aux cours d'appel sont dirigés par des procureurs généraux, et ceux rattachés aux tribunaux et aux juridictions d'arrondissement sont dirigés par des premiers procureurs.

⁷ Le procureur en chef de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire est nommé conformément à une procédure spéciale dans laquelle n'interviennent que des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

⁸ Avis de la Commission de Venise CDL-PI(2018)007 et CDL-AD(2019)014.

⁹ Rapports MCV 2018 et 2019. La Commission a recommandé à la Roumanie de réviser d'urgence les lois modifiées sur la justice en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV, par la Commission de Venise et par le GRECO. Cette recommandation est toujours en suspens.

¹⁰ Notamment en ce qui concerne les règles de nomination à la Haute Cour de cassation et de justice ainsi qu'à l'inspection judiciaire, et celles relatives à l'accès à la profession en général.

¹¹ Informations reçues dans le cadre de la visite effectuée dans le pays.

divisions au sein du système de justice quant aux solutions à proposer pour modifier les lois sur la justice. Dans ce contexte, bien que le Conseil supérieur de la magistrature, en vertu des fonctions qui lui sont dévolues, soit censé assumer un rôle de premier plan et contribuer à dégager un consensus, ses récents travaux ont été marqués par des dissensions et des controverses internes.

La perception de l'indépendance de la justice est faible dans le public, et cette perception a suivi une tendance à la baisse ces dernières années. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire par le public reste faible (37 %) et a reculé¹². Parmi les entreprises, le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire se situe dans la moyenne (53 %)¹³. Dans les deux cas, la raison la plus souvent invoquée pour justifier la perception d'un manque d'indépendance du système judiciaire a trait à l'ingérence du gouvernement et des responsables politiques ou aux pressions qu'ils exercent¹⁴. Le débat public sur la justice a été marqué par de fortes tensions, ainsi que par des attaques publiques de la part du monde politique et des médias¹⁵ contre le système judiciaire, mais ces tensions se sont considérablement apaisées sous le gouvernement actuel. Bien que le Conseil supérieur de la magistrature ait donné suite à certaines plaintes portées à son attention concernant la défense de l'indépendance, de la réputation et de l'impartialité des magistrats, l'activité globale du Conseil dans ce domaine a été limitée¹⁶.

La section d'enquête du parquet sur les infractions pénales au sein du système judiciaire (SIJ) demeure en place, malgré de nombreuses critiques. Cette section¹⁷ est exclusivement chargée de poursuivre les délits commis par des juges et des procureurs. Elle est également compétente pour engager des poursuites contre d'autres personnes qui font l'objet d'une enquête impliquant les juges ou les magistrats concernés¹⁸. La Commission de Venise a relevé que la création de cette section ne semble pas justifiée par des éléments

¹² Graphique 44, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est qualifié comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme étant «très satisfaisante» ou «plutôt satisfaisante»); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (supérieur à 75 %).

¹³ Graphique 46, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁴ Graphiques 45 et 47, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹⁵ Les rapports MCV successifs ont fait état de l'existence d'attaques publiques contre les juges et les procureurs de la part du monde politique et des médias [par exemple, 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(2019) 499 final]. Une enquête menée auprès des juges en 2019 a révélé que plus de la moitié d'entre eux avaient été victimes d'un non-respect de leur indépendance de la part du gouvernement et des médias (Réseau européen des conseils de la justice, consultation en ligne des parties prenantes portant sur le rapport 2020 sur l'état de droit). L'enquête portait sur 21 États membres de l'Union européenne «Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges 2019» (Indépendance et responsabilité du pouvoir judiciaire – Enquête du REJ sur l'indépendance des juges 2019, graphiques 43 et 45, 2020).

¹⁶ Commission européenne, Rapport technique - Roumanie 2019 [SWD (2019) 393 final], p. 18. Rapport des autorités roumaines sur les progrès réalisés dans le cadre du MCV, février 2020 et juin 2020. En outre, dans les cas où le Conseil a conclu que des déclarations dans les médias ou des campagnes de diffamation portaient atteinte à l'indépendance ou à la réputation d'un juge ou d'un procureur, il est rare que le Conseil national de l'audiovisuel assure un suivi, malgré l'existence d'un protocole de collaboration avec le Conseil supérieur de la magistrature (<https://www.cna.ro/Protocol-de-colaborare-dintre.html>).

¹⁷ Une direction distincte créée en 2018 au sein du ministère public, pour traiter des infractions commises par les magistrats.

¹⁸ Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire, article 88, paragraphes 1 et 2.

factuels¹⁹, et que sa constitution et sa pratique ont été critiquées tant pour leurs effets sur l'indépendance des magistrats que pour les effets négatifs qu'elles pourraient avoir sur l'effectivité des poursuites²⁰. En outre, le sentiment que la pression exercée par la section peut se répercuter sur l'indépendance judiciaire a également un effet négatif sur l'apparence d'indépendance, qui est en soi une exigence essentielle de l'indépendance judiciaire²¹. L'actuel ministre de la justice a entamé des consultations sur un projet de proposition visant à dissoudre la section et à rétablir l'ancien modèle organisationnel des services du ministère public²², mais la pandémie de COVID-19 et la situation politique ont entravé ces démarches, et la section demeure opérationnelle. Le 21 juillet 2020, le Parlement a rejeté un projet d'initiative présenté par un groupe de députés en vue de démanteler la section, projet qui avait également reçu un avis consultatif négatif du Conseil supérieur de la magistrature²³. Bien que les autorités et les parties prenantes signalent que, depuis octobre 2019, la section a mis fin à la pratique consistant à retirer les recours et que le nombre d'affaires engagées contre des magistrats a diminué, des inquiétudes subsistent quant à la possibilité de l'utiliser comme un outil de pression sur les magistrats. En 2019, des juridictions roumaines ont adressé plusieurs demandes de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, mettant en doute la compatibilité de la création de la section avec le droit de l'Union, notamment avec l'article 19, paragraphe 1, du TUE et l'article 47 de la charte²⁴. Les affaires sont actuellement pendantes.

De nouveaux responsables ont été nommés à la tête des services du ministère public en 2019, mais la procédure de nomination et de révocation des procureurs de haut rang suscite depuis longtemps des préoccupations. En octobre 2019, aucun des organes du ministère public ne possédait de direction attitrée²⁵. L'une des premières actions de l'actuel ministre de la justice a consisté en l'organisation des procédures de sélection, avec une transparence accrue, et en la promotion d'un processus directionnel pour le ministère public²⁶. Néanmoins, alors que le nouveau procureur en chef de la DNA a été nommé sur avis

¹⁹ Seul un nombre marginal d'infractions de corruption sont de facto commises par des magistrats – six des 997 cas instruits en 2017 par la direction anticorruption, à titre d'exemple voir Commission de Venise [CDL-AD(2018)017], point 84.

²⁰ 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(2019) 499 final; GRECO (2019), quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire – Roumanie; GRECO (2019), rapport de suivi au rapport ad hoc sur la Roumanie (article 34); avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)014]; Conseil consultatif de juges européens (CCJE) (2019), avis du CCJE à la demande de l'Association du Forum roumain des juges concernant la situation de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie; et Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) (2019), avis du CCPE à la demande du Mouvement roumain pour la défense du statut des procureurs concernant la situation de l'indépendance des procureurs en Roumanie.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal, requêtes n^{os} 55391/13, 57728/13 et 74041/13, point 149.

²² En février 2020, à la suite d'un sondage effectué auprès de toutes les juridictions et de tous les parquets, le ministre de la justice a soumis pour consultation une proposition visant à démanteler la section d'enquête sur les infractions pénales commises par les magistrats, procédure qui a été interrompue en raison de la pandémie de COVID-19. Le 11 juin, l'invitation à présenter des propositions a été renouvelée et, le 24 juin, un débat public a été tenu, à la suite d'une demande d'une ONG.

²³ L'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature s'est prononcée par dix voix contre la proposition, huit voix pour, et une abstention.

²⁴ Voir les conclusions de l'avocat général Bobek du 23 septembre 2020 dans les affaires jointes C-83/19, C-127/19 et C-195/19 et dans les affaires C-291/19 et C-355/19.

²⁵ Le procureur en chef de la DNA assurait l'intérim depuis juillet 2018, le procureur général a pris sa retraite en avril 2019 et le procureur en chef de la DIICOT a démissionné en octobre 2019.

²⁶ Les critères de sélection, le nom des candidats et les procédures ont été publiés sur le site internet du ministre de la justice; les entretiens ont été diffusés en continu. Le procureur en chef de la SIIJ est nommé au terme

positif du Conseil supérieur de la magistrature, le procureur général et le procureur en chef de la DIICOT ont été nommés malgré un avis négatif du Conseil. Cette situation a mis en évidence les lacunes persistantes précédemment relevées par la Commission qui, dans le cadre du MCV, a recommandé de renforcer la solidité et l'indépendance du processus de nomination, et a estimé que la meilleure façon de parvenir à une solution durable était de solliciter le soutien de la Commission de Venise²⁷.

