

Version anonymisée

Traduction

C-291/19 - 1

Affaire C-291/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

9 avril 2019

Juridiction de renvoi :

Curtea de Apel Braşov (Roumanie)

Date de la décision de renvoi :

28 mars 2019

Partie requérante :

SO

Parties défenderesses :

TP e.a.

[omissis]

CURTEA DE APEL BRAŞOV (cour d'appel de Braşov, Roumanie)

CHAMBRE PÉNALE

[omissis]

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Conformément aux dispositions combinées de l'article 19, [paragraphe] 3, sous b), TUE et de [l'article] 267 TFUE, la Curtea de Apel Braşov (cour d'appel de Braşov)

demande

À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

FR

de répondre aux questions préjudicielles suivantes :

1. *Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) établi par la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, doit-il être considéré comme un acte pris par une institution de l'Union, au sens de l'article 267 TFUE, pouvant être soumis à l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne ?*
2. *Les exigences formulées dans les rapports établis dans le cadre dudit mécanisme ont-elles un caractère contraignant pour la Roumanie, notamment (mais pas uniquement) en ce qui concerne la nécessité de procéder à des modifications législatives qui soient conformes aux conclusions du MCV ainsi qu'aux recommandations formulées par la Commission de Venise et par le groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe ?*
3. *L'article 2, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, TUE, doit-il être interprété en ce sens que l'obligation pour la Roumanie de respecter les exigences imposées par les rapports établis dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) institué par la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, relève de l'obligation de l'État membre de respecter les principes de l'état de droit ?*
4. *Le principe d'indépendance des juges, consacré à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union [Or. 2] européenne, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), s'oppose-t-il à la création de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire dans le cadre du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), eu égard aux modalités de nomination et de révocation des procureurs faisant partie de ladite section, aux modalités d'exercice des fonctions dans le cadre de celle-ci ainsi qu'à la manière dont la compétence est établie, en lien avec le nombre réduit de postes au sein de cette section ?*
5. *L'article 47, [deuxième alinéa], de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatif au droit à un procès équitable par la résolution de l'affaire dans un délai raisonnable, s'oppose-t-il à la création de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire dans le cadre du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), eu égard aux modalités d'exercice des fonctions dans le cadre de ladite section ainsi qu'à la manière dont la compétence est établie, en lien avec le nombre réduit de postes au sein de cette section ?*

I. L'objet du litige. Les faits pertinents

1. Par plaintes au pénal déposées les 22, 23 et 29 décembre 2015 et le 25 février 2016, la personne lésée, SO, a fait grief de l'infraction d'abus de fonction, existant lorsque le fonctionnaire public a obtenu, pour lui ou pour un tiers, un avantage indu, commise par plusieurs procureurs (TP e.a.), infraction prévue aux dispositions combinées de l'article 13² de la Legea nr. 78/2000 [pentru prevenirea, descoperirea și sanctionarea faptelor de corupție (loi n° 78/2000 relative à la prévention, la découverte et la sanction des faits de corruption)], et de l'article 297, paragraphe 1, Cod penal (code pénal roumain, ci-après le « code pénal »), ainsi que de l'infraction de trafic d'influence, commise par un avocat inscrit au barreau de Brașov [omissis], prévue à l'article 291, paragraphe 1, du code pénal. De fait, la requérante a soutenu que les procureurs précités ont enfreint diverses obligations de service, soit en refusant de manière injustifiée de traiter certaines demandes, de fournir des informations ou de mettre à disposition des copies d'actes figurant dans un dossier de poursuites pénales, soit en outrepassant leurs compétences légales et en adoptant des actes de manière illégale et non fondée.
2. La personne lésée a ensuite apporté des précisions, indiquant qu'elle entendait également porter plainte contre [deux] juges de la Judecătoria Brașov (tribunal de première instance de Brașov, Roumanie) et du Tribunalul Brașov (tribunal de grande instance de Brașov, Roumanie) [omissis], au motif de leur appartenance à une organisation criminelle, en ce qu'ils prononcent des solutions défavorables à la personne lésée dans différents dossiers.
3. Les plaintes ont été enregistrées par la section de lutte contre les infractions assimilées aux infractions de corruption de la direction nationale anticorruption (ci-après la « DNA ») du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) [Or. 3] [omissis].
4. Après investigation, il a été décidé, par ordonnance du 8 septembre 2017 [omissis], de classer l'affaire en ce qui concerne l'infraction de trafic d'influence prévue à l'article 291, paragraphe 1, du code pénal, lu en combinaison avec l'article 6 de la loi n° 78/2000, et l'infraction d'abus de fonction, existant lorsque le fonctionnaire public a obtenu, pour lui ou pour un tiers, un avantage indu, prévue à l'article 13² de la loi n° 78/2000, lu en combinaison avec l'article 297, paragraphe 1, du code pénal, au motif que les faits ne sont pas prévus par la loi pénale et n'ont pas été commis avec la culpabilité prévue par la loi pénale. Il a également été décidé de classer l'affaire en ce qui concerne l'infraction de formation d'une organisation criminelle visée à l'article 367, paragraphe 1, du code pénal, au motif de l'inexistence d'un tel acte.
5. La personne lésée a introduit une réclamation contre cette décision du procureur chargé de l'affaire auprès du procureur hiérarchiquement supérieur [omissis]. Elle y a demandé l'infirmité de l'ordonnance du 8 septembre 2017 et la réouverture des poursuites pénales, alléguant que la décision n'est motivée ni en fait ni en

droit, qu'il ne ressort pas de l'ordonnance si les personnes visées dans la plainte ont ou non été entendues, qu'aucune explication n'est donnée quant au changement de numéro de dossier, que le procureur n'a pas constaté le dépassement des limites du cadre légal réglementant les fonctions du procureur en chef et de ses subordonnés et qu'il n'a pas été tenu compte des preuves attestant l'existence des infractions dont il est fait grief.

6. Par ordonnance du 20 octobre 2017 [omissis], le procureur en chef de la section de lutte contre les infractions assimilées [aux infractions] de corruption de la DNA a rejeté comme non fondée la réclamation de la requérante, SO, au motif que cette dernière vise, en substance, l'annulation d'actes émanant d'organes judiciaires, en dehors des voies de recours prévues par la loi. Il a également indiqué que l'autorité chargée des poursuites pénales a examiné toutes les preuves nécessaires pour résoudre l'affaire et que l'administration de preuves supplémentaires semble inutile.
7. Après la communication de cette ordonnance, la requérante a introduit une action en justice contre la décision de classement prise par l'ordonnance du 8 septembre 2017 [et] maintenue par l'ordonnance du [20 octobre 2017], dans laquelle elle a réitéré ses allégations d'absence de fondement de cette décision.
8. Le recours de la requérante a initialement été enregistré au greffe de la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constanța, Roumanie), puis, le 11 septembre 2018, au greffe de la Curtea de Apel Brașov (cour d'appel de Brașov) [omissis], la première ayant décliné sa compétence. **[Or. 4]**
9. La procédure devant le juge implique la participation obligatoire d'un procureur. C'est un procureur du Serviciul Teritorial Brașov (service territorial de Brașov) de la DNA qui a initialement participé à la procédure devant la cour d'appel. À partir du 1^{er} mars 2019, à la suite des modifications législatives relatives à la compétence dans les affaires ayant pour objet des infractions commises par des magistrats, le ministère public a été représenté par un procureur du parquet près la Curtea de Apel Brașov (cour d'appel de Brașov).

II. Les dispositions nationales qui pourraient être appliquées en l'espèce. La jurisprudence nationale pertinente

1. Le code pénal

Article 175

« Fonctionnaire public

1. Est fonctionnaire public, au sens de la loi pénale, une personne qui, à titre permanent ou temporaire, avec ou sans rémunération :

a) accomplit des tâches et des responsabilités, établies en vertu de la loi, en vue de l'exercice des prérogatives du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire ;

[...] »

Article 297

« Abus de fonction

1. Le fait du fonctionnaire public qui, dans l'exercice de ses fonctions, n'accomplit pas un acte ou l'accomplit de manière défectueuse et cause ainsi un préjudice ou porte atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes d'une personne physique ou morale est puni de 2 à 7 ans d'emprisonnement et de l'interdiction d'occuper une fonction publique.

[...] »

2. La loi n° 78/2000

Article 13²

« En cas d'infractions d'abus de fonction ou d'usurpation de fonction existant lorsque le fonctionnaire public a obtenu, pour lui ou pour un tiers, un avantage indu, les limites spécifiques de la peine sont majorées d'un tiers. »

3. Le code de procédure pénale

Article 339

« La réclamation contre les actes du procureur

1. La réclamation contre les mesures prises ou les actes effectués par un procureur ou [Or. 5] conformément aux instructions de celui-ci est traitée, selon le cas, par le procureur en chef du parquet, par le procureur général du parquet près la cour d'appel [ou] par le procureur en chef de la section du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice).

