



Promotion Simone Veil  
«2004-2006»

Cycle International Long  
**Master en Administration Publique**

La réforme du système judiciaire roumain dans  
le processus d'adhésion de la Roumanie à  
l'Union européenne

Mémoire présenté par  
**Mlle Andreea Mirela STAICU**

Sous la direction de : M. Ralph DASSA  
Fonction : ancien directeur du Centre D'Etudes Européennes de Strasbourg

Février 2006

## Remerciements

Je voudrais exprimer mes remerciements à Monsieur Ralph DASSA, ancien directeur du Centre d'études européennes de Strasbourg, pour sa disponibilité et ses conseils qui ont été très utiles à l'élaboration de ce mémoire.

Je souhaite également exprimer mes remerciements à Monsieur Renaud DORANDEU, Directeur d'études de l'ENA, pour son aide tout au long de la réalisation du master.

Enfin, j'aimerais exprimer ma gratitude envers tous les interlocuteurs qui m'ont fait part de leur expérience professionnelle et qui m'ont beaucoup aidée ainsi à enrichir mes connaissances et ma réflexion sur ce sujet.

# SOMMAIRE

Introduction.....	6
I. La justice roumaine : la nécessité d'une transformation radicale .....	9
I.1 1948 – 1989, la Roumanie, pays de droit socialiste.....	9
I.2 Un système judiciaire en transition.....	11
I.3 Les retards dans la transformation institutionnelle .....	14
II. Le rôle déterminant de l'Union européenne dans le processus de la réforme du pouvoir judiciaire en Roumanie.....	16
II.1 L'acquis communautaire, modèle pour la législation des pays candidats.....	19
II.1.1 Considérations préalables.....	19
II.1.2 Une réforme judiciaire en concordance avec les standards de l'Union européenne .....	21
II.1.3 Les contraintes de la coopération judiciaire.....	24
II.2 L'impact visible de l'assistance financière de l'Union européenne sur le renforcement des institutions judiciaires roumaines .....	26
II.2.1 Le programme PHARE – présentation générale .....	27
II.2.1.1 Les systèmes de financement.....	27
II.2.1.2 La programmation.....	28
II.2.1.3 La procédure.....	28
II.2.2 Les programmes de jumelage interinstitutionnels (« Twinning ») .....	29
II.2.3 Le renforcement du cadre institutionnel dans le domaine de la justice par les jumelages PHARE.....	31
II.2.4 TAIEX, un instrument financier supplémentaire au service de la formation des magistrats .....	35
II.3 Le « screening » de l'Union européenne, méthode d'évaluation de la réforme du système judiciaire.....	36
II.3.1 Le système judiciaire roumain aujourd'hui.....	38
II.3.2 L'indépendance du système judiciaire roumain, source de préoccupation constante signalée dans les rapports réguliers de l'UE .....	39
II.3.2.1 Les immixtions de l'exécutif dans les affaires de la justice.....	40
II.3.2.2 La faible position du Conseil Supérieur des Magistrats par rapport au Ministère de la Justice .....	41
II.3.3 Le système judiciaire roumain et le problème de l'efficacité .....	42
II.3.3.1 La lenteur des procédures et les arriérés judiciaires.....	42
II.3.3.2 La formation des magistrats.....	42
II.3.3.3 Le nombre insuffisant des juges.....	43
II.3.3.4 Les faiblesses administratives et les conditions de travail insatisfaisantes..	44
II.3.4 L'approche globale de la réforme du pouvoir judiciaire.....	45
II.3.4.1 La modification du cadre constitutionnel et législatif en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire .....	45
II.3.4.2 La mise en place des garanties de l'efficacité du système .....	47
III. La lutte contre la corruption et la contrainte européenne : le rôle essentiel du système judiciaire.....	51
III.1 Considérations préalables.....	51
III.2 La mise en place d'un cadre législatif moderne, conforme avec les normes européennes en la matière .....	52
III.3 La mise en oeuvre des nouvelles lois par des organismes judiciaires spécialisés....	54
III.3.1 Le statut du DNA .....	55
III.3.2 La structure et le personnel du DNA.....	55
III.3.3 La compétence.....	56
III.3.4 Données statistiques concernant l'activité du DNA.....	58
III.4 La prévention de la corruption dans le système judiciaire.....	59