La révocation, en 2018, de l'ancienne procureure principale de la direction anticorruption a été examinée par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH). La Cour EDH a constaté que la Roumanie avait violé l'article 6, paragraphe 1, («Droit à un procès équitable») et l'article 10 («Liberté d'expression») de la convention européenne des droits de l'homme dans le cadre de la révocation de l'ancienne procureure principale de la DNA²⁸. La Cour EDH a estimé que l'ancienne procureure principale n'avait pas été en mesure de contester effectivement devant un tribunal les motifs de sa révocation²⁹. Dans ce contexte, la Cour EDH a attiré l'attention sur l'importance croissante accordée à l'intervention d'une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif pour toute décision touchant à la nomination et la révocation des procureurs³⁰. En ce qui concerne la liberté d'expression, la Cour EDH a également souligné que la révocation pourrait avoir un effet dissuasif, décourageant d'autres procureurs et des juges de participer au débat public sur les réformes législatives concernant le système judiciaire et en particulier sur les questions relatives à l'indépendance de la justice³¹. S'agissant de la participation des magistrats au débat public, les rapports MCV ont fait état de préoccupations quant à la pratique de l'inspection judiciaire³² qui consiste à engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs s'exprimant publiquement sur la réforme du système judiciaire³³.

d'une procédure distincte gérée par le Conseil supérieur de la magistrature. Malgré plusieurs tentatives, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été en mesure de finaliser la procédure de nomination d'un procureur en chef, exacerbant ainsi les dissensions internes sur l'existence de la section.

²⁷ 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(2019) 499 final. Les rapports MCV recommandaient de relancer le processus de nomination d'un procureur principal de la DNA et de respecter les avis négatifs du Conseil supérieur concernant les nominations ou les révocations de procureurs à des postes de gestion, jusqu'à ce qu'un nouveau cadre législatif soit en place, conformément à la recommandation n° 1 de janvier 2017.

²⁸ La révocation a eu lieu en 2018 sur proposition du ministre de la justice. Comme la section des procureurs du Conseil de la magistrature a rejeté la proposition, le Président de la République a refusé de signer le décret de révocation, ce qui a incité le Premier ministre à porter plainte devant la Cour constitutionnelle, qui a finalement ordonné au Président de signer le décret.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 5 mai 2020, Kövesi c. Roumanie, requête n° 3594/19, point 157.

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 5 mai 2020, Kövesi c. Roumanie, requête n° 3594/19, point 156. Voir également CCPE, Avis n° 9 du Conseil consultatif de procureurs européens à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes et principes européens concernant les procureurs, point XII et note explicative n° 73, 2014.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 5 mai 2020, Kövesi c. Roumanie, requête n° 3594/19, point 209.

³² L'inspection judiciaire est un organe statutaire du pouvoir judiciaire, qui fonctionne comme une structure autonome au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Elle est compétente pour ordonner et mener des enquêtes disciplinaires en vue de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des magistrats.

³³ Rapports MCV 2018 et 2019. Les préoccupations portaient notamment sur le rôle de la direction de l'inspection judiciaire pendant cette période. La reconduction du même inspecteur en chef en mai 2019 n'a pas apaisé les inquiétudes.

Les modifications apportées à la loi sur le statut des juges et des procureurs ont changé les dispositions régissant la responsabilité civile des juges³⁴. Les nouvelles dispositions autorisent le ministère des finances à déterminer si une erreur judiciaire a été commise de mauvaise foi ou par négligence grave et, par la suite, à engager des actions en recouvrement contre les juges pour le préjudice causé par leurs décisions. Le nouveau régime prévoit que, pour établir la responsabilité civile d'un juge, le tribunal doit d'abord établir que le jugement concerné a été entaché d'une erreur judiciaire et que la partie lésée doit être indemnisée, sans que le juge ayant rendu la décision contestée soit associé à cette première procédure judiciaire. Ensuite, le ministère des finances peut engager une action en recouvrement en justice contre le juge, sur la base de sa propre appréciation du fait que l'erreur judiciaire a résulté de l'exercice de devoirs et de prérogatives de mauvaise foi ou par négligence grave³⁵. Bien que le ministère ait l'obligation de consulter l'inspection judiciaire sur cette question, l'avis de cette dernière n'est pas contraignant. Le Conseil de l'Europe a reconnu que, bien qu'il puisse être légitime d'engager la responsabilité personnelle d'un juge pour le préjudice causé par une décision rendue de mauvaise foi ou par une négligence grave, cette possibilité doit être circonscrite par des garanties claires³⁶ afin de protéger les juges contre les abus et d'empêcher l'exécutif d'exercer des pressions indues sur les juges. Des inquiétudes ont été exprimées quant au pouvoir attribué au ministère des finances dans ce contexte³⁷. Le Conseil de l'Europe a souligné l'effet dissuasif potentiel que ce nouveau régime pourrait avoir sur les juges et les procureurs, notamment en liaison avec la création de la nouvelle section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire³⁸. Une demande de décision préjudicielle portant sur le nouveau régime de responsabilité civile des magistrats est actuellement pendante devant la Cour de justice³⁹.

Qualité

Le déficit en ressources humaines dans le système de justice s'est creusé. En décembre 2019, plus de 12 % des postes de juges⁴⁰ et près de 20 % des postes de procureurs⁴¹ étaient vacants. Des inquiétudes se font jour quant au fait que le pouvoir judiciaire pourrait manquer de plus en plus de personnel une fois que le nouveau régime de retraite anticipée applicable aux hauts magistrats⁴² sera entré en vigueur⁴³. Bien que l'entrée en vigueur du régime de retraite anticipée ait été reportée⁴⁴, il s'agit là d'une solution temporaire qui ne

³⁴ Article 1^{er}, paragraphe 151, de la loi n° 242/2018, modifiant l'article 96 de la loi n° 303/2004.

³⁵ Article 96, paragraphe 8, de la loi n° 303/2004.

³⁶ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 66.

³⁷ Notamment, avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2018)017], rapport ad hoc du GRECO sur la Roumanie (article 34) [AdHocRep(2018)2], CCJE (avis du CCJE à la demande de l'Association du Forum roumain des juges concernant la situation de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie) et CCPE (avis du CCPE à la demande du Mouvement roumain pour la défense du statut des procureurs concernant la situation de l'indépendance des procureurs en Roumanie).

³⁸ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2018)017], points 117 et 164.

³⁹ Voir les conclusions de l'avocat général Bobek du 23 septembre 2020 dans l'affaire C-397/19.

⁴⁰ Sur un total de 5 068 postes de juge, 4 415 étaient occupés et 653 étaient vacants.

⁴¹ Sur un total de 3 029 postes de procureur, 2 492 étaient occupés et 587 étaient vacants.

⁴² Les modifications de 2018 à la loi n° 303/2004.

⁴³ Selon cette modification, les magistrats auraient la possibilité de prendre leur retraite après 20 années de service sans aucune condition d'âge, avec des pensions qui pourraient s'élever à 75 % du dernier traitement brut, ce qui constituerait une incitation à la retraite pour les juges et les procureurs. Le GRECO évoque des estimations selon lesquelles 1 500 à 2 000 magistrats seraient en mesure de prendre leur retraite dans le cadre de ce régime.

⁴⁴ En vertu de la loi n° 239/2019, du 19 décembre 2019, l'entrée en vigueur des modifications de l'article 82, paragraphe 3, de la loi n° 303/2004 a été reportée au 1^{er} janvier 2022.

répond pas pleinement aux préoccupations exprimées⁴⁵. En outre, les juridictions inférieures risquent également d'être touchées par une pénurie de personnel, car les nouvelles dispositions ont prolongé la période de formation et de stage des aspirants juges⁴⁶, la pandémie de COVID-19 a retardé les nouvelles procédures de recrutement et aucune stratégie en matière de ressources humaines n'a été proposée par le Conseil supérieur de la magistrature. De plus, la Cour constitutionnelle a jugé que la disposition confiant au Conseil supérieur de la magistrature la tâche d'approuver les modalités d'organisation et de déroulement du concours permettant d'accéder à la magistrature était anticonstitutionnelle⁴⁷, ce qui risque d'entraîner des retards supplémentaires dans les nouveaux recrutements⁴⁸.