2. Lorsque les mesures et les actes émanent du procureur en chef, du procureur général du parquet près la cour d'appel [ou] du procureur en chef de la section du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) ou ont été effectués conformément aux instructions de ceux-ci, la réclamation est traitée par le procureur hiérarchiquement supérieur.

[...] »

Article 340

« Le recours contre les décisions de ne pas engager de poursuites ou de non-lieu

1. Une personne dont la réclamation contre la décision de classer l'affaire par ordonnance ou réquisitoire a été rejetée en vertu de l'article 339 peut introduire un recours, dans un délai de 20 jours après la communication de la décision de classement, auprès du juge de la chambre préliminaire de la juridiction qui serait compétente, en vertu de la loi, pour connaître de l'affaire en première instance.

[...] »

Article 341

« Le traitement du recours par le juge de la chambre préliminaire

1. Après avoir été enregistré auprès de la juridiction compétente, le recours est transmis le même jour au juge de la chambre préliminaire. Un recours qui n'a pas été introduit devant la juridiction compétente est transmis par voie administrative à l'organe judiciaire compétent.

2. Le juge de la chambre préliminaire fixe le délai de traitement, convoque la partie requérante et les parties défenderesses et en informe le procureur, indiquant la possibilité de déposer des observations écrites sur la recevabilité ou le bien-fondé du recours. Dans les affaires dans lesquelles l'action publique a été engagée, la partie requérante et les parties défenderesses peuvent formuler des demandes et soulever des exceptions portant également sur la légalité de l'administration de la preuve ou des poursuites pénales.

3. Dans un délai de trois jours après réception de la communication prévue au paragraphe 2, le procureur transmet le dossier de l'affaire au juge de la chambre préliminaire.

4. Lorsque le recours a été introduit auprès du procureur, celui-ci le transmet, avec le dossier de l'affaire, à la juridiction compétente.

5. Le recours est tranché en chambre de conseil, avec la participation du procureur, par ordonnance motivée, prononcée en chambre de conseil. La non-comparution des personnes convoquées conformément au paragraphe 2 ne fait pas obstacle au règlement de l'affaire.

5¹. Lorsqu'il statue sur le recours, le juge de la chambre préliminaire vérifie la décision attaquée au regard des pièces du dossier de poursuite et de tout document nouvellement présenté.

6. Dans les affaires dans lesquelles il n'a pas été décidé d'engager l'action publique, le juge de la chambre préliminaire peut prononcer l'une des solutions suivantes :

- a) rejeter le recours comme tardif ou irrecevable ou, selon le cas, comme infondé ;
- b) admettre le recours, annuler la décision et transmettre l'affaire, motifs à l'appui, au procureur, afin que celui-ci ouvre ou complète les poursuites pénales ou, selon le cas, engage l'action publique et complète les poursuites pénales ;
- c) admettre le recours et modifier le fondement juridique de la décision de classer l'affaire attaquée, si cela n'aggrave pas la situation de la partie requérante.

[...]

8. L'ordonnance prononçant l'une des solutions prévues au paragraphe 6 (...) est définitive. »

4. La Legea nr. 304/2004 [privind organizarea judiciară (loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire)] (dans la version actuellement en vigueur)

Article 88¹

« 1. Une section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire [ci-après la "SIJ"] est instituée auprès du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), section qui a compétence exclusive en matière de poursuites pénales pour les infractions commises par des juges et des procureurs, y compris les juges et les procureurs militaires et ceux ayant qualité de membres du Conseil supérieur de la magistrature.

2. La [SIJ] demeure compétente pour les poursuites pénales lorsque, en sus des personnes visées au paragraphe 1, d'autres personnes sont poursuivies.

3. En cas d'infractions commises par des juges et des procureurs militaires, les dispositions de l'article 56, paragraphe 4, de la Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (loi n° 135/2010 portant code de procédure pénale, ci-après le "code de procédure pénale"), telle que modifiée et complétée ultérieurement, ne sont pas applicables.

4. La [SIJ] est dirigée par un procureur en chef de la section, assisté par un procureur en chef adjoint, nommés dans ces fonctions par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, dans les conditions prévues par la présente loi.

5. Le procureur général du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) règle les conflits de compétence entre la [SIJ] et les autres structures ou unités du ministère public.

6. Lorsque le code de procédure pénale ou d'autres lois spéciales font référence au "procureur hiérarchique supérieur" dans les cas d'infractions

relevant de la compétence de la [SIIJ], il convient d'entendre par là le procureur en chef de la section, y compris pour les décisions prises avant que celle-ci ne devienne opérationnelle. »

Article 88²

« 1. La [SIIJ] exerce ses activités conformément aux principes de légalité, d'impartialité et de contrôle hiérarchique. [Or. 7]

2. Il est interdit de déléguer ou de détacher des procureurs auprès de la [SIIJ].

3. La [SIIJ] est dotée de quinze postes de procureurs.

4. Le nombre de postes dans la [SIIJ] peut être modifié, en fonction du volume d'activité, par ordonnance du procureur général du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), à la demande du procureur en chef de la section, sur avis conforme de l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

5. Pendant la période durant laquelle ils exercent leurs activités dans la [SIIJ], les procureurs exerçant des fonctions d'encadrement et d'exécution jouissent des droits des procureurs détachés, dans les conditions prévues par la loi. »

Article 88³

« 1. Le procureur en chef de la [SIIJ] est nommé dans ses fonctions par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, à la suite d'un concours consistant à présenter un projet relatif à l'accomplissement des tâches spécifiques au poste d'encadrement concerné, qui vise à évaluer les compétences en matière d'encadrement, la gestion efficace des ressources, la capacité à prendre des décisions et à assumer des responsabilités, les compétences en matière de communication et la résistance au stress ainsi que l'intégrité du candidat, l'évaluation de son activité en tant que procureur et son rapport à des valeurs spécifiques à cette profession, telles que l'indépendance de la justice ou le respect des droits et des libertés fondamentaux.

2. La commission chargée de l'organisation du concours est composée comme suit :

a) trois membres juges, qui font partie de la section "Juges" et qui ont exercé au sein d'une juridiction ayant un degré au moins égal à celui d'une cour d'appel, désignés par la section "Juges" ;

b) un membre procureur, qui fait partie de la section "Procureurs" et qui a exercé au sein d'un parquet ayant un degré au moins égal à celui du parquet près la cour d'appel, désigné par la section "Procureurs".

3. *Les conditions requises pour qu'un procureur puisse s'inscrire au concours pour le poste de procureur en chef de la [SIIJ] sont celles prévues à l'article 88⁵, paragraphe 3.*

4. *Chaque candidat dépose un curriculum vitae, les déclarations prévues à l'article 48, paragraphe 11, de la loi n° 303/2004, republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement, un projet relatif à l'accomplissement des tâches spécifiques au poste d'encadrement et tout autre document qu'il juge pertinent à l'appui de sa candidature.*

5. *Les documents déposés par chaque candidat sont publiés sur la page Internet [Or. 8] du Conseil supérieur de la magistrature au moins dix jours avant le concours.*

6. *La commission chargée de l'organisation du concours propose à l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature la nomination du procureur en chef de la [SIIJ], après évaluation des candidatures et des projets, à la suite d'un entretien retransmis en direct.*

7. *La révocation du procureur en chef de la [SIIJ] est décidée par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, en cas de non-accomplissement des tâches spécifiques à ses fonctions ou dans le cas où celui-ci a fait l'objet d'une sanction disciplinaire au cours des trois dernières années, sur proposition de la commission prévue au paragraphe 2.*

8. *Le procureur en chef de la [SIIJ] est nommé dans ses fonctions pour une période de trois ans, renouvelable une seule fois. »*

Article 88⁴

« 1. *Le procureur en chef adjoint de la [SIIJ] est nommé dans ses fonctions par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition motivée du procureur en chef de la section, parmi les procureurs déjà nommés à cette section.*

2. *La nomination en tant que procureur en chef adjoint de la [SIIJ] est faite pour une période de trois ans, renouvelable une seule fois.*

3. *La révocation du procureur en chef adjoint de la [SIIJ] est décidée par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition motivée du procureur en chef de la section, en cas d'accomplissement inapproprié des tâches spécifiques au poste, lorsque le procureur en chef adjoint a fait l'objet d'une sanction disciplinaire. »*

Article 88⁵

« 1. *La [SIIJ] emploie des procureurs nommés par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, à la suite d'un concours, dans la limite des*

postes prévus au tableau des effectifs, approuvé conformément à la loi, pour une période de trois ans, avec possibilité de renouvellement pour une période maximale de neuf ans.

2. Le concours est passé devant la commission chargée de l'organisation du concours composée conformément à l'article 88³, paragraphe 2, dont le procureur en chef de la section fait partie d'office.