III.4.1	Assurer la transparence dans l'exercice de la profession de magistrat .....	60
III.4.2	La distribution aléatoire (informatisée) des dossiers.....	60
III.4.3	La formation spécialisée de juges .....	61
Conclusion.....		62
Annexes.....		64

## LISTE DES ABREVIATIONS

BEI .....	Banque européenne d'investissements
CEDH.....	Cour européenne des droits de l'homme
CJCE.....	Cour de justice des communautés européennes
CPA.....	Conseiller de pré-adhésion
CSM .....	Conseil Supérieur des Magistrats
DNA.....	Département National Anticorruption
ENG.....	Ecole Nationale des Greffiers
INM .....	Institut National de la Magistrature
JAI.....	Justice et affaires intérieures
JO.....	Journal Officiel
OG.....	Ordonnance du Gouvernement
OUG.....	Ordonnance d'urgence du Gouvernement
PECO.....	Pays de l'Europe Centrale et Orientale
PHARE.....	Pologne- Hongrie aide à la reconstruction
PNA.....	Programme national pour l'adhésion
PNAA.....	Programme national pour l'adoption de l'acquis
RTA.....	Resident Twinning Adviser
TUE.....	Traité sur l'Union européenne
UE.....	Union européenne

## Introduction

Le 25 avril 2005, le traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne était signé à Luxembourg. La Roumanie et la Bulgarie, pays de la « deuxième vague » d'adhésions devaient rejoindre les 25, le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La signature de ce traité représente pour la Roumanie une des étapes les plus importantes de son histoire européenne et en même temps une porte ouverte vers l'avenir.

Ayant déposé sa candidature à l'Union européenne le 22 juin 1995, il a fallu plus de 10 ans de préparations à cet ancien pays socialiste pour mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de remplir les critères de Copenhague relatifs à la stabilité des institutions démocratiques, à l'économie de marché viable et à la capacité d'assumer ses obligations d'Etat membre. Cependant, moins de deux ans avant son adhésion programmée, la Roumanie n'est pas complètement prête pour cet important pas. En effet, les chapitres des négociations d'adhésion ont été clos à la condition que la Roumanie respecte un certain nombre d'engagements pris auparavant. Ainsi, l'activation d'une clause de sauvegarde pourrait provoquer l'ajournement de l'adhésion du pays : le Conseil européen peut décider à majorité qualifiée et suite à une recommandation de la Commission, de reporter l'adhésion d'une année, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans le cas où des déficiences majeures auraient été constatées dans l'accomplissement par la Roumanie d'un ou plusieurs engagements et exigences liés au Chapitre *Concurrence* et au Chapitre *Justice et Affaires Intérieures*. Si le rapport de la Commission européenne publié en novembre 2004 avait reconnu à la Roumanie le statut d'économie de marché viable, il continuait de montrer que les problèmes restants dans le domaine de la *Justice et des affaires intérieures* n'étaient toujours pas résolus. Comment expliquer ces insuffisances du fonctionnement du système judiciaire ?

Les dix ans de préparation constituent cependant un temps assez court par rapport aux enjeux considérables du processus de transition qui s'ouvrait en Roumanie en 1990, après la chute du communisme. Il s'agissait de transformer complètement le système politique, économique et juridique du pays, de réinstaurer la démocratie et l'Etat de droit. Il s'agissait de refondre ou de construire en partant de zéro certaines institutions de l'Etat. La stabilité politique et économique du pays furent les priorités des autorités dans un premier temps, comme partout dans l'ancien bloc socialiste. Les réformateurs ont cherché la transformation politique, la stabilité macroéconomique, la privatisation des entreprises avant de commencer tout processus d'« institution building » administratif et judiciaire. La création ou le

renforcement des institutions judiciaires a donc pris donc une place moins importante dans le processus de transition que la nécessité de passer des lois et des règlements facilitant l'implémentation des réformes économiques et structurelles. L'inflation législative qui a suivi a créé un écart important entre l'adoption des lois et leur mise en œuvre par les praticiens.