La création du groupe des responsables stratégiques du système judiciaire n'a pas produit les résultats escomptés. En 2017, le groupe des responsables stratégiques du système judiciaire a été mis en place dans le but de répondre aux grandes questions stratégiques relatives au système judiciaire, en rassemblant les principales institutions responsables du fonctionnement du système judiciaire⁴⁹. Celui-ci était également chargé de veiller à la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie pour le développement du système judiciaire 2015-2020⁵⁰, qui allait devenir le principal moteur de la réforme judiciaire, en intégrant la dynamique de réforme insufflée par le MCV. Le plan d'action comportait des solutions aux problèmes de pénurie de greffiers, de charge de travail excessive et de retard dans la motivation des décisions. Toutefois, après sa mise en place, le groupe des responsables stratégiques du système judiciaire n'a pas fonctionné comme prévu, et le plan d'action n'est toujours pas mis en œuvre dans une large mesure.

La Roumanie présente un niveau globalement satisfaisant de transformation numérique de la justice, et des efforts continus sont déployés dans ce sens. À l'heure actuelle, il est possible de transmettre des citations et de suivre les étapes de la procédure en ligne, ainsi que de soumettre une affaire par voie électronique, dans la plupart des juridictions⁵¹. Toutefois, seules certaines décisions sont accessibles en ligne⁵². Des efforts sont actuellement déployés pour améliorer le système de gestion des dossiers, lequel servira à déterminer le nombre de décisions définitives dans lesquelles les institutions publiques sont des débiteurs ou des créanciers. Une analyse est en cours pour définir les étapes nécessaires à la modernisation du

⁴⁵ En particulier, la Commission de Venise a recommandé à la Roumanie de reconsidérer le régime de retraite anticipée, de procéder à une analyse d'impact et, si aucun argument particulièrement convaincant n'est trouvé en faveur de ce régime, de remplacer la retraite anticipée par d'autres incitations et avantages adaptés aux magistrats en exercice. Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2018)017-e], point 155.

⁴⁶ La formation initiale et pratique des nouvelles recrues est portée à six ans au total (au lieu de quatre selon les règles actuelles). Contribution de MEDEL au rapport 2020 sur l'état de droit.

⁴⁷ Décision n° 121/2020 relative à l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 106, points a) et d), de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, du 9 juin 2020. À la suite de cette décision, le 22 juin, le ministère de la justice a soumis au débat public le projet de loi sur l'admission à l'Institut national de la magistrature. <http://www.just.ro/ministerul-justitiei-supune-dezbaterii-publice-proiectul-de-lege-privind-concursul-de-admitere-la-institutul-national-al-magistraturii/>. En septembre 2020, le ministère de la justice a annoncé l'achèvement de la phase de consultation publique, la préparation du processus d'adoption par le gouvernement et la transmission ultérieure au Parlement.

⁴⁸ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, point 35: «[I]es tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié».

⁴⁹ Il se compose du ministre de la justice, du président du Conseil supérieur de la magistrature, du président de la Haute Cour de cassation et de justice et du procureur général du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice.

⁵⁰ Plan d'action approuvé par la décision gouvernementale n° 282 de 2016.

⁵¹ Graphique 27, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁵² Graphique 28, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

système, notamment en ce qui concerne l'accessibilité électronique des documents de procédure, l'archivage électronique et la signature électronique. Celle-ci devrait être achevée d'ici à la fin de 2020.

Efficiencia

Dans l'ensemble, le système de justice gère de manière efficace son volume d'affaires.

En 2018, la durée des procédures devant les juridictions de première instance dans les affaires civiles et commerciales a légèrement diminué par rapport à 2017⁵³, tandis qu'elle est restée pratiquement inchangée pour les affaires administratives⁵⁴. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes a augmenté et est désormais supérieur à 100 %⁵⁵, ce qui signifie que le système judiciaire est en mesure de résoudre un plus grand nombre d'affaires que celles qui sont introduites. En général, la durée des procédures portant sur des domaines spécifiques du droit de l'Union est relativement faible⁵⁶, sauf pour les affaires de blanchiment d'argent⁵⁷.

Les modifications législatives qui concernent les ressources humaines peuvent entraver les efforts consentis par la Roumanie pour réduire la durée des procédures judiciaires.

Plusieurs modifications législatives intervenues à partir de 2018 pourraient compromettre les efforts visant à réduire la durée excessive des affaires civiles et pénales⁵⁸. Les dispositions du code de procédure civile relatives aux procédures en chambre du conseil, visant à améliorer l'efficacité du traitement des dossiers, ont été supprimées⁵⁹. Cependant, la principale préoccupation concerne les modifications des lois sur la justice, qui risquent non seulement de creuser le déficit en ressources humaines (voir ci-dessus), mais qui imposent également la participation de juges supplémentaires dans certaines formations⁶⁰ ou une plus grande ancienneté dans les chambres spécialisées du ministère public. Les parties prenantes expriment également leurs inquiétudes quant à l'efficacité du système de justice⁶¹. En réponse à ces préoccupations, le Conseil supérieur de la magistrature a lancé deux projets destinés à déterminer quels sont les outils nécessaires au développement du système judiciaire et à s'attaquer à la charge de travail excessive des tribunaux⁶².

⁵³ Graphique 6, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁵⁴ Graphique 8, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁵⁵ Graphique 10, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁵⁶ Graphiques 16, 17, 18, 19 et 20, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁵⁷ Graphique 21, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

⁵⁸ Il a été constaté que la Roumanie violait l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne des droits de l'homme en raison de la durée excessive des procédures civiles ou pénales dans un nombre considérable de dossiers. Elle a ensuite apporté des solutions structurelles à ce problème. Par exemple, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 novembre 2013, Vlad c. Roumanie (requête n° 40756/06), concerne une affaire de référence pour 30 affaires répétitives concernant la durée excessive des procédures civiles et pénales et l'absence de recours effectif, qui reste sous la surveillance renforcée du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

⁵⁹ L'entrée en vigueur de la disposition pertinente du code de procédure civile a été retardée à plusieurs reprises et finalement abrogée.

⁶⁰ L'entrée en vigueur de ces dispositions relatives à la composition des formations de trois juges (au lieu de deux) a été reportée à 2021 (la loi n° 239/2019 a approuvé l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 92/2018 concernant la modification et l'achèvement de certains actes normatifs dans le domaine de la justice).

⁶¹ Contribution de MEDEL à la consultation en ligne des parties prenantes portant sur le rapport 2020 sur l'état de droit.

⁶² Contribution du Conseil supérieur de la magistrature à la consultation en ligne des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La Roumanie dispose d'un cadre législatif et institutionnel de lutte contre la corruption qui est largement en place. La mise en œuvre de l'actuelle stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui couvre la période 2016-2020, se poursuit. C'est le ministère de la justice qui assure la coordination de sa mise en œuvre. Le service spécialisé dans la lutte contre la corruption, à savoir la direction nationale anticorruption (DNA), est habilité à enquêter sur les affaires de corruption de moyen et de haut niveau, tandis que le parquet enquête dans tous les autres dossiers de corruption. Il existe au sein du ministère de l'intérieur une direction spécialisée dans la lutte contre la corruption, compétente pour les questions d'intégrité et de corruption qui concernent le personnel du ministère, y compris la police. L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) est chargée de surveiller et de vérifier les avoirs, les conflits d'intérêts et les incompatibilités, notamment de tous les élus. L'Agence nationale de gestion des avoirs saisis (*Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate – ANABI*) assure la gestion des avoirs d'origine criminelle saisis et confisqués.

Dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International, la Roumanie a obtenu un résultat de 44/100 et se classe au 19^e rang dans l'Union européenne et 70^e rang au niveau mondial⁶³. 83 % des Roumains interrogés considèrent que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'Union: 71 %) et 64 % des personnes interrogées se sentent personnellement affectées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'Union: 26 %)⁶⁴. En ce qui concerne les entreprises, 97 % d'entre elles considèrent que la corruption est répandue (moyenne de l'Union: 63 %) et 88 % estiment que la corruption constitue un problème lorsqu'elles font des affaires (moyenne de l'Union: 37 %). Par ailleurs, 58 % des personnes interrogées estiment que suffisamment de poursuites sont menées avec succès pour dissuader de pratiquer la corruption (moyenne de l'Union: 36 %), tandis que 37 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises qui se font prendre pour avoir corrompu un haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'Union: 31 %)⁶⁵.

La Roumanie dispose d'un cadre stratégique national complet de lutte contre la corruption qui repose sur une forte participation des acteurs institutionnels nationaux et locaux. L'actuelle stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui couvre la période 2016-2020, prévoit la participation volontaire d'une très grande partie de l'administration publique, y compris des collectivités locales et des entreprises d'État, ainsi que des services répressifs, du ministère public, des juridictions et de la société civile. Les outils de prévention sont fondés sur des plans de prévention de la corruption élaborés par chaque institution participante dans le cadre d'une auto-évaluation et d'une évaluation des risques, et sur des méthodes élaborées conjointement, ainsi que sur des évaluations par les pairs. L'efficacité de la stratégie est fortement tributaire de l'engagement politique et sa mise en œuvre a été plutôt modeste au cours de la période 2017-2019, malgré les échéances fixées par le gouvernement en août 2016. En 2019, l'engagement du gouvernement actuel à lutter contre la corruption s'est traduit par un nouvel élan en faveur de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la corruption. La stratégie est désormais mieux appliquée et les actions préventives font l'objet d'un suivi tant au niveau national qu'au niveau local.