3. Pour se présenter au concours d'attribution des postes dans la [SIIJ], les procureurs doivent remplir les conditions cumulatives suivantes :

a) ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire au cours des trois dernières années ;

b) avoir au moins le grade requis pour travailler dans un parquet près une cour d'appel ;

c) avoir une ancienneté effective d'au moins dix-huit ans dans les fonctions de procureur ;

d) avoir une bonne formation professionnelle ; [Or. 9]

e) avoir une conduite morale irréprochable.

4. Peut se présenter au concours tout procureur qui, jusqu'à la date fixée pour le début du concours, remplit les conditions prévues au paragraphe 3.

5. Le concours prévu au paragraphe 2 consiste dans :

a) un entretien passé devant la commission prévue à l'article 88³, paragraphe 2, dont le procureur en chef de la section fait partie d'office, retransmis en direct puis archivé sur la page Internet du Conseil supérieur de la magistrature ;

b) une évaluation de ses activités des cinq dernières années ;

c) une évaluation de certains actes professionnels établis par les candidats au cours de leurs trois dernières années d'activité.

6. L'entretien consiste dans l'appréciation de la formation professionnelle, de la capacité à prendre des décisions et à assumer des responsabilités, de la résistance au stress ainsi que d'autres qualités spécifiques. Le procureur en chef de la section ainsi qu'un psychologue participent à l'entretien et peuvent poser des questions aux candidats.

7. L'évaluation prévue au paragraphe 5, sous b), est effectuée par deux procureurs et deux juges de l'inspection judiciaire, désignés par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition de l'inspecteur en chef. Les points sont accordés à la suite d'une analyse portant, entre autres,

sur la durée et la complexité des affaires sur lesquelles le procureur a travaillé, le pourcentage d'acquittements, de renvois, de condamnations, les éventuelles plaintes déposées par les personnes mises en examen et le règlement de celles-ci.

8. L'évaluation prévue au paragraphe 5, sous c), est effectuée par une commission désignée par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, composée de deux procureurs du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) et de deux juges de la chambre pénale de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), proposés par les collèges de ces institutions exerçant des fonctions d'encadrement, ainsi que d'un formateur de l'Institutul Național al Magistraturii (institut national de la magistrature, Roumanie), proposé par le conseil scientifique de celui-ci.

9. Le nombre maximal de points qui peut être donné aux épreuves de concours est de 100 points, distribués ainsi :

- a) 60 points pour l'épreuve prévue au paragraphe 5, sous a) ;
- b) 20 points pour l'épreuve prévue au paragraphe 5, sous b) ;
- c) 20 points pour l'épreuve prévue au paragraphe 5, sous c). **[Or. 10]**

10. Le nombre minimal de points requis pour réussir au concours est de 70 points et il ne peut être inférieur au nombre de points suivant pour chaque épreuve :

- a) minimum 25 points pour l'épreuve prévue au paragraphe 5, sous a) ;
- b) minimum 15 points pour l'épreuve prévue au paragraphe 5, sous b) ;
- c) minimum 10 points pour l'épreuve prévue au paragraphe 5, sous c).

11. La nomination au poste de procureur dans la [SIIJ] est faite par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, dans la limite des postes vacants et dans l'ordre des points obtenus.

11¹. Les membres de la commission chargée de l'organisation du concours prévue dans la présente section ne tombent pas sous le coup de règles d'incompatibilité et votent au sein de l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

11². Les commissions chargées de l'organisation de concours prévues à l'article 88³ et à l'article 88⁵ doivent être composées d'au moins trois membres afin d'exercer légalement leur activité.

12. Les procédures de nomination, de poursuite des fonctions et de révocation des fonctions d'encadrement et d'exécution dans la section sont détaillées dans un

règlement approuvé par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature. »

Article 88⁶

« 1. À l'expiration du délai de trois ans, le procureur peut demander à poursuivre ses fonctions dans la [SIIJ] pour une nouvelle période de trois ans, sans dépasser une période maximale d'activité dans la section de neuf ans.

2. Trois mois avant l'expiration du délai de nomination, l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature analyse la demande déposée par le procureur qui souhaite poursuivre ses fonctions dans la section et se prononce sur celle-ci, en tenant compte de l'évaluation des activités exercées par celui-ci au cours des trois dernières années.

3. À la date de cessation de ses fonctions dans la [SIIJ], le procureur revient à son parquet d'origine.

4. À compter de la date de retour à leur parquet d'origine, les procureurs qui ont exercé leurs fonctions dans la [SIIJ] retrouvent le grade et la rémunération correspondant à celui-ci qu'ils avaient antérieurement ou qu'ils ont acquis à la suite d'une promotion, dans les conditions prévues par la loi, pendant l'exercice de leurs fonctions dans la section. »

Article 88⁷

« 1. Les procureurs nommés à la [SIIJ] peuvent être révoqués par l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature, sur demande motivée du procureur en chef de la section, en cas d'accomplissement inapproprié des tâches spécifiques au poste, lorsqu'une sanction disciplinaire a été appliquée.

2. En cas de révocation, le procureur revient à son parquet d'origine et retrouve le grade et la rémunération correspondant à celui-ci qu'il avait antérieurement ou qu'il a acquis à la suite d'une promotion, dans les conditions prévues par la loi, pendant l'exercice de ses fonctions dans la section. »

Article 88⁸ [Or. 11]

« 1. Les attributions de la [SIIJ] sont les suivantes :

- a) exercer les poursuites pénales, dans les conditions prévues par la loi n° 135/2010 [le code de procédure pénale], telle que modifiée et complétée ultérieurement, pour les infractions relevant de sa compétence ;*
- b) saisir les juridictions afin que ces dernières prennent les mesures prévues par la loi et jugent les affaires relatives aux infractions prévues sous a) ;*
- c) créer et actualiser la base de données sur les infractions relevant de son domaine de compétence ;*

d) *former et retirer des recours dans les affaires relevant de la compétence de la section, y compris celles pendantes devant une juridiction ou celles qui ont été définitivement tranchées avant que la section devienne opérationnelle conformément à l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (ordonnance d'urgence du gouvernement [ci-après "OUG"] n° 90/2018 relative aux mesures visant à rendre la [SIIJ] opérationnelle) ;*

e) *exercer d'autres attributions prévues par la loi.*

2. *La participation aux audiences dans les affaires relevant de la compétence de la section est assurée par des procureurs de la section judiciaire du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) ou par des procureurs du parquet près la juridiction saisie de l'affaire. »*

Article 88⁹

« La [SIIJ] établit une fois par an un rapport relatif à son activité, qu'elle présente, au plus tard au mois de février de l'année suivante, à l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la magistrature. »

Article 88¹⁰

« 1. Aux fins de l'exercice des activités spécifiques prévues par le code de procédure pénale, la [SIIJ] emploie des officiers et des agents de police judiciaire, en tant que personnel détaché, qui sont sous la direction et le contrôle directs des procureurs de la section, dans la limite des postes prévus par la loi.

2. Les officiers et les agents de police judiciaire sont détachés, à la demande du procureur en chef de la [SIIJ], par le ministre de l'Intérieur pour une période maximale de trois ans, pouvant être prolongée tous les trois ans, avec l'accord de ceux-ci.

3. Les officiers et les agents de police judiciaire visés au paragraphe 1 sont nommés par ordonnance du procureur en chef de la [SIIJ].

4. Il est possible de mettre fin au détachement des officiers et des agents de police judiciaire avant la période visée au paragraphe 2, par une ordonnance motivée du procureur en chef de la [Or. 12] [SIIJ].

5. Pendant la durée du détachement, les officiers et les agents de police judiciaire ne peuvent recevoir aucun ordre de leurs supérieurs hiérarchiques dans la police judiciaire.

6. Les officiers et les agents de police judiciaire sont tenus d'appliquer les décisions des procureurs de la [SIIJ]. Les actes établis par les premiers sur ordre écrit du procureur sont effectuées au nom de ce dernier.