Le système judiciaire bien que soumis à une série de réformes, a eu du mal à s'adapter à ces changements rapides et à répondre aux exigences des justiciables. Négligées souvent par les décideurs, critiquées par l'opinion publique et les justiciables pour incompetence ou inefficacité, accusées de ne pas avoir complètement gagné leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif, les institutions judiciaires se voient même accusées de corruption et de favoritisme.

Le dépôt de la candidature de la Roumanie à l'Union européenne représente un tournant important du processus de transition dans le pays, avec l'adoption d'une première Stratégie nationale pour la préparation de l'adhésion et d'un Programme national pour l'adoption de l'acquis trois ans plus tard. L'Union fixe ainsi, par l'obligation imposée aux pays candidats d'adopter l'acquis communautaire, des standards à atteindre. A partir de 1998, les rapports de la Commission commencent à s'intéresser au domaine de la justice et à suivre attentivement le processus de réforme. Une stratégie de réforme du système judiciaire est élaborée, en même temps qu'un plan d'action, sous l'impulsion de l'Union. Les premières transformations sont suivies de résultats concrets. Dans le même temps, des efforts financiers considérables sont faits pour mettre en œuvre les programmes permettant d'atteindre les objectifs fixés par la Stratégie pour la réforme du système judiciaire.

L'objet de ce mémoire est d'étudier l'influence majeure de l'Union européenne sur le processus de réforme du système judiciaire roumain. La première partie sera dédiée à l'analyse des causes qui ont fait de la transformation radicale du cadre juridique et du système judiciaire roumain une nécessité. La deuxième partie s'articule autour des modalités par lesquelles l'Union européenne intervient à l'appui de la réforme, et surtout dans les domaines de l'indépendance et de l'efficacité de la justice. Il s'agit ainsi des standards qu'elle fixe, de l'assistance financière qu'elle accorde et de l'évaluation de progrès enregistrés.

Enfin, si le dernier rapport de la Commission européenne constate les progrès accomplis dans la réforme du système judiciaire, il attire l'attention sur le problème le plus difficile à résoudre – la corruption « répandue dans tous les couches de la société »<sup>1</sup> ; dans la lutte contre la corruption il existe peu de résultats concrets, tandis que les institutions qui

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission européenne, rendu public le 25 octobre 2005

devraient combattre ce fléau n'en sont pas à l'abri. La complexité de ce phénomène justifie son étude approfondie dans une troisième partie.



## Première partie

### **I. La justice roumaine : la nécessité d'une transformation radicale**

A la fin des années 80, la démocratie regagnait la plupart des anciens pays du bloc socialiste. Les « Pays de l'Est » étaient connus désormais sous le nom des « Pays de l'Europe Centrale et Orientale » - PECO - et un long processus de transition s'ouvrait devant eux. La Roumanie ne faisait pas exception. La réforme touchait tous les aspects de la société, son système de droit et ses institutions inclus. Héritière d'un système de droit socialiste (1), la Roumanie a été obligée de transformer son cadre juridique et ses institutions pour s'adapter aux nouvelles réalités post-communistes (2). Mais les effets négatifs de la transition n'ont pas tardé à faire leur apparition (3).

#### **I.1 1948 – 1989, la Roumanie, pays de droit socialiste**

Avant l'arrivée des communistes au pouvoir en 1948, la Roumanie était un pays de droit romano-germanique. Le cadre juridique de base comprenait des codes calqués sur le modèle français (le code pénal) ou italien (le code commercial), qui répondaient aux besoins de l'économie capitaliste. L'indépendance du pouvoir judiciaire était garantie et les institutions judiciaires, ayant à la tête la Haute Cour de Cassation fonctionnaient de la même manière que leurs homologues ouest-européennes. Entre les deux guerres, s'écrivent les grands arrêts de la jurisprudence civile et commerciale et les livres de science juridique qui vont servir de repère dans les premières années de transition après 1990.

Durant les cinquante ans qui ont suivi, de nombreuses modifications furent apportées au système de droit, par l'adoption de lois plus adaptées au nouveau régime, mais aussi au fonctionnement des institutions judiciaires, sans que les principaux codes fussent abrogés.