⁶³ Transparency International, Indice 2019 de perception de la corruption, 2020.

⁶⁴ Rapport Eurobaromètre spécial 502, 2020.

⁶⁵ Rapport Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

Par ailleurs, le ministère de la justice évalue actuellement la stratégie en vue de concevoir la prochaine⁶⁶.

Le bon déroulement des enquêtes et des sanctions dans les affaires de corruption a été compromis par les pressions exercées sur le cadre juridique et institutionnel. Au cours de la période 2013-2017, le bilan des institutions chargées d'enquêter sur les actes de corruption à haut et moyen niveaux, d'engager des poursuites dans ces affaires et de rendre des décisions en la matière a été solide et s'est maintenu à un niveau constant. En 2018 et 2019, alors que les institutions continuaient d'instruire et de sanctionner les délits de corruption à haut niveau, les rapports MCV ont fait état de pressions systématiques exercées à l'endroit des grandes institutions de lutte contre la corruption, et de préoccupations croissantes quant aux répercussions négatives de cette pression continue. La DNA et le procureur général⁶⁷ ont tous deux fait état d'un recul des résultats dans la lutte contre la corruption pour 2019. L'exercice ad interim des fonctions de direction pendant une période prolongée a eu une incidence sur leur capacité à faire face à la pression constante et aux difficultés répétées. Leur capacité institutionnelle a encore été altérée par les dispositions préjudiciables pour les ressources humaines des lois sur la justice telles que modifiées⁶⁸. La création de la section d'enquête sur les infractions pénales au sein du système judiciaire (SIJ) a également eu des répercussions sur les résultats de la lutte contre la corruption à haut niveau⁶⁹. En outre, un certain nombre de décisions de la Cour constitutionnelle ont eu des effets marqués sur les affaires de corruption à haut niveau, notamment les décisions relatives à la constitution des formations de jugement au pénal à trois et cinq juges de la Haute Cour de cassation et de justice⁷⁰, aux méthodes de supervision technique (écoutes téléphoniques)⁷¹ et

⁶⁶ Outre l'évaluation interne, la stratégie nationale de lutte contre la corruption est également évaluée par un contractant externe.

⁶⁷ Informations reçues dans le cadre de la visite effectuée dans le pays.

⁶⁸ Comme le relèvement soudain des exigences d'ancienneté pour les procureurs ou les nouvelles règles relatives aux délégations. Les effets de la pénurie de personnel se sont également accentués, car, dans le même temps, les services du ministère public ont été contraints de se doter de capacités internes pour assurer des mesures de surveillance et des écoutes téléphoniques.

⁶⁹ Pour les affaires dans lesquelles un juge ou un procureur est impliqué, la section conserve les pouvoirs de poursuite au pénal pour toutes les autres personnes potentiellement impliquées. Un certain nombre d'affaires complexes de corruption à haut niveau faisant l'objet d'enquêtes de la DNA et mettant en cause des fonctionnaires élus ont ainsi été transférées à la nouvelle section, alors que celle-ci manquait de personnel et d'expertise. Depuis son entrée en fonction en octobre 2018, la section a délivré un nombre négligeable d'actes d'accusation. En outre, la section a retiré les recours précédemment déposés par la DNA dans plusieurs affaires de corruption à haut niveau. Voir également le rapport sur les progrès au titre du MCV 2019.

⁷⁰ Cour constitutionnelle de Roumanie, décisions n° 685/2018 et n° 417/2019. La Cour constitutionnelle a jugé que la pratique consistant à nommer des membres de jure – un par formation (le président ou le vice-président de la Haute Cour) – dans la composition des formations de cinq juges de la Haute Cour de cassation et de justice (HCCJ) était contraire à la règle qui exige que tous les membres soient tirés au sort. Elle a également jugé que, contrairement à la législation applicable, la HCCJ n'avait pas constitué de formations spécialisées de trois juges pour examiner en première instance les délits de corruption. Les arrêts de la Cour constitutionnelle donnent la possibilité de rouvrir les procédures de recours ou de faire réexaminer les affaires en première instance, dans certaines conditions mentionnées dans les décisions particulières de la Cour constitutionnelle. Plusieurs demandes de décision préjudicielle concernant les effets juridiques de ces arrêts de la Cour constitutionnelle et leur compatibilité avec le droit de l'Union sont actuellement pendantes devant la Cour de justice (affaires jointes C-357/19 et C-547/19, affaire C-379/19 et affaires jointes C-811/19 et C-840/19).

⁷¹ Un certain nombre de décisions ont été rendues au cours de la période 2016-2020. En vertu des arrêts de la Cour constitutionnelle, le ministère public ne devrait plus, pour les futures affaires, recourir aux capacités techniques et humaines des services de renseignement pour recueillir des preuves à utiliser dans le cadre de procédures pénales et devrait se doter de ses propres capacités.

au délit d'abus de fonctions lié à la corruption⁷². Selon la DNA, les conséquences combinées de ces décisions sont particulièrement graves, puisqu'elles entraînent l'abandon d'enquêtes et l'annulation d'affaires en justice, l'annulation de décisions de justice définitives et la réouverture de procès sur le fond des affaires concernées, avec le risque de permettre potentiellement aux auteurs de délits de corruption de se soustraire à la responsabilité pénale. Au cours des premiers mois de 2020, la situation semble s'être améliorée avec une atténuation de la pression politique et la nomination d'équipes de gestion stables. Néanmoins, l'incertitude demeure quant aux enquêtes et aux procès en cours dans les affaires de corruption à haut niveau. Au cours de la période 2015-2019, la Roumanie a fait l'objet, parmi les États membres, du deuxième plus grand nombre d'enquêtes de l'OLAF (40) clôturées avec une recommandation financière⁷³.

L'incertitude persistante concernant les modifications du code pénal et du code de procédure pénale compromet la lutte contre la corruption. Un certain nombre de modifications du code pénal et du code de procédure pénale sont attendues depuis longtemps⁷⁴. Ces modifications devraient notamment permettre de trouver des solutions juridiques et politiques à une série de décisions de grande portée prises par la Cour constitutionnelle depuis 2014, qui ont annulé des dispositions des codes et ont eu des effets notamment sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée⁷⁵. Cependant, en avril 2019, des modifications du code pénal, du code de procédure pénale et de la loi spéciale en matière de corruption ont été adoptées par le Parlement dans le cadre de procédures d'urgence, avec de potentielles conséquences négatives sur la lutte contre la criminalité en général et la lutte contre la corruption en particulier. Ces modifications, qui font suite à une première tentative avortée d'affaiblissement des codes pénaux en 2018⁷⁶, ont été largement critiquées et ont été jugées anticonstitutionnelles en juillet 2019⁷⁷. Elles ne sont dès lors pas entrées en vigueur. La mise en conformité du code pénal et du code de procédure pénale avec

⁷² Cour constitutionnelle de Roumanie, décision de 2016. L'incertitude quant à la définition du délit a entraîné l'abandon des enquêtes ou l'annulation des affaires devant les tribunaux. Il est nécessaire que le législateur clarifie la définition dans le code pénal, comme c'est le cas pour un certain nombre de décisions de la Cour constitutionnelle.

⁷³ Les recommandations financières sont adressées par l'OLAF aux institutions de l'Union européenne ou aux autorités nationales qui distribuent ou gèrent des fonds de l'Union, afin d'obtenir le recouvrement, pour le budget de l'Union, des fonds de l'Union qui ont été détournés. Les recommandations financières de l'OLAF dans les deux principaux domaines en gestion partagée (Fonds structurels et d'investissement européens, et agriculture) pour la période 2015-2019 ont représenté 0,35 % du total des paiements en faveur de la Roumanie pour les années 2015 à 2019 (la moyenne de l'UE-27 étant de 0,36 %). L'incidence financière des irrégularités détectées par la Roumanie elle-même était cependant plus élevée, à savoir 2,92 % (rapport de l'OLAF 2019, tableau 6).

⁷⁴ Les rapports MCV ont systématiquement recommandé d'améliorer la stabilité des codes et de les modifier uniquement lorsque cela est spécifiquement requis par les décisions de la Cour constitutionnelle et la transposition des directives de l'Union européenne. Dans le rapport MCV de 2017, la Commission a recommandé que la réforme du code pénal et du code de procédure pénale soit achevée, le Parlement se prononçant sur les modifications présentées par le gouvernement.