7. *Les officiers et les agents de police judiciaire visés au paragraphe 1 disposent des droits et des obligations prévus par la loi pour les officiers de police et les agents de police, sous réserve des exceptions prévues par la présente loi, et jouissent en conséquence des droits prévus aux articles 13 et 23 de l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2006 privind salarizarea și alte drepturi ale judecătorilor, procurorilor și altor categorii de personal din sistemul justiției (OUG n° 27/2006 relative aux rémunérations et autres droits des juges, des procureurs et des autres catégories de personnel du système judiciaire), telle que modifiée et complétée par la loi n° 45/2007, modifiée et complétée ultérieurement.*

8. *Les officiers et les agents de police judiciaire visés au paragraphe 1 sont rémunérés conformément aux dispositions légales applicables aux officiers et aux agents de police judiciaire de la direction nationale anticorruption.*

9. *Les attributions légales du ministre de l'Intérieur concernant les droits et les responsabilités des officiers et des agents de police judiciaire détachés sont exercées par le procureur en chef de la [SIIJ]. Les attributions relatives à l'octroi des grades aux officiers et aux agents de police judiciaire détachés sont exercées par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du procureur en chef de la [SIIJ].*

10. *L'article 6 de la Legea nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare (loi n° 364/2004 relative à l'organisation et au fonctionnement de la police judiciaire), republiée, telle que modifiée ultérieurement, s'applique mutatis mutandis à l'activité des officiers et des agents de police judiciaire visés au paragraphe 1. »*

Article 88¹¹

« 1. *La [SIIJ] emploie des experts dans le domaine du traitement et de l'analyse des informations, de l'économie, des finances, des douanes, de l'informatique ainsi que dans d'autres domaines, afin de clarifier certains points techniques ou spécialisés en matière de poursuites pénales.*

2. *Les experts visés au paragraphe 1 sont nommés à la [SIIJ] par ordonnance du procureur en chef de celle-ci et ont qualité de fonctionnaire public.*

3. *Les experts visés au paragraphe 1 exercent leur activité sous la direction, la surveillance et le contrôle directs des procureurs de la [SIIJ] [Or. 13] et disposent des droits et des obligations prévus par la loi pour les fonctionnaires publics. Les traitements de base des experts de la [SIIJ] sont ceux prévus à l'article 28, paragraphe 2, de la Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice (loi-cadre n° 153/2017 relative à la rémunération du personnel payé sur des fonds publics), telle que modifiée et complétée ultérieurement, en combinaison avec l'article 1^{er}, sous e), et à l'article 22, paragraphe 1 à 3, du chapitre VIII de l'annexe V de cette loi. Les experts jouissent mutatis mutandis des droits prévus aux articles 13 et 23 de l'[OUG] n° 27/2006, telle que modifiée et complétée par la loi n° 45/2007, modifiée et complétée ultérieurement. »*

5. L'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 90/2018 relative aux mesures visant à rendre la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire opérationnelle (publiée au *Monitorul Oficial* n° 862 du 10 octobre 2018)

Article I

« L'article 88², paragraphe 3, de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire, republiée au *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 827 du 13 septembre 2005, telle que modifiée et complétée ultérieurement, est modifié comme suit :

“3. La [SIIJ] est dotée de quinze postes de procureurs.” »

Article II

« 1. Par dérogation aux articles 88³ à 88⁵ de la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire, republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement, avant l'achèvement des concours organisés pour l'attribution du poste de procureur en chef de la [SIIJ] et des postes de procureur de cette section et la validation des résultats de ces concours, les fonctions de procureur en chef et au moins un tiers des fonctions de procureur sont provisoirement exercées par des procureurs qui remplissent les conditions légales pour être nommés à ces postes, sélectionnés par la commission chargée de l'organisation du concours composée conformément à l'article 88³, paragraphe 2, de la loi n° 304/2004, republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement.

2. La sélection des candidats est effectuée par la commission chargée de l'organisation du concours prévue au paragraphe 1, selon une procédure qui se déroule au plus tard dans les cinq jours calendaires à compter de la date de lancement du concours par le président du Conseil supérieur de la magistrature. La commission chargée de l'organisation du concours exerce ses activités en présence d'au moins trois membres.

3. Les candidats aux fonctions d'encadrement et d'exécution prévues au paragraphe 1 déposent auprès de l'unité des ressources humaines du Conseil supérieur de la magistrature une lettre de candidature accompagnée de tout autre document que les candidats jugent pertinent. **[Or. 14]**

4. Dans un délai de trois jours calendaires à compter de la réception de la liste des candidats par l'unité des ressources humaines du Conseil supérieur de la magistrature, la commission chargée de l'organisation du concours vérifie le respect par les candidats des conditions légales de nomination à ces postes et met en œuvre la procédure de sélection sur la base du dossier de candidature et d'un entretien. L'entretien est retransmis en direct, en audiovisuel, sur la page Internet du Conseil supérieur de la magistrature et est enregistré ainsi que publié sur ladite page Internet.

5. Pour les candidats au poste de procureur dans la [SIIJ], la procédure de sélection tient compte des critères suivants :

- a) l'intégrité du candidat ;
- b) l'appréciation de son activité en tant que procureur.

6. L'appréciation de l'intégrité des candidats est faite au regard des données figurant dans le dossier professionnel de ceux-ci, des documents déposés par le candidat, du rapport du candidat à des valeurs telles que l'indépendance de la justice, l'impartialité des magistrats, l'intégrité, ainsi que des points soulevés au cours de l'entretien.

7. L'appréciation de l'activité en tant que procureur est faite sur la base du dernier rapport d'évaluation établi et des points pertinents résultant de l'entretien, de l'analyse des documents déposés par le candidat ainsi que des points pertinents vérifiables résultant de son activité antérieure.

8. Pour les candidats au poste de procureur en chef de la [SIIJ], la procédure de sélection est effectuée au regard des deux critères prévus au paragraphe 5 ainsi que conformément à celui relatif aux compétences en matière d'encadrement, à la gestion efficace des ressources, à la capacité à prendre des décisions et à assumer des responsabilités, aux compétences en matière de communication et à la résistance au stress.

9. Les procureurs sélectionnés pour le poste de procureur en chef de la [SIIJ] et les postes de procureur dans la section, en vertu des dispositions du présent article, sont nommés par le président du Conseil supérieur de la magistrature. Le procureur en chef adjoint de la [SIIJ] est nommé par le président du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition motivée du procureur en chef de la section, parmi les procureurs sélectionnés pour être nommés à cette section. À la date de cessation de leurs fonctions dans le cadre de la [SIIJ], les procureurs nommés dans les conditions prévues par la présente ordonnance d'urgence reviennent à leurs parquets d'origine.

10. Afin de rendre la [SIIJ] opérationnelle **[Or. 15]**, le procureur général du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) fournit, dans un délai de cinq jours calendaires à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance d'urgence, les ressources humaines et matérielles nécessaires à son fonctionnement, y compris le personnel auxiliaire spécialisé, des officiers et agents de la police judiciaire, des experts et d'autres catégories de personnel.

11. À compter de la date à laquelle la [SIIJ] est opérationnelle, elle reprend les affaires relevant de sa compétence pendantes devant la direction nationale anticorruption et devant d'autres branches du parquet ainsi que les dossiers des affaires relatives aux infractions prévues à l'article 88^l, paragraphe 1, de la loi

n° 304/2004, republiée, telle que modifiée et complétée ultérieurement, qui ont été résolus avant la date à laquelle cette section est devenue opérationnelle. »

6. Arrêt n° 3, du 26 février 2019, de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), prononcé dans la procédure visant à statuer sur des questions de droit

« Dans le cadre de l'interprétation des dispositions de l'article 88⁸, paragraphe 2, de la loi n° 304/2004, la participation aux audiences dans les affaires relevant de la compétence de la [SIIJ] du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) dans lesquelles les poursuites pénales sont effectuées par la direction nationale anticorruption du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) est assurée par des procureurs de la section judiciaire du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) ou par des procureurs du parquet près la juridiction saisie de l'affaire.

Décision obligatoire à compter de la date de publication au Monitorul Oficial al României, partie I, conformément à l'article 477, paragraphe 3, du code de procédure pénale. »

La jurisprudence de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie)

7. Arrêt n° 1519, du 15 novembre 2011, portant sur l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 21, paragraphe 1, de la Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (loi n° 51/1995 sur l'organisation et l'exercice de la profession d'avocat) :

« Dans le même sens, la juridiction de céans estime également que les dispositions susmentionnées des codes de procédure civile et pénale relatives à l'abstention et à la récusation sont de nature à satisfaire aux exigences de la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56), relatives à l'existence, dans tous les États membres, d'un système [Or. 16] judiciaire et administratif impartial, indépendant et efficace, doté de moyens suffisants, entre autres, pour lutter contre la corruption. »

8. Arrêt n° 2, du 11 janvier 2012, prononcé dans le cadre du contrôle de constitutionnalité a priori des dispositions de la loi modifiant et complétant la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs) et la Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature) :

« *En ce qui concerne ces engagements, la juridiction de céans constate que, par la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, [omissis] il a été retenu que la Commission avait recensé “des questions en suspens, en particulier en ce qui concerne la responsabilisation et l’efficacité du système judiciaire” de la Roumanie. Dans le 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, du 20 juillet 2011, il a été retenu, à cet égard, que “[l]a Roumanie n’a toujours pas engagé de réforme sérieuse du système disciplinaire”. Or, la qualité de membre de l’Union impose à la Roumanie l’obligation d’appliquer ce mécanisme et de donner suite aux recommandations établies dans ce cadre, conformément à l’article 148, paragraphe 4, de la Constitution, en vertu desquelles “[l]e Parlement, le président de la Roumanie, le gouvernement et l’autorité judiciaire garantissent le respect des obligations découlant de l’acte d’adhésion et des dispositions du paragraphe 2”. »*

9. Arrêt n° 104, du 6 mars 2018, relatif au contrôle de constitutionnalité a priori des dispositions de la loi modifiant la Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (loi n° 161/2003 relative à certaines mesures visant à garantir la transparence de l’exercice des fonctions des hauts dignitaires et des fonctionnaires ainsi que dans le milieu des affaires, la prévention et la répression de la corruption)