En 1990, après ces modifications successives, le système juridique roumain et ses institutions, comme d'ailleurs ceux des anciens Etats socialistes, n'étaient plus adaptés aux besoins de l'économie de marché. Si en apparence les institutions légales et judiciaires pouvaient avoir la même forme que celles des pays disposant d'une économie de marché (un réseau extensif de cours et de tribunaux, avec une juridiction suprême, des parquets et des avocats), leur rôle et fonctionnement n'étaient plus identiques à ceux de leurs homologues occidentaux.

Ainsi, la Constitution roumaine de 1965 prévoyait que les tribunaux et les cours de justice *défendissent* le système d'organisation socialiste (article 102); dans le même temps le droit public (le droit administratif et le droit pénal surtout) avait un poids beaucoup plus important que le droit privé. Deux branches de droit avaient la prééminence : le droit administratif et le droit pénal. Le droit administratif jouait un rôle essentiel parce qu'il réglait les conflits entre les différentes agences économiques étatiques. C'est ainsi que beaucoup d'agences de l'Etat disposaient de leurs propres organes d'arbitrage (dont une partie subsistent jusqu'à ce jour dans certaines organisations « coopératives » ou recouraient à l'arbitrage. L'arbitrage favorisait toujours le plan économique quinquennal de l'Etat. En ce qui concerne le droit pénal, il sanctionnait plus sévèrement par exemple les infractions contre la propriété de l'Etat que les infractions contre la propriété privée ; certains faits comme le « parasitisme social » étaient des infractions graves.

Les conflits de droit privé occupaient une place peu importante, due à la part limitée de la propriété privée et à la structure des entreprises dans le système socialiste. Cependant, le Code civil roumain, adopté quelques années plus tard après le Code napoléonien est resté en vigueur pendant toute la période socialiste. Une partie avait été toutefois abrogée, celle concernant le droit de la famille, qui avait fait l'objet d'un code séparé. Les litiges de droit de la famille constituaient d'ailleurs la plupart des litiges de droit privé.

En ce qui concerne les institutions judiciaires, elles étaient organisées au niveau local – les « judecatorii » - au niveau départemental – tribunaux départementaux – et enfin le Tribunal suprême, au niveau national. La séparation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif n'était pas très nette pendant la période communiste, le Ministère de la Justice ayant d'importantes compétences. En effet, à partir de 1948, le recours extraordinaire, calqué sur le modèle soviétique est un instrument à la disposition du procureur général et du Ministère de la Justice ; en même temps, il ne peut pas être exercé par les parties. Le recours extraordinaire est jugé par le Tribunal suprême qui en a la compétence exclusive. Si son rôle principal est de garantir la légalité des décisions, il demeure en même temps un instrument dans les mains du pouvoir exécutif, lorsque les décideurs estiment qu'il est nécessaire d'intervenir sur le terrain de la justice.

Le Tribunal suprême avait aussi le rôle d'unifier la pratique judiciaire. Il rédigeait des décisions « d'orientation », qui étaient obligatoires pour l'ensemble des instances.

En même temps, il faut signaler que les professionnels du droit – juges, procureurs, avocats – étaient des fonctionnaires de l'Etat, qui contrôlait leurs salaires. La profession d'avocat n'était pas une profession libérale, ne disposait pas d'un pouvoir d'auto organisation. Tous les professionnels du droit étaient des diplômés des quatre facultés de droit du pays qui

délivraient chaque année moins de 200 diplômes en sciences juridiques. Leur nombre était donc très réduit, mais adapté aux besoins du système. Les meilleurs d'entre eux devenaient juges.

On constate donc facilement que le système de droit ainsi que les institutions judiciaires qui veillaient à son respect étaient inadaptés par rapport à la nouvelle époque qui s'ouvrait en 1990. Le manque d'indépendance du système judiciaire par rapport à l'exécutif, la nécessité d'attribuer un nouveau statut et de nouvelles garanties aux juges et aux procureurs, de prendre les mesures législatives nécessaires à la création et au développement d'une économie de marché n'étaient qu'une partie des problèmes à résoudre au moment de la dissolution du socialisme en Roumanie. Les réformes se sont heurtées à leur tour à une série de difficultés plus ou moins prévisibles.