⁷⁵ Voir paragraphe précédent. Un certain nombre de projets de loi et d'ordonnances d'urgence ont été adoptés par les gouvernements successifs, mais la plupart sont toujours en instance devant le Parlement.

⁷⁶ Une première tentative avortée visant à affaiblir les codes pénaux s'est produite en 2018. Les modifications législatives du 24 avril 2018 apportées au code pénal et au code de procédure pénale dans le cadre d'une procédure d'urgence ont été fortement critiquées. En octobre 2018, la Cour constitutionnelle a jugé qu'un grand nombre de dispositions étaient anticonstitutionnelles. En conséquence, dans le rapport MCV de novembre 2018 [COM(2018)851], la Commission a formulé une recommandation supplémentaire visant à ouvrir à nouveau la révision des deux codes en tenant pleinement compte de la nécessaire compatibilité avec la législation de l'UE et les instruments anticorruption internationaux, ainsi qu'avec les recommandations du MCV et l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2018)021].

⁷⁷ Cour constitutionnelle de Roumanie, décision n° 466 du 29 juillet 2019.

toutes les décisions de la Cour constitutionnelle reste en suspens. Par conséquent, l'insécurité juridique et les risques pour la viabilité de la lutte contre la corruption demeurent.

D'autres obstacles à l'effectivité des poursuites subsistent. Une question particulière porte sur l'obligation du Parlement de rendre des comptes pour ses décisions relatives aux demandes du ministère public d'autorisation de mesures préventives, telles que les perquisitions et les arrestations, et aux demandes d'autorisation d'enquêtes sur un membre du Parlement qui est ou a été ministre. En réponse aux recommandations⁷⁸ du MCV et du GRECO, la Chambre des députés a modifié son règlement intérieur en 2019 en faisant référence à des critères établis par la Commission de Venise. La nouvelle procédure n'a pas encore été mise à l'essai, et le Sénat ne dispose pas d'une procédure similaire. Deux demandes présentées par le ministère public en 2019 pour ouvrir une enquête sur deux anciens ministres et membres du Parlement ont été rejetées.

L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) continue de produire des résultats, mais son bon fonctionnement est mis à rude épreuve, en raison de l'affaiblissement de son cadre législatif et de la réduction de ses ressources. L'ANI est chargée d'examiner les conflits d'intérêts administratifs, les incompatibilités et l'enrichissement injustifié, et elle a acquis une solide expérience dans ce domaine. La répression des incompatibilités et des conflits d'intérêts est un élément important de la prévention de la corruption. L'ANI a également mis au point de solides outils de prévention des conflits d'intérêts administratifs, notamment en ce qui concerne les marchés publics, ainsi que des campagnes de sensibilisation globales, en rapport entre autres avec les élections nationales et locales. Les rapports MCV ont mis en évidence les défis persistants liés au cadre juridique en matière d'intégrité et le besoin de stabilité et de clarté, ainsi que la nécessité d'un cadre solide et stable⁷⁹. Plusieurs modifications législatives entrées en vigueur en 2019 ont affaibli le régime applicable aux incompatibilités et aux conflits d'intérêts⁸⁰. En conséquence, l'ANI a dû clore un nombre important d'enquêtes en cours et d'autres affaires ont été annulées devant les tribunaux. L'ANI signale également une hausse des contestations concernant l'application de sanctions à la suite de décisions de justice définitives à l'égard d'élus locaux, avec pour conséquence que les sanctions pour incompatibilité ou conflit d'intérêts ne sont pas appliquées, ce qui a des répercussions sur l'application des règles d'intégrité pour les élections. L'Agence a proposé de collaborer avec le ministère de la justice et les parties prenantes pour revoir les lois sur l'intégrité et concevoir un cadre juridique cohérent et consolidé. Bien que la charge de travail de l'Agence augmente considérablement en période électorale, son budget a été réduit.

⁷⁸ Recommandation n° 10 du MCV: «adopter des critères objectifs pour la prise de décisions relatives à la levée de l'immunité des parlementaires et pour leur motivation et veiller à ce que l'immunité ne soit pas utilisée pour éviter de faire l'objet d'enquêtes et échapper aux poursuites pour délits de corruption. Le gouvernement pourrait également envisager de modifier la loi afin de restreindre l'immunité des ministres à la durée de leur mandat. Il pourrait être aidé à cet effet par la Commission de Venise et le GRECO. Le Parlement devrait mettre en place un système afin de rendre régulièrement compte des décisions prises par ses chambres en réponse aux demandes de levée de l'immunité et pourrait organiser un débat public afin que le Conseil supérieur de la magistrature et la société civile puissent donner leur avis»; GRECO – Quatrième cycle d'évaluation.

⁷⁹ Les rapports MCV ont déploré l'absence d'un cadre d'intégrité viable [voir par exemple COM(2017) 44].

⁸⁰ Une préoccupation spécifique a trait à une disposition fixant un délai de prescription de trois ans pour les actes établissant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'une incompatibilité. En conséquence, l'ANI a dû clore environ 200 enquêtes, ce qui a conduit à l'annulation de certaines affaires devant les tribunaux. Il n'est donc pas certain qu'une sanction puisse encore être infligée après une décision de justice définitive si celle-ci (plutôt que le rapport de l'ANI lui-même) intervient après la fin de la période de trois ans.

Des codes d'éthique et de conduite ont été établis pour les membres du Parlement⁸¹ et du gouvernement⁸² ces dernières années, en plus de ceux qui existent déjà pour la fonction publique. Cependant, l'effectivité du mécanisme destiné à faire respecter le code de conduite des parlementaires reste à prouver, car rares sont les cas dans lesquels des membres du Parlement ont fait l'objet de mesures disciplinaires⁸³.

L'Agence nationale de gestion des avoirs saisis (ANABI) est pleinement opérationnelle. L'ANABI a pour mission de veiller à l'exécution effective des décisions de confiscation rendues en matière pénale, grâce à une gestion efficace des avoirs saisis qui sont distribués à l'Agence par les procureurs et les juges. Elle a progressé dans l'élaboration d'un système national intégré visant à suivre les mesures prises par les autorités à chaque étape du processus de recouvrement d'avoirs. En décembre 2019, plus de 30 organisations non gouvernementales ont demandé au gouvernement de rétablir les dispositions du mandat de l'ANABI relatives à la «réutilisation pour des finalités sociales»⁸⁴, ce qui aurait permis de garantir qu'une partie des produits du crime confisqués soit utilisée pour financer des projets de prévention de la criminalité visibles dans la société⁸⁵.

La Roumanie dispose d'une loi spécifique sur la protection des lanceurs d'alerte depuis 2004. Le lobbying est réglementé par des mesures non contraignantes, notamment par la mise en place d'un registre de transparence volontaire. Les aspects liés au (rétro)pantouflage sont régis par des dispositions juridiques spécifiques⁸⁶. Des dispositions législatives garantissent aux membres du personnel qui signalent des infractions à la législation la protection des autorités publiques, des institutions publiques et d'autres entités⁸⁷. De nombreuses institutions ont adopté des procédures opérationnelles visant à mettre en œuvre la législation sur la protection des lanceurs d'alerte et d'autres instruments relatifs à l'intégrité. Toutefois, le secteur privé n'est pas couvert par la législation en vigueur.

III. PLURALISME DES MÉDIAS

La Constitution consacre le droit à la liberté d'expression ainsi que le droit d'accès à toute information d'intérêt public. La loi sur l'audiovisuel définit la mission et la composition de l'autorité de régulation des médias et lui impose de garantir la transparence au niveau de l'organisation, du fonctionnement et du financement des médias de masse dans le secteur audiovisuel⁸⁸.

⁸¹ Parlement de Roumanie, décision n° 77/2017 relative au code de conduite des députés et des sénateurs.

⁸² Code de conduite applicable aux membres du gouvernement: <http://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/cod-de-conduita-al-membrilor-guvernului>.

⁸³ GRECO – Quatrième cycle d'évaluation. Le rapport MCV 2019 souligne en outre que l'absence de dispositions explicites sur le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne permet pas de déterminer clairement si les codes de conduite peuvent servir d'outils efficaces de responsabilisation.

⁸⁴ En 2018, le gouvernement a adopté une ordonnance d'urgence abolissant la réutilisation pour des finalités sociales. L'article 60 de l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 114/2018 a abrogé l'article 37 de la loi n° 318/2015.

⁸⁵ Centre de ressources juridiques: <http://www.crj.ro/apel-pest-30-de-onguri-solicita-guvernului-romaniei-inlaturarea-efectelor-destructive-ale-oug-114-2018-in-privinta-reutilizarii-sociale-a-sumelor-confiscate-din-infractiuni/>.