« *Au regard de la jurisprudence constante de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) en la matière, le sens de la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, [omissis] acte adopté avant l’adhésion de la Roumanie à l’Union européenne, n’a pas été interprété par la Cour de justice de l’Union européenne en ce qui concerne le contenu, le caractère et la durée dans le temps ainsi que le point de savoir si ces derniers relèvent implicitement du champ d’application du traité d’adhésion, à travers la loi n° 157/2005, qui fait partie de la réglementation [Or. 17] nationale, de sorte que la décision 2006/928/CE ne saurait constituer une norme de référence dans le cadre du contrôle de constitutionnalité au regard de l’article 148 de la Constitution. (...) La loi fondamentale de l’État, la Constitution, est l’expression de la volonté du peuple, ce qui signifie qu’elle ne peut perdre sa force obligatoire du fait de la simple existence d’une non-concordance entre ses dispositions et les dispositions européennes. De même, l’adhésion à l’Union européenne ne saurait porter atteinte à la suprématie de la Constitution sur l’ensemble de l’ordre juridique (voir également, en ce sens, arrêt du 11 mai 2005, K 18/04, de la Cour constitutionnelle de la République de Pologne).*

III. Les dispositions du droit de l’Union pertinentes en l’espèce

La juridiction de céans considère que les dispositions contenues dans les actes suivants sont applicables en l’espèce :

1. La décision de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption [notifiée sous le numéro C(2006) 6569] (2006/928/CE)

« Article premier

Chaque année, le 31 mars au plus tard, et pour la première fois le 31 mars 2007, la Roumanie fait rapport à la Commission sur les progrès qu'elle a réalisés en vue d'atteindre chacun des objectifs de référence exposés dans l'annexe.

La Commission peut, à tout moment, apporter une aide technique par différents moyens ou collecter et échanger des informations sur les objectifs de référence. En outre, elle peut, à tout moment, organiser des missions d'experts en Roumanie à cet effet. Les autorités roumaines lui apportent le soutien nécessaire dans ce contexte.

Article 2

La Commission transmettra, pour la première fois en juin 2007, au Parlement européen et au Conseil ses propres commentaires et conclusions sur le rapport présenté par la Roumanie.

La Commission leur fera de nouveau rapport par la suite, en fonction de l'évolution de la situation et au moins tous les six mois.

Article 3

La présente décision n'entre en vigueur que sous réserve et à la date de l'entrée en vigueur du traité d'adhésion.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente décision. [Or. 18]

Fait à Bruxelles, le 13 décembre 2006.

ANNEXE

Objectifs de référence que la Roumanie doit atteindre, visés à l'article 1^{er} :

1) Garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et administrative et l'évaluer.

2) Constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité dotée de responsabilités en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de

conflits d'intérêt potentiels, mais aussi de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives.

3) *Continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau.*

4) *Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale. »*

2. Le 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, Strasbourg, 13 novembre 2018

« (...) 3. Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2017

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

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

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

Les trois lois sur la justice, qui remontent à 2004, régissent le statut des juges et des procureurs, l'organisation et le fonctionnement des juridictions et des parquets, et le Conseil supérieur de la magistrature. Les lois sur la justice ont été déterminantes dans l'évaluation positive, faite dans le rapport de janvier 2017, des progrès accomplis par la Roumanie dans le MCV. Le rapport de novembre 2017 avait déjà souligné la nécessité pour le gouvernement et le Parlement de garantir un processus législatif ouvert, transparent et constructif, dans lequel l'indépendance de la justice et l'avis des institutions du système judiciaire sont tenus en haute estime et dûment pris en considération. [Or. 19] Ce rapport a également rappelé qu'il importe de s'appuyer sur l'avis de la Commission de Venise puisqu'il s'agit du meilleur moyen de garantir la viabilité des réformes et d'atteindre les objectifs de référence du MCV.

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

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

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

Le risque que ces éléments pourraient, pris isolément ou de manière cumulative, se traduire par des pressions sur les juges et les procureurs et, en fin de compte, mettre à mal l'indépendance, l'efficacité et la qualité du pouvoir judiciaire a également été souligné par un certain nombre d'observateurs extérieurs, notamment la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, le groupe d'États contre la corruption (GRECO) ainsi que d'autres États membres et partenaires internationaux.

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

La Commission de Venise a rendu un avis préliminaire en juillet, mais les lois ont néanmoins été promulguées en l'état. En outre, le gouvernement a adopté plusieurs ordonnances d'urgence qui ont accentué certains problèmes constatés, par exemple en renforçant l'autorité du ministre de la justice sur les procureurs, lui permettant en particulier de lancer des procédures disciplinaires. [Or. 20]

La décision du gouvernement de modifier en ce sens les dispositions instituant le service spécial chargé d'enquêter sur les magistrats et d'imposer de nouvelles procédures concernant la manière dont cet organisme sera mis en place par le Conseil supérieur de la magistrature a suscité de nouvelles interrogations sur l'indépendance de ce service. Elle a également provoqué des interrogations sur la propension du gouvernement à tenir compte des recommandations de la Commission de Venise de manière sélective uniquement. En ce sens, il s'agit d'une occasion manquée. (...)

4. CONCLUSION

Au cours des douze mois qui se sont écoulés depuis novembre 2017, la Roumanie a pris certaines mesures pour mettre en œuvre les recommandations fixées dans le

rapport de janvier 2017. Conformément à l'évaluation figurant dans ledit rapport, la Commission estime que les recommandations nos 8 et 12 peuvent être considérées comme satisfaites et que des progrès supplémentaires ont été réalisés en ce qui concerne les recommandations nos 5 et 9.

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

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

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

Lois sur la justice

- Suspendre séance tenante la mise en œuvre des lois sur la justice et des ordonnances d'urgence qui les accompagnent.*
- Réviser les lois sur la justice en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV, par la Commission de Venise et par le GRECO. »*

3. Les dispositions suivantes du traité sur l'Union européenne sont également pertinentes :

[Or. 21]

3.1. Article 2

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

3.2. Article 4, paragraphe 3

« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

3.3. Article 19, paragraphe 1

« La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. »

4. Selon la juridiction de céans, l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'applique

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

IV. Les raisons ayant conduit la juridiction de céans à formuler la demande de décision préjudicielle

1. Les circonstances concrètes de la présente affaire ne donnent pas lieu à des discussions [Or. 22] quant au contenu des infractions faisant l'objet des actions pénales, mais soulèvent des questions concernant l'interprétation du droit communautaire.
2. Ainsi qu'il résulte de l'analyse du chapitre « Objet du litige. Faits pertinents », dans la présente affaire, un requérant a porté plainte contre plusieurs magistrats,

juges et procureurs, au motif qu'ils auraient commis certaines infractions lui ayant causé un préjudice. Selon la réglementation nationale, cette plainte doit être traitée par un procureur, et la décision de celui-ci peut être contestée auprès du procureur en chef de la branche du parquet dont il fait partie, qui analyse cette décision à tous les égards et peut prendre toute mesure légale, y compris infirmer la décision du procureur inférieur. Si le requérant est insatisfait, il peut saisir la juridiction compétente, à savoir la juridiction de céans, d'un recours.

3. La juridiction peut soit rejeter le recours soit lui faire droit, ce qui entraîne l'annulation des ordonnances des procureurs et le renvoi de l'affaire devant le procureur, avec indication des actes restant à établir dans l'affaire. Il convient de préciser que le procureur auquel la juridiction renvoie une telle décision n'est pas tenu d'administrer toutes les preuves indiquées par la juridiction, ni d'établir tous les actes indiqués par celle-ci, ni de renvoyer devant un juge la personne visée par la plainte.
4. En l'espèce, les poursuites pénales ont été effectuées par la section de lutte contre les infractions assimilées aux infractions de corruption de la DNA ; un procureur de cette structure a décidé de classer l'affaire, décision contre laquelle la requérante a introduit un recours.
5. Après l'enregistrement du recours au greffe de la Curtea de Apel Braşov (cour d'appel de Braşov), un procureur de la DNA a participé aux audiences. Après l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi n° 304/2004 et l'arrêt n° 3, du 26 février 2019, de l'Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Haute Cour de cassation et de justice) concernant les modalités d'application de l'article 88⁸, paragraphe 2, de la loi n° 304/2004, la participation à l'audience a été assurée par un procureur du parquet près la Curtea de Apel Braşov (cour d'appel de Braşov).
6. Si la juridiction constate que le recours formé par la requérante est fondé, elle doit renvoyer l'affaire à la SIIJ, aux fins de l'exercice de poursuites pénales.
7. Dans ces conditions, compte tenu du fait que la poursuite de la procédure en cause en l'espèce implique, tant au stade juridictionnel qu'au stade des poursuites pénales, la participation de procureurs de la SIIJ, il convient, selon la juridiction de céans, de vérifier si le droit communautaire s'oppose ou non à une réglementation nationale instituant une telle section spéciale du parquet.
8. En ce qui concerne la **première question**, relative à la nature du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), la juridiction de céans observe ce qui suit :
[Or. 23]