## **I.2 Un système judiciaire en transition**

Plusieurs questions se posaient avant de commencer toute réforme : fallait-il abroger la totalité des normes socialistes ou fallait-il renouveler graduellement ces normes qui ne correspondaient plus aux idéaux et aux réalités roumaines d'après la révolution anticommuniste ? L'abrogation totale risquait de produire un vide juridique, comme dans le cas de la malheureuse expérience des soviets en 1918, lorsque le nouveau régime avait abrogé *in corpore* toute la législation tsariste sans pouvoir mettre à la place, pendant de longues années, un véritable système législatif<sup>2</sup>. Cette solution fut donc immédiatement écartée par le nouveau régime.

La deuxième question, sur laquelle beaucoup de juristes avaient attiré l'attention, était de savoir si les instruments juridiques élaborés avant la période communiste, tels que les codes civil et commercial, pourraient être encore utiles. En effet, par rapport à ses voisins, la Roumanie avait l'avantage d'être le seul pays de l'Europe Centrale et Orientale n'ayant pas abrogé ses codes civil et commercial. Evidemment, pendant les dernières décennies certaines disciplines avaient été touchées, d'abord, les domaines du droit civil et commercial où elles avaient été peu utilisées (par exemple, les dispositions du code de commerce étaient utilisées seulement dans les rapports de commerce international – l'Etat ayant, conformément à la Constitution de 1965, le monopole des activités commerciales avec les pays tiers).

---

<sup>2</sup> Flore Pop, « La transition vers un nouvel ordre juridique en Roumanie de 1990 à 1998. Esquisse historique », article publié sur l'Internet

Pour moderniser ces instruments, le nouveau régime en place devait passer aussitôt à une rénovation des normes juridiques et à l'harmonisation de la législation avec les impératifs européens de remise à jour des régimes juridiques.

La solution adoptée fut celle d'un retour aux sources. La législation nouvelle eut comme source d'inspiration le droit roumain d'avant-guerre, ainsi que les progrès et les transformations qui ont eu lieu après la guerre dans l'ordre juridique des Etats développés à l'économie de marché, surtout ceux de l'Europe occidentale, ce qui facilita la réintégration dans le système romano-germanique d'origine<sup>3</sup>. Cette solution fut parfois critiquée pour sa rigidité, vu le fait que les nouveaux modèles juridiques qui inspirent les formes actuelles du droit dans les anciens pays du bloc socialiste s'appuient sur des modèles continentaux, mais aussi sur le droit anglo-saxon ou sur le droit communautaire. Déjà à ce stade, l'objectif principal dans la rédaction des nouvelles lois était celui d'harmoniser le droit roumain avec celui de l'Union européenne et d'atteindre les standards en vigueur dans les pays membres de l'UE.

Enfin, la troisième question concernant le domaine institutionnel, était de savoir comment le système judiciaire pourrait être réorganisé et sur quel modèle. La nouvelle Constitution de 1991 et la Loi relative à l'organisation judiciaire no. 92/1992 n'ont pas apporté les modifications souhaitées par les praticiens, ni sur le plan de l'indépendance du système judiciaire, ni sur le plan d'une plus grande efficacité de la justice. La Constitution de 1991 prévoyait que les juges fussent indépendants et ne se soumissent qu'à la loi et renvoyait à une loi ultérieure la tâche de prévoir les détails de l'organisation des instances et des parquets, la création d'un Conseil supérieur des magistrats (CSM) et d'un Institut National de la Magistrature (pour la formation de juges et de procureurs). Cette loi relative à l'organisation judiciaire devait prévoir aussi les dispositions concernant la nomination et le statut des magistrats.

Sur le plan de l'indépendance du système judiciaire par rapport à l'exécutif, la Loi no. 92/1992 n'a pas apporté les réponses attendues. D'importantes prérogatives restaient dans les mains du Ministre de la Justice. L'article 18 de cette loi prévoyait par exemple que le Ministre de la Justice et le Conseil Supérieur des Magistrats veillassent au respect de l'indépendance de la justice. Le Ministre était informé par des juges inspecteurs quant au fonctionnement des instances, à l'application des lois et des règlements par ces dernières. En ce qui concerne les procureurs, les pouvoirs du Ministre de la Justice étaient encore plus importants, parce qu'il pouvait exercer le contrôle sur l'ensemble des procureurs, contrôle visant leur activité, leurs

---

<sup>3</sup> Flore Pop, « La transition