⁸⁶ Loi n° 161/2003; ordonnance gouvernementale d'urgence n° 66/2011 et loi n° 98/2016.

⁸⁷ <https://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>.

⁸⁸ Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse: la Roumanie occupe la 48^e place au niveau mondial, 2020: <https://rsf.org/fr/classement#>.

L'autorité de régulation dans le domaine des médias audiovisuels est le Conseil national de l'audiovisuel (CNA). Sa mission est définie par la loi sur l'audiovisuel⁸⁹. Le CNA est une autorité publique autonome soumise au contrôle parlementaire et garante de l'intérêt public dans le domaine de la communication audiovisuelle⁹⁰. Les décisions et les avis du CNA sont accessibles au public sur son site internet⁹¹. Le Conseil est composé de 11 membres nommés par le Parlement – à la majorité des sénateurs et députés présents, pour un mandat de six ans – sur proposition du Sénat (trois membres); de la Chambre des députés (trois membres); du Président de la Roumanie (deux membres); et du gouvernement (trois membres). L'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media Pluralism Monitor – MPM 2020) estime que l'indépendance et le bon fonctionnement de l'autorité des médias présentent un niveau de risque faible. Il relève toutefois que certains des membres nommés possèdent une compétence limitée et qu'il n'existe pas de consensus sur les normes⁹². Il ressort de la visite par pays que le budget alloué par l'État pour financer les activités du CNA a été touché par la crise de la COVID-19, et que l'autorité manque de personnel, notamment en raison des tâches supplémentaires associées à l'environnement numérique⁹³.

Les normes professionnelles en matière d'autorégulation dans le secteur de la presse sont définies au niveau des rédactions ou des éditeurs. Le MPM 2020 indique que l'absence de garanties spécifiques en matière d'indépendance éditoriale et de normes professionnelles, que ce soit au travers de la législation ou de l'autorégulation, constitue un motif de préoccupation.

La transparence de la propriété des médias s'avère incomplète. La loi sur l'audiovisuel⁹⁴ impose au Conseil de garantir la transparence au niveau de l'organisation, du fonctionnement et du financement des médias de masse dans le secteur audiovisuel. Des dispositions régissant la transparence de la propriété des médias sont également intégrées dans le droit des sociétés⁹⁵.

La publicité d'État serait utilisée comme une méthode d'ingérence de l'État. Le MPM 2020 fait état d'un risque élevé pour le pluralisme des médias à cet égard. Les parties prenantes indiquent que la législation présente des lacunes en ce qui concerne les exigences en matière de divulgation, ce qui est considéré comme un facteur contribuant au manque de transparence et au risque d'abus⁹⁶. Par ailleurs, la distribution discrétionnaire de fonds pour la publicité d'État est un mécanisme utilisé par les autorités de l'État pour s'ingérer dans les médias, notamment au niveau local⁹⁷.

⁸⁹ Loi n° 504/2002.

⁹⁰ Contribution de la Roumanie au rapport 2020 sur l'état de droit.

⁹¹ Site internet du Conseil national de l'audiovisuel de Roumanie: <http://www.cna.ro/-Informa-ii-privind-licen-ele-.html>.

⁹² Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

⁹³ Dans ce contexte, il convient de rappeler que la directive révisée «Services de médias audiovisuels» (directive SMA) établit des garanties spécifiques pour l'indépendance et le bon fonctionnement des autorités nationales de régulation des médias. Les autorités roumaines ont élaboré un premier projet de loi transposant la directive SMA révisée.

⁹⁴ La loi n° 504/2002 sur l'audiovisuel (*Legea audiovizualului*).

⁹⁵ Loi n° 31/1990.

⁹⁶ Contribution de la Fédération européenne des journalistes au rapport 2020 sur l'état de droit.

⁹⁷ Conclusions de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020, telles que confirmées et clarifiées lors de la visite dans le pays.

Si la liberté d’expression est reconnue par la Constitution⁹⁸ et si l’accès à la profession de journaliste n’est pas restreint, certains problèmes soulevés découlent de la mise en œuvre du cadre juridique. Le MPM 2020 soulève certains problèmes liés à la protection de la liberté d’expression, jugeant que ces derniers ont tendance à résulter de problèmes de mise en œuvre plutôt que du cadre législatif lui-même. La législation destinée à protéger la dignité et la réputation des personnes exige que ces intérêts soient mis en balance avec la liberté d’expression. Le MPM 2020 fait état d’incohérences dans l’interprétation de la loi et dans la sévérité des sanctions infligées aux journalistes dans ce contexte⁹⁹. Cependant, les délits de «diffamation» et d’«injure» ont été dépénalisés lors de la révision du code pénal en 2014.

L’application du droit constitutionnel relatif à l’accès à toute information d’intérêt public se heurte à des obstacles. Le MPM 2020 fait état de problèmes concernant l’application de ce droit lorsqu’il s’agit de l’accès à des documents détenus par des organismes publics. Les parties prenantes signalent que les réponses parviennent souvent avec du retard¹⁰⁰ et/ou sont incomplètes. Néanmoins, le MPM 2020 indique également que, dans toutes les affaires contentieuses portant sur des questions ayant trait à l’accès des journalistes aux documents et à leur utilisation par ceux-ci ou encore à la protection des sources, les décisions sont rendues par les juridictions conformément à la jurisprudence de la Cour EDH¹⁰¹. Plusieurs parties prenantes¹⁰² ont évoqué les violations présumées de la législation sur la protection des données en vue de restreindre la liberté des médias. Les dérogations au traitement des données à caractère personnel à des fins journalistiques sont limitées dans la loi roumaine sur la protection des données¹⁰³. Le MPM 2020 considère que la «version nationale du RGPD» n’offre pas une protection adéquate de la profession de journaliste et fait état d’un cas dans lequel l’autorité roumaine de protection des données (APD) aurait exigé d’un organe de presse qu’il révèle ses sources.

Des journalistes roumains ont fait l’objet de menaces en raison de leurs activités professionnelles. En 2019 et 2020, la Plateforme du Conseil de l’Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié quatre alertes concernant la Roumanie: deux alertes concernaient des poursuites abusives pour diffamation, l’une portait sur une menace de mort visant une journaliste d’investigation¹⁰⁴, et l’autre concernait une coupure d’antenne d’une chaîne de télévision¹⁰⁵.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L’ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

La Roumanie est une république démocratique représentative dont le régime est semi-présidentiel. Le Parlement roumain est bicaméral et comprend le Sénat (la chambre haute) et

⁹⁸ Constitution de la Roumanie, article 30.

⁹⁹ Cour européenne des droits de l’homme, arrêt du 28 juillet 2020, Monica Macovei c. Roumanie (requête n° 53028/14) constatant une violation du droit à la liberté d’expression et estimant que la réparation – versement de dommages-intérêts et condamnation à faire publier à ses propres frais l’arrêt final dans les journaux – était de nature à dissuader la requérante d’exercer son droit à la liberté d’expression.

¹⁰⁰ Le délai de réponse a été porté de 30 à 60 jours. Voir <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>. Il s’agit toutefois d’une extension temporaire, comme le prévoit le décret présidentiel n° 195/2020, article 56, annexe 1, son application étant limitée à la période d’état d’urgence.

¹⁰¹ Déclaration du représentant de l’OSCE: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>.

¹⁰² Informations reçues dans le cadre de la visite effectuée en Roumanie.

¹⁰³ Loi n° 190/2018, article 7.

¹⁰⁴ L’enquête sur cette affaire est en cours.

¹⁰⁵ Conseil de l’Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Également publiée sur la plateforme Mapping Media Freedom.

la Chambre des députés (la chambre basse). Le gouvernement, les députés, les sénateurs ou un groupe composé d'au moins 100 000 citoyens ont le droit d'initiative législative¹⁰⁶. La Cour constitutionnelle est le garant de la suprématie de la Constitution et est responsable de l'examen des lois¹⁰⁷.

Le processus de préparation et de promulgation des lois est bien réglementé, notamment par un dispositif institutionnel étendu constitué de contre-pouvoirs. En vertu de la Constitution, le Parlement est l'autorité législative, tandis que le gouvernement ne dispose que de pouvoirs délégués dans la procédure législative. La procédure législative ordinaire prévoit que le projet de législation doit être approuvé par les autorités publiques investies de responsabilités dans son application et faire l'objet d'une consultation publique¹⁰⁸. En outre, le Conseil législatif, un organe consultatif du Parlement composé d'experts, donne un avis sur tous les nouveaux projets de législation, garantit l'unification et la coordination systématiques de l'ensemble des lois et tient le registre officiel de la législation roumaine¹⁰⁹. Lorsque l'initiative législative est exercée par le gouvernement, le projet de loi doit être soumis au Parlement, au sein duquel il est discuté et adopté par les deux chambres. Le Président de la Roumanie promulgue la loi, mais il a la prérogative de la renvoyer une fois au Parlement pour qu'il la réexamine¹¹⁰. Un contrôle de constitutionnalité ex ante peut être demandé par le président de la Chambre des députés, le président du Sénat, le gouvernement, un groupe de membres du Parlement, la Haute Cour de cassation et de justice, le Président de la Roumanie ou le médiateur.