8.1. Le MCV a été institué par la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, lors de l'adhésion de la Roumanie à l'Union, afin de remédier aux lacunes au niveau des réformes de la justice et de lutter contre la corruption. Depuis, les rapports établis au titre de ce mécanisme cherchent, au moyen de recommandations spécifiques, à orienter les efforts déployés par les autorités roumaines et dessinent la carte des progrès réalisés par la Roumanie. Ainsi que le

Conseil l'a souligné à plusieurs reprises, le MCV cessera de s'appliquer lorsque les quatre objectifs de référence applicables à la Roumanie auront été remplis de manière satisfaisante. **Définis au moment de l'adhésion, les objectifs de référence couvrent des questions essentielles pour le fonctionnement d'un État membre – l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, l'intégrité et la lutte contre la corruption.**

8.2. La création du MCV peut être considérée comme un signe positif pour le respect des critères de Copenhague, nom sous lequel sont connus les critères d'éligibilité de l'Union, définis par le Conseil à Copenhague, en juin 1993. Ces critères sont les suivants : la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ; l'aptitude à assumer et à mettre en œuvre avec efficacité les obligations découlant de l'adhésion, y compris les objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

8.3 Conformément au 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, du 25 janvier 2017, « [...] [p]our remplir ces critères, il est nécessaire de prendre des mesures à la fois législatives et institutionnelles. Par ailleurs, de telles mesures ne peuvent être pleinement appréciées qu'en examinant si l'effet qu'elles sont censées produire est ressenti dans la pratique, et si elles peuvent être considérées comme ancrées dans le cadre juridique et institutionnel de la Roumanie, d'une part, et comme irréversibles, d'autre part, ce qui permet de garantir aux citoyens que les décisions et pratiques en Roumanie respectent pleinement l'état de droit et jette les bases de la confiance mutuelle requise pour la mise en œuvre effective du droit de l'Union. La réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption ont constitué des sujets fondamentaux pour la société roumaine au cours de ces dix dernières années. Le MCV joue un rôle majeur en Roumanie en tant que moteur de réformes et outil de suivi des progrès réalisés. Les conclusions de la Commission et la méthodologie sous-tendant le MCV ont constamment recueilli l'adhésion du Conseil et ont bénéficié de la coopération et des contributions de nombreux États membres. La coopération a également été renforcée au moyen d'un soutien ciblé en faveur de la Roumanie au titre des fonds de l'UE. [...] Les mesures législatives et institutionnelles prises portent leurs fruits au niveau des résultats, grâce à l'engagement dont font preuve de nombreux juges et procureurs, au travail réalisé par les ministres de la justice aux fins de la mise en œuvre et à la coopération fructueuse entre les autorités roumaines et la Commission. L'implication étroite de la société civile [Or. 24] joue également un rôle majeur pour ce qui est d'encourager les réformes du système judiciaire et la prise de mesures concrètes pour s'attaquer à la corruption à tous les niveaux. Parallèlement, les rapports MCV ont continué de relever qu'il restait des domaines dans lesquels des réformes supplémentaires s'avéraient difficiles à mener et faisaient parfois l'objet de résistances. Les problèmes sous-jacents tels que la remise en cause de l'indépendance de la justice et de l'autorité des décisions de justice et, parfois, des

tentatives visant précisément à inverser le cours des réformes, ont inévitablement ralenti le rythme de la progression sur la voie des objectifs du MCV. [...] »

8.4. La mise en place du MCV a été fondée sur les articles 37 et 38 du [protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne].

8.5. En vertu de l'article 37 dudit [protocole], « [s]i la Bulgarie ou la Roumanie n'a pas donné suite aux engagements qu'elle a pris dans le cadre des négociations d'adhésion, y compris les engagements à l'égard de toutes les politiques sectorielles qui concernent les activités économiques ayant une dimension transfrontalière, et provoque ainsi, ou risque de provoquer à très brève échéance, un dysfonctionnement grave du marché intérieur, la Commission peut, pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à compter de la date d'adhésion, à la demande motivée d'un État membre, ou de sa propre initiative, adopter des règlements ou décisions européens établissant des mesures appropriées. Ces mesures sont proportionnées et le choix est donné en priorité à celles qui perturbent le moins le fonctionnement du marché intérieur et, le cas échéant, à l'application des mécanismes de sauvegarde sectoriels en vigueur. Ces mesures de sauvegarde ne peuvent pas être utilisées comme moyen de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée des échanges commerciaux entre les États membres. La clause de sauvegarde peut être invoquée même avant l'adhésion sur la base de constatations établies dans le cadre du suivi et les mesures adoptées entrent en vigueur dès la date d'adhésion à moins qu'une date ultérieure ne soit prévue. Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque l'engagement correspondant est rempli. Elles peuvent cependant être appliquées au-delà de la période visée au premier alinéa tant que les engagements correspondants n'ont pas été remplis. La Commission peut adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel État membre concerné remplit ses engagements. La Commission informe le Conseil en temps utile avant d'abroger les règlements et décisions européens fixant les mesures de sauvegarde et elle prend dûment en compte les observations éventuelles du Conseil à cet égard ».

8.6 En outre, en vertu de l'article 38 du [protocole], « [s]i de graves manquements ou un risque imminent de graves [Or. 25] manquements sont constatés en Bulgarie ou en Roumanie en ce qui concerne la transposition, l'état d'avancement de la mise en œuvre ou l'application des décisions-cadres ou de tout autre engagement, instrument de coopération et décision afférents à la reconnaissance mutuelle en matière pénale adoptés sur la base du titre VI du traité sur l'Union européenne, et des directives et règlements relatifs à la reconnaissance mutuelle en matière civile adoptés sur la base du titre IV du traité instituant la Communauté européenne, ainsi que des lois et lois-cadres européennes adoptées sur la base de la partie III, titre III, chapitre IV, sections 3 et 4, de la Constitution, la Commission peut, pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à compter de l'adhésion, à la demande motivée d'un État membre ou de sa propre initiative et après avoir consulté les États membres,

adopter les règlements ou décisions européens établissant des mesures appropriées en précisant les conditions et les modalités de leur application. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une suspension temporaire de l'application des dispositions et décisions concernées dans les relations entre la Bulgarie ou la Roumanie et un ou plusieurs autres États membres, sans que soit remise en cause la poursuite de l'étroite coopération judiciaire. La clause de sauvegarde peut être invoquée même avant l'adhésion sur la base de constatations faites dans le cadre du suivi et les mesures adoptées entrent en vigueur dès la date d'adhésion à moins qu'une date ultérieure ne soit prévue. Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque le manquement constaté est corrigé. Elles peuvent cependant être appliquées au-delà de la période visée au premier alinéa tant que ces manquements persistent. La Commission peut, après avoir consulté les États membres, adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel État membre corrige les manquements constatés. La Commission informe le Conseil en temps utile avant d'abroger les règlements et décisions européens fixant les mesures de sauvegarde et elle prend dûment en compte les observations éventuelles du Conseil à cet égard ».

9. Eu égard à l'ensemble de ces règles, y compris la possibilité d'imposer des sanctions en cas de non-respect des engagements pris, la juridiction de renvoi estime qu'il est nécessaire que la Cour clarifie tout d'abord le point de savoir si ce mécanisme constitue un acte susceptible de faire l'objet d'une interprétation par la Cour. La juridiction de céans invoque, à l'appui de la possibilité que la Cour interprète un acte conclu par une institution de l'Union avec un État membre, l'arrêt du 13 juin 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448), dans lequel la Cour a interprété le mémorandum d'entente entre la Communauté européenne et la Roumanie, conclu à Bucarest et à Bruxelles le 23 juin 2009, en constatant que celui-ci doit être considéré comme un acte pris par une institution de l'Union, au sens de l'article 267 TFUE, pouvant être soumis à l'interprétation de la Cour. **[Or. 26]**
10. Si la Cour estime pouvoir interpréter la décision 2006/928 de la Commission, en ce qui concerne la deuxième question, la juridiction de céans fait observer que les éclaircissements demandés ont un lien direct avec l'affaire, puisque, dans son rapport 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, du 13 novembre 2018, la Commission a indiqué *expressis verbis*, dans le chapitre 4, intitulé « Conclusion » :

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

[...]

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

- *Réviser les lois sur la justice en tenant dûment compte des recommandations émises au titre du MCV, par la Commission de Venise et par le GRECO* ».

Dans ces circonstances, si la Cour admettait le caractère obligatoire du MCV, la juridiction de céans, en faisant une application directe de [cette] décision, appliquerait les dispositions légales correspondantes après avoir constaté que les dispositions du droit national qui fondent la création de cette section spéciale d'enquête sont ou doivent être suspendues.

11. La juridiction de céans demande également à la Cour de préciser, en répondant à cette question, si le caractère contraignant ne vise que les mesures expressément recommandées dans les rapports établis dans le cadre de ce mécanisme, telles que celles énoncé dans le chapitre « Conclusion », ou s'il convient de tenir compte de l'ensemble des constatations faites dans ces rapports, notamment celles visant à rendre compte des mesures prises par les autorités nationales qui sont contraires aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ou d'autres partenaires européens.

11.1. En ce qui concerne ce dernier point, la juridiction nationale fait observer que le dernier rapport établi (cité au point III.2 du présent renvoi préjudiciel) indique expressément que l'une des mesures qui a eu une incidence négative sur l'indépendance des magistrats et qui a porté atteinte à la confiance dans la justice est la création de la section spéciale chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire.

11.2. De même, il est indiqué, dans l'avis de la Commission de Venise n° 924/2018, du 20 octobre 2018, concernant les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature (avis actuellement publié sur le site www.venice.coe.int), que des dispositions sont très préoccupantes comme la limitation de la liberté d'expression des magistrats, **[Or.27] la création d'une nouvelle section d'enquête sur les infractions commises par les magistrats ou encore les mesures qui affaiblissent le rôle du Conseil supérieur de la magistrature en tant que garant de l'indépendance de la justice. La Commission de Venise note que deux ordonnances d'urgence prises récemment par le Gouvernement traitent de questions abordées dans le présent avis. Alors qu'une première ordonnance, adoptée le 10 octobre 2018, établit le cadre de la nouvelle Section d'enquête sur les infractions pénales au sein de la justice, que la Commission juge problématique pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, la décision de reporter, au 1^{er} janvier 2020, l'entrée en vigueur du régime de retraite anticipée des magistrats (ordonnance d'urgence adoptée par le gouvernement le 15 octobre 2018) est une mesure positive, qui laisse le temps au Parlement de réexaminer ce régime.**

11.3. La juridiction nationale souhaite également renvoyer au rapport ad hoc sur la Roumanie (article 34) adopté par le groupe d'États contre la corruption (GRECO) lors de sa 79^e réunion plénière (Strasbourg, du 19 au 23 mars 2018) et publié le 11 avril 2018 (consultable sur le site <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>), qui contient les considérations suivantes :

« 33. L'un des changements les plus controversés est la création, par un amendement à la loi n° 304/2004, d'une nouvelle Section pour l'investigation des infractions au sein du pouvoir judiciaire au sein du parquet général auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice (HCCJ), qui serait chargée des enquêtes et poursuites d'infractions pénales commises par des magistrats. L'EEG [équipe d'évaluation ad hoc du GRECO] n'a pas obtenu d'informations convaincantes venant appuyer le principe de la création de cette section, considéré par beaucoup comme une anomalie dans le dispositif institutionnel actuel, notamment en raison du fait i) qu'aucune donnée objective ou évaluation n'a démontré l'existence de problèmes structurels criminels dans la justice qui justifieraient cette initiative, ii) en raison de la manière dont sa direction serait nommée, et iii) parce que cette section n'aurait pas d'enquêteurs et d'outils d'enquête adéquats à sa disposition, contrairement à d'autres organes de poursuite spécialisés. Il a également été souligné que cette section serait immédiatement surchargée en raison des (projets de) dispositions prévoyant le transfert immédiat de nombreuses affaires d'autres services de poursuite, alors que son personnel réduit ne serait pas à la hauteur (15 au total selon les projets de texte).

34. En outre, cette nouvelle section traiterait des infractions pénales même si d'autres personnes étaient impliquées en sus d'un magistrat (par exemple des fonctionnaires, des représentants élus, des hommes d'affaires, etc.), en vertu du nouveau projet de libellé de l'article 88¹ paragraphe 11 de la loi n° 304/2004. Comme beaucoup l'ont souligné, cela pourrait conduire à des conflits de compétences avec [Or. 28] les sections spécialisées existantes (DNA, DIICOT, parquet militaire), même si les autorités rappellent que de tels conflits sont normalement tranchés par le Procureur Général. Plus grave, il existe également des craintes que cette section puisse facilement être utilisée à mauvais escient pour soustraire à des parquets spécialisés certains dossiers en cours ou pour interférer dans des dossiers sensibles d'importance, dès lors qu'une plainte contre un magistrat serait déposée incidemment dans un tel dossier – qui relèverait dès lors automatiquement de la compétence de la nouvelle section (une décision devrait alors en principe être prise aux termes des règles générales de la procédure pénale sur les regroupements/dissociations d'affaires, afin de scinder le dossier et de lui permettre de rester entre les mains des procureurs originellement compétents).

35. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande d'abandonner la création de la nouvelle section du parquet pour l'investigation des infractions commises au sein du pouvoir judiciaire.** »

11.4. Dans ces conditions, dans l'hypothèse où la Cour considérerait que les exigences énoncées dans les rapports du MCV sont contraignantes pour l'État roumain, la juridiction nationale la prie de préciser l'étendue de cette obligation, à savoir si elle est strictement limitée aux conclusions desdits rapports ou si le juge national doit également tenir compte des constatations contenues dans le rapport, y compris celles provenant des documents des partenaires européens (en l'espèce, la Commission de Venise et le GRECO, comme indiqué ci-dessus).

12. Quelle que soit la réponse aux deux premières questions, notamment si elle est négative, la juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser si, eu égard à la manière dont la [SIJ] est régie par la loi n° 304/2004 et par le droit dérivé, **les principes qui fondent l'ordre juridique de l'Union, consacrés par le traité sur l'Union européenne, notamment le respect de l'état de droit (article 2), le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3) et le principe d'indépendance des juges (article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa) doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent aux réglementations susmentionnées**, en raison du danger qu'elles représentent pour l'état de droit et pour l'indépendance du système judiciaire, compte tenu de leur contenu et de l'analyse effectuée dans le cadre du MCV ainsi que dans le cadre de la Commission de Venise et du GRECO.

12.1. Le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union est assuré, ainsi qu'il ressort de l'article 19, paragraphe 1, TUE, par la Cour et par les juridictions des États membres. En outre, l'Union est une Union de droit dans laquelle les institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment avec les traités, les principes généraux du droit ainsi que les droits fondamentaux. [Or. 29]

12.2. Dans son arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), la Cour a jugé comme suit :

« 42. La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, *Wilson*, C 506/04, EU:C:2006:587, point 49 ; du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C 685/15, EU:C:2017:452, point 60, ainsi que du 13 décembre 2017, *El Hassani*, C 403/16, EU:C:2017:960, point 40), s'impose non seulement au niveau de l'Union, pour les juges de l'Union et les avocats généraux de la Cour, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales.

43. L'indépendance des juridictions nationales est, en particulier, essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, en ce que [...] ce mécanisme ne peut être activé que par une instance, chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance.

44. *La notion d’“indépendance” suppose, notamment, que l’instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l’égard de quiconque et sans recevoir d’ordres ou d’instructions de quelque origine que ce soit, et qu’elle soit ainsi protégée d’interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l’indépendance de jugement de ses membres et d’influencer leurs décisions (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, point 51, ainsi que du 16 février 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, point 37 et jurisprudence citée). »*

« [L]’exigence d’indépendance des juges relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l’ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l’Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l’article 2 TUE, notamment, de la valeur de l’état de droit » [voir arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 48)].

12.3. Les modifications apportées à la loi n° 304/2004 ont été critiquées par la Commission de Venise et par le GRECO, qui ont considéré qu’elles sont extrêmement nocives pour la magistrature et jugé nécessaire de différer ou de suspendre l’application des dispositions en question jusqu’à la date de révision totale ou, selon le cas, d’abrogation de ces dispositions actuellement en vigueur. À leur avis, les pouvoirs législatif et exécutif roumains doivent prendre en compte l’avis émis le 13 juillet 2018 par la Commission de Venise, qui est édifiant quant au respect des normes de l’état de droit en Roumanie, à beaucoup d’égards en ce qui concerne les modifications apportées aux lois sur la justice, **[Or. 30]** qui mettent gravement en péril l’indépendance de la justice et la position de la Roumanie dans le cadre de l’Union européenne et du Conseil de l’Europe, ainsi que l’ont déjà constaté la Commission européenne et le GRECO.

12.4. En ce qui concerne le fait que la structure du parquet chargé d’enquêter sur les infractions commises au sein du système judiciaire est composée de 15 procureurs, il convient de noter que des milliers de plaintes fictives sont enregistrées chaque année contre des magistrats, requérant un minimum d’enquête. Jusqu’à la mise en place de la section spéciale, ces plaintes étaient examinées par plus de 150 procureurs appartenant à 19 branches du parquet [les parquets près les cours d’appel, le parquet près l’Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), la DIICOT et la DNA]. Il est évident que les 15 procureurs de la nouvelle section seront dépassés face au volume d’activité et que cela affectera la qualité des poursuites pénales des procureurs de la SIIJ.

12.5. La compétence de la SIIJ est une compétence personnelle, visant tant les magistrats que d’autres personnes qui, en sus de ces derniers, font l’objet d’une enquête dans lesdites affaires. En outre, les procureurs de cette section devront traiter tout type d’infraction, pour autant que celle-ci soit commise par une personne ayant la qualité prévue par la loi. Le fait que cette entité unique soit

située dans la ville de Bucarest, où les 15 procureurs exerceront leurs fonctions, implique que les magistrats faisant l'objet d'une enquête seront obligés de faire un effort beaucoup plus important que d'autres catégories de personnes : parcourir de longues distances pour se rendre aux audiences pendant les horaires de travail, dans une autre localité, supporter des frais excessifs, aspects qui sont de nature à affecter même la bonne organisation de la défense du magistrat en question. En outre, les modalités de nomination du procureur en chef ainsi que des 14 autres procureurs, pour lesquels l'épreuve de l'entretien occupe une part de 60 %, ne présentent pas suffisamment de garanties d'un processus de sélection mené de manière impartiale, aspect qui est susceptible de se refléter également dans l'exercice de l'activité de cette section.

12.6. Enfin, eu égard aux modalités d'organisation et de fonctionnement de la SIIJ, il est extrêmement difficile d'imaginer comment les procureurs de cette section pourraient faire l'objet d'une enquête pour d'éventuelles infractions, en particulier celles liées au service. En outre, les dernières modifications législatives à la loi n° 303/2004 faites par l'[OUG] n° 7, du 19 février 2019, qui a ajouté l'article 88¹, paragraphe 6 (cité au point II.4 du présent renvoi préjudiciel), ont été perçues comme un pas vers le placement de la section hors de l'autorité du procureur général, jusqu'à la transformer de facto en un parquet distinct. Cette modification législative a été adoptée sans consultation préalable et sans l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, qui a d'ailleurs, lors de sa réunion du 25 février 2019, décidé d'adresser une demande au gouvernement roumain en vue de l'abrogation de l'[OUG] 7/2019, à l'exception de certaines modifications introduites à sa demande. Par conséquent, un magistrat visé par des actions dirigées contre lui par un procureur de [Or. 31] ladite section pourrait avoir l'impression de l'impossibilité factuelle d'une défense appropriée. Étant donné que l'ouverture d'une action pénale à l'encontre d'un magistrat peut conduire à ce qu'il soit suspendu de ses fonctions, la SIIJ pourrait être perçue, eu égard aux aspects relatifs à son organisation et à son fonctionnement analysés, comme un facteur de pression de nature à affecter l'indépendance du juge.

13. La juridiction de renvoi demande à la Cour d'examiner la conformité de l'existence d'une structure telle que la SIIJ également au regard de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, garantissant le **droit à un procès équitable, qui inclut la résolution de l'affaire dans un délai raisonnable.**

13.1. Outre les arguments relatifs aux modalités d'organisation et de fonctionnement de cette section (exposés à la section IV.12 du présent renvoi préjudiciel), la juridiction de renvoi fait observer que, selon les dernières données publiées par le Conseil supérieur de la magistrature, le 5 mars 2019, seuls 6 des 15 postes de procureur prévus pour la section spéciale étaient occupés (4 postes d'exécution et 2 postes d'encadrement) étaient occupés, le taux d'occupation étant donc de 40 %. À titre de comparaison, selon la même source, le taux d'occupation est de 73,33 % au sein de la DNA et de 90,85 % au sein de la Direcția de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (direction

d'investigation sur les infractions en matière de crime organisé et de terrorisme, DIICOT).

13.2. En ce qui concerne le volume d'activité, selon les chiffres publiés dans le rapport d'activité du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) pour l'année 2018 (qui peut être consulté sur le site <http://www.mpublic.ro/ro/content/raport-de-activitate>), **1 422 affaires** ont été enregistrées au sein de la SIIJ après sa mise en place, dont **180 nouvelles affaires** (en moins de 3 mois d'activité) et **1 242 dossiers transmis** par les unités et les structures de parquets du pays, comme suit : 867 affaires provenant des parquets près les cours d'appel et de la section chargée des enquêtes pénales et criminelles, 346 affaires provenant de la direction nationale anticorruption et 29 affaires provenant de la direction d'investigation sur les infractions en matière de crime organisé et de terrorisme. Au cours de la même période, à savoir du 23 octobre au 31 décembre 2018, les procureurs de la [SIIJ] ont dû traiter **795 dossiers de nature générale** (plaintes, demandes, observations, saisines diverses, etc.), dont 355 ont été tranchés.

13.3. Par ailleurs, la possibilité, déjà mentionnée par le GRECO (voir section IV.11.3 du présent renvoi préjudiciel), de créer un cadre juridique permettant à cette structure de reprendre d'autres dossiers de poursuites pénales lorsque des plaintes pénales sont déposées contre des magistrats ayant un lien avec ces affaires, en particulier dans les affaires sensibles et dans celles ayant une incidence médiatique, est devenue une réalité.

13.4. À cet égard, les informations apparues dans les médias montrent que, depuis fin 2018, la SIIJ a demandé à plusieurs reprises à la DNA de constituer un dossier de poursuites pénales [Or. 32] afin d'enquêter sur des infractions d'abus de fonction contre des intérêts publics, éventuellement également liés à l'obtention de fonds européens. Dans ce dossier, le procureur de la SIIJ et celui de la DNA se sont tous deux déclarés compétents, de sorte que le procureur général de Roumanie a été saisi. Selon le communiqué de presse du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) :

« Au vu de l'intérêt manifesté par plusieurs journalistes quant au conflit de compétence entre la section de lutte contre les infractions assimilées aux infractions de corruption de la DNA et la [SIIJ] lors de l'instruction appelé dans la presse "dossier Tel Drum", le bureau d'informations et de relations publiques du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) est en mesure de faire savoir ce qui suit :

Par ordonnance n° 412/C/2019, du 12 mars 2019, le procureur général du parquet près l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) a décidé, conformément à l'article 63, paragraphes 1 et 4, du code de procédure pénale, à l'article 88¹, paragraphe 5, de la loi n° 304/2004 et à l'article 1^{er}, paragraphe 31, de l'OUG n° 43/2002, d'attribuer la compétence pour

trancher le dossier n° 986/P/2014 à la section de lutte contre les infractions assimilées aux infractions de corruption de la direction nationale anticorruption.

Cette décision a été prise après avoir constaté que les faits faisant l'objet des poursuites pénales dans le dossier n° 986/P/2014 de la DNA n'ont aucun lien avec les faits dénoncés anonymement dans le dossier n° 1164/P/2018 de la SIIJ. »

13.5. Eu égard à ces conditions, la juridiction nationale, qui, en l'espèce, a la possibilité de décider le renvoi du dossier à la SIIJ aux fins de la continuation des poursuites pénales, a des doutes quant à la possibilité de mener une enquête effective en l'espèce et des poursuites pénales garantissant la résolution de l'affaire dans un délai raisonnable. S'il est clair que le dépassement du délai raisonnable est considéré en fonction d'une multitude de [facteurs], la Cour européenne des droits de l'homme faisant référence, dans sa jurisprudence, aux *circonstances de la cause et aux critères suivants* : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé [voir en ce sens, par exemple, arrêts du 27 juin 2000, Fry[d][e]nder c. France, point 43 ; du 18 février 1999, Laino c. Italie, point 18 ; du 4 avril 2006, Marsálek c. République tchèque, point 49 ; du 13 juillet 2006, Nichifor c. Roumanie (n° 1), point 26], la juridiction nationale estime qu'il existe suffisamment de doutes quant à la possibilité que l'activité de poursuites pénales qui sera réalisée dans le cadre de la SIIJ associée aux actes à accomplir au cours de la phase juridictionnelle garantissent la résolution de l'affaire dans un délai raisonnable. [Or. 33]

13.6. Par conséquent, la juridiction de renvoi estime nécessaire que la Cour détermine si **l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale créant, dans les conditions exposées dans le présent renvoi préjudiciel, une section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire.**

Autres observations

14. Avant l'introduction de la présente demande de décision préjudicielle, deux autres juridictions roumaines, le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt, Roumanie) et la Curtea de Apel Pitești (cour d'appel de Pitești, Roumanie), ont introduit des renvois préjudiciels à la demande de l'association « Forumul Judecătorilor din România (forum des juges de Roumanie) », visant à ce que la Cour réponde à plusieurs questions ; il est possible qu'une partie de ces questions soit similaire. Il ressort des informations figurant sur le site Internet de la Cour que la demande préjudicielle formée par le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt) est enregistrée à la Cour sous le numéro C-83/19 et que celle introduite par la Curtea de Apel Pitești (cour d'appel de Pitești) porte le numéro de dossier C-12[7]/19. De même, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie) a présenté une demande ayant un objet similaire.

[omissis] 28 mars 2019

DOCUMENT DE TRAVAIL