La procédure législative ordinaire est souvent négligée au profit d'ordonnances gouvernementales d'urgence¹¹¹, fréquemment utilisées. Conformément à la Constitution, l'adoption d'ordonnances gouvernementales d'urgence n'est possible que dans des situations d'urgence extraordinaires et motivées, mais celles-ci ne peuvent être adoptées pour certaines catégories de lois telles que les lois constitutionnelles ou les lois ayant trait aux droits fondamentaux. Néanmoins, les gouvernements successifs ont fait usage d'ordonnances gouvernementales d'urgence pour légiférer dans de nombreux domaines, notamment dans ceux de la justice et des élections, ainsi que dans des domaines touchant aux droits fondamentaux, ce qui a suscité des inquiétudes quant à la qualité de la législation, à la sécurité juridique et au respect de la séparation des pouvoirs¹¹². Contrairement à ce qui est le cas dans la procédure législative ordinaire, l'obligation de consultation est inexistante et les contrôles institutionnels ne peuvent pas être exercés¹¹³. Bien que le Médiateur («*Avocatul Poporului*») puisse contester le recours aux ordonnances gouvernementales d'urgence devant la Cour constitutionnelle, cette prérogative a rarement été exercée. Lors d'un référendum

¹⁰⁶ Constitution de la Roumanie, article 74. Les citoyens qui exercent leur droit à l'initiative législative doivent représenter au moins un quart des départements du pays, tandis que, dans chacun de ces départements ou dans la municipalité de Bucarest, au moins 5 000 signatures doivent être recueillies en faveur de l'initiative.

¹⁰⁷ Constitution de la Roumanie, article 142.

¹⁰⁸ L'initiateur d'un acte juridique a l'obligation de publier le projet de loi au moins 30 jours avant qu'il soit soumis pour examen, approbation et adoption.

¹⁰⁹ Constitution de la Roumanie, article 79.

¹¹⁰ Constitution de la Roumanie, article 77, paragraphe 2.

¹¹¹ Les ordonnances gouvernementales d'urgence ont force de loi dès leur publication au Journal officiel. Bien que le Parlement doive en définitive les confirmer en tant que lois, il n'y a pas d'échéance.

¹¹² Rapport MCV, janvier 2017; rapport MCV, novembre 2017; rapport MCV, novembre 2018; rapport MCV, octobre 2019; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2018)021]; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)014], GRECO, rapport ad hoc sur la Roumanie, 2018, et GRECO, quatrième cycle d'évaluation – rapport d'évaluation, 2016.

¹¹³ Seuls des avis consultatifs peuvent être émis (l'avis du Conseil législatif, par exemple).

consultatif organisé en mai 2019 à l'initiative du Président de la République¹¹⁴, une majorité de citoyens se sont déclarés favorables à l'interdiction de l'adoption d'ordonnances gouvernementales d'urgence dans le domaine de la justice, ainsi qu'à l'extension à d'autres autorités que le Médiateur du droit de contester les ordonnances directement devant la Cour constitutionnelle.

L'état d'urgence a été déclaré dans le cadre de la pandémie de COVID-19. L'état d'urgence a été déclaré par le Président de la République le 16 mars, avec l'accord du Parlement¹¹⁵. Dans ce contexte, la Roumanie a notifié au Conseil de l'Europe une dérogation aux obligations découlant de la convention européenne des droits de l'homme¹¹⁶. À la suite d'une demande du Médiateur concernant les amendes susceptibles d'être infligées, entre autres, en cas de non-respect des règles de quarantaine¹¹⁷, la Cour constitutionnelle a estimé que les dispositions contestées étaient anticonstitutionnelles, puisque, dans la mesure où elles restreignaient les droits et libertés fondamentaux des citoyens ou des institutions fondamentales de l'État, ou y portaient atteinte, elles devaient être adoptées par voie de loi, en tant qu'acte formel du Parlement, et non dans le cadre d'une ordonnance gouvernementale d'urgence¹¹⁸.

Les modifications législatives manquent souvent de prévisibilité et de qualité, et suscitent des inquiétudes quant à l'intérêt public. Les parties prenantes institutionnelles signalent que les dispositions législatives essentielles font l'objet de modifications trop fréquentes, alors que la finalité de ces modifications manque souvent de clarté et que les lois qui en résultent peuvent se révéler contradictoires¹¹⁹. Les modifications soudaines de la législation dans le cadre d'ordonnances gouvernementales d'urgence et le manque de sécurité juridique sont également préjudiciables au climat des investissements¹²⁰. Dans divers domaines politiques, le Parlement a initié et adopté, ces trois dernières années, de nombreuses modifications des mêmes lois, y compris des modifications contradictoires. Au cours de la procédure législative, le Conseil législatif exerce souvent sa prérogative pour souligner la nature contradictoire des projets de modification, ainsi que les incompatibilités éventuelles avec la Constitution, mais ses avis sont uniquement consultatifs. Une grande partie des

¹¹⁴ Les questions soumises lors du référendum étaient les suivantes: «1. Êtes-vous d'accord avec l'interdiction de l'amnistie et de la grâce pour des délits de corruption?; 2. Êtes-vous d'accord avec l'interdiction de l'approbation des ordonnances d'urgence par le gouvernement dans le domaine des infractions, des peines et de l'organisation judiciaire et avec l'extension du droit de recours direct contre ces ordonnances devant la Cour constitutionnelle?».

¹¹⁵ Décret sur l'instauration de l'état d'urgence sur le territoire de la Roumanie, du 16 mars 2020. L'état d'urgence a été initialement déclaré pour une période de 30 jours, puis prolongé pour une période de 30 jours supplémentaires. À la suite des décisions de la Cour constitutionnelle remettant en cause la base juridique de l'état d'urgence et le rôle du Parlement dans cette décision, le Parlement a adopté la loi n° 55/2020, définissant les droits civiques pouvant être restreints lors d'une pandémie. Depuis l'expiration de la deuxième période d'état d'urgence, la Roumanie est en état d'alerte depuis le 15 mai.

¹¹⁶ Représentation permanente de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe, note verbale JJ9014C, du 18 mars 2020. La Roumanie a retiré la dérogation le 15 mai 2020 [Représentation permanente de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe, note verbale JJ9051C, du 15 mai 2020].

¹¹⁷ La demande faisait référence à l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 34/2020. Le Médiateur a invoqué le manque de clarté et de prévisibilité du texte juridique, qui ne contenait pas de description précise d'un délit et permettait que des sanctions soient instaurées par des ordonnances militaires.

¹¹⁸ Décision n° 152/2020, du 6 mai 2020.

¹¹⁹ Parmi les acteurs institutionnels qui ont exprimé cette préoccupation et qui ont été mentionnés dans les rapports MCV précédents figurent la Haute Cour de cassation et de justice, la DNA et l'ANI.

¹²⁰ Le manque de sécurité juridique a également été souligné dans le contexte du Semestre européen; rapport par pays du Semestre européen 2020.

propositions législatives adoptées par le Parlement sont contestées devant la Cour constitutionnelle avant leur promulgation.

Malgré le cadre mis en place, les analyses d'impact et les consultations publiques ne sont pas suffisamment mises à profit. Les projets d'actes normatifs ne sont transmis pour analyse et approbation aux autorités publiques compétentes qu'après finalisation de la consultation publique, mais cette procédure de consultation est considérée comme formelle¹²¹. Cependant, de nombreuses autorités locales et centrales ne publient pas la législation proposée en vue d'un débat public, et des impératifs d'urgence ou de sécurité nationale sont souvent invoqués pour restreindre la transparence¹²².

Le gouvernement a pris des mesures afin d'améliorer la transparence et la responsabilité. Ces mesures, adoptées aux niveaux national et local, visent à favoriser la transparence de l'administration par l'adoption de principes et d'initiatives pour un gouvernement ouvert. Le gouvernement a également mis sur pied une plateforme de données ouverte spécialisée sur laquelle une liste d'ensembles de données ouverts est accessible au public¹²³. Dans le cadre d'évaluation de la Commission pour l'administration publique et la gouvernance, la Roumanie obtient un score très faible en ce qui concerne la qualité des données sur les marchés publics et la transparence des procédures de passation de marchés publics¹²⁴.

Le gouvernement s'est engagé à mettre en place un plan d'action visant à traiter le problème posé par l'exécution des décisions de justice et l'application de la jurisprudence par l'administration publique. La Roumanie ayant été reconnue coupable de violation de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne des droits de l'homme au motif que l'État ou des entités juridiques relevant de sa responsabilité avaient manqué ou avaient mis un retard important à se conformer à des décisions de justice définitives¹²⁵, elle doit mettre en place les mesures structurelles nécessaires pour garantir l'exécution par l'administration publique des décisions de justice d'ordre pécuniaire et non pécuniaire. La Roumanie est placée sous la surveillance renforcée du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour l'exécution de cet arrêt¹²⁶. Le 3 avril 2019, le gouvernement roumain a approuvé un protocole d'accord sur les mesures destinées à garantir l'exécution des jugements à l'encontre d'un débiteur public, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la non-exécution ou à l'exécution tardive des décisions rendues à l'encontre d'un débiteur public. Ce plan comprend notamment un mécanisme fournissant des statistiques exactes pour permettre le suivi de ces questions à l'avenir.

Les autorités indépendantes jouent un rôle dans la protection des droits fondamentaux et de l'état de droit. L'Institut roumain des droits de l'homme (IRDH) est un membre

¹²¹ «Public administration characteristics and performance in EU28: Romania» (Caractéristiques et performances des administrations publiques dans l'UE-28: Roumanie), 2018, p. 868.

¹²² «Public administration characteristics and performance in EU28: Romania» (Caractéristiques et performances des administrations publiques dans l'UE-28: Roumanie), 2018, p. 872.

¹²³ Portail de données du gouvernement: <http://data.gov.ro/>.

¹²⁴ Commission européenne, «Assessment framework for Public Administration and Governance» (Cadre d'évaluation pour l'administration publique et la gouvernance), 2019: 2,4 points sur 10.

¹²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 6 septembre 2005, *Sacaleanu c. Roumanie* (requête n° 73970/01).

¹²⁶ Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, décision CM/Del/Dec(2019)1340/H46-15, 2019.

associé non accrédité du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH)¹²⁷. Il est investi d'un mandat de promotion et couvre un large éventail de droits de l'homme en Roumanie. En 2020, une procédure législative a été lancée pour clarifier le mandat et les attributions de l'IRDH, qui lui confèrent la compétence de formuler des avis à la demande des commissions parlementaires sur des projets ou d'autres questions ayant trait aux droits de l'homme qui sont examinés par le Parlement¹²⁸. Le Médiateur¹²⁹ est chargé de défendre les droits et les libertés des particuliers dans leurs relations avec les autorités publiques. Il s'agit d'une autorité publique, autonome et indépendante. Ses prérogatives consistent notamment à renvoyer les lois et les ordonnances gouvernementales, y compris les ordonnances gouvernementales d'urgence, à la Cour constitutionnelle en vue d'un examen constitutionnel ex post¹³⁰.

La société civile roumaine est active dans la défense de l'état de droit et a résisté aux efforts déployés pour limiter les activités des organisations non gouvernementales. La liberté d'association est inscrite dans la Constitution, et l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 définit les règles applicables à la création d'associations et de fondations¹³¹. Ce texte établit le cadre destiné à faciliter l'accès des associations et des fondations aux ressources privées et publiques, ainsi que le partenariat entre les pouvoirs publics et les personnes morales de droit privé sans but lucratif. La forte mobilisation de la société civile dans les efforts de lutte contre la corruption a été essentielle pour susciter des réformes. Entre 2017 et 2019, la société civile a joué un rôle actif en dénonçant les réformes controversées¹³² et en exprimant un soutien déterminé à l'état de droit. Les parties prenantes font état de plusieurs tentatives d'ingérence dans les activités des organisations non gouvernementales¹³³, mais elles soulignent que la réaction collective de la société civile a empêché leur concrétisation¹³⁴. Les parties prenantes ont notamment exprimé la crainte que la transposition en droit roumain des règles de l'Union européenne sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme¹³⁵ n'ait des répercussions sur les organisations non gouvernementales, notamment en les obligeant à publier au registre du ministère roumain de la justice la liste de tous les bénéficiaires de leurs activités ou de tous leurs donateurs, ce à quoi les organisations de la société civile se sont opposées¹³⁶.

¹²⁷ Il bénéficiait auparavant du statut C, qui n'est plus un statut d'accréditation valide. L'Institut roumain a présenté une demande d'accréditation en 2020.

¹²⁸ Contribution du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme au rapport 2020 sur l'état de droit.

¹²⁹ Le Médiateur n'est pas membre du REINDH et n'est pas accrédité. Il a présenté une demande d'accréditation en 2020.

¹³⁰ Article 15, points h) et i), de la loi n° 35/1997 du 13 mars.

¹³¹ 4 173 fédérations, associations, fondations, syndicats et personnes morales étrangères étaient inscrits au registre officiel au cours de la période de référence (2019 – avril 2020).

¹³² Voir la section I.

¹³³ L'espace dévolu à la société civile est considéré comme «rétréci» (classification accordée par CIVICUS; selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé).

¹³⁴ Contribution de Funky Citizens au rapport 2020 sur l'état de droit.

¹³⁵ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

¹³⁶ Contribution de Funky Citizens au rapport 2020 sur l'état de droit; contribution du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme au rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*.

* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le [site web de la Commission].*

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, communication à la Commission européenne dans le cadre de la préparation du premier rapport annuel sur l'état de droit, 2020.

CEPEJ, Systèmes judiciaires européens: efficacité et qualité de la justice, 2018

CIVICUS, profil par pays, Roumanie, 2020: <https://monitor.civicus.org/country/romania/>.

Commission européenne, Tableaux de bord 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

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(2017) 44 final, 2017.

Commission européenne, Rapport technique - Roumanie 2019 [SWD (2017) 25 final], 2017.

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(2017) 751 final, 2017.

Commission européenne, Rapport technique - Roumanie 2019 [SWD (2017) 701 final], 2017.

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(2018) 851 final, 2018.

Commission européenne, Rapport technique - Roumanie 2019 [SWD (2018) 551 final], 2018.

Commission européenne, Rapport de l'OLAF 2019, 2020.

Commission européenne, «Assessment framework for Public Administration and Governance», 2019.

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(2019) 499 final, 2019.

Commission européenne, Rapport technique - Roumanie 2019 [SWD (2019) 393 final], 2019.

Commission européenne, Rapport par pays dans le cadre du Semestre européen – Roumanie, 2020.

Commission de Venise, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'état de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État 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, CDL-AD(2012)026, 2012.

Commission de Venise, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, 2019.

Conseil consultatif de juges européens (CCJE), Avis du CCJE à la demande de l'Association du Forum roumain des juges concernant la situation de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie, 2019.

Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), Avis du CCPE à la demande du Mouvement roumain pour la défense du statut des procureurs concernant la situation de l'indépendance des procureurs en Roumanie, 2019.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, 2010.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 2016.

Conseil supérieur de la magistrature, contribution à la consultation en ligne des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Cour de justice de l'Union européenne, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, affaire C-64/16, arrêt du 27 février 2018.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre: perception par le grand public de l'indépendance du système judiciaire national dans l'UE, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Eurocommerce, «Single Market Barriers Overview», 2020.

Funky Citizens, contribution à la consultation en ligne des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, 2020

Gouvernement roumain, contribution écrite au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – rapport d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Roumanie, 2014.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – rapport d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport de conformité – Roumanie, 2019.

GRECO, Rapport de suivi au rapport ad hoc sur la Roumanie (article 34), 2019.

MEDEL, contribution à la consultation en ligne des parties prenantes en vue du rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Réseau européen des conseils de la justice, «Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges 2019», 2020.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, contribution du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Union nationale des juges roumains e a., Rapport sur l'état du système de justice et de l'état de droit en Roumanie, 2020.

Visite virtuelle en Roumanie dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe II: visite en Roumanie

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en juin 2020 avec:

- l'Agence nationale de gestion des avoirs saisis
- l'Agence nationale pour l'intégrité
- l'association des juges roumains
- l'association «Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor»
- l'association «Initiative pour la justice»
- le Centre pour le journalisme indépendant
- la commission des lois de la Chambre des députés
- le Conseil législatif
- le Conseil national de l'audiovisuel
- le Conseil supérieur de la magistrature
- la direction nationale anticorruption
- Expertforum
- Freedom House
- le Forum roumain des juges
- Funky Citizens
- la Haute Cour de cassation et de justice
- Media Association – Cluj
- le Médiateur
- le ministère de la justice
- le ministère public près la Haute Cour de cassation et de justice
- l'OCCRP
- le secrétariat général du gouvernement
- la stratégie nationale de lutte contre la corruption
- l'Union nationale des juges roumains

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes lors de plusieurs réunions transversales:

- Amnesty International
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Civil Liberties Union for Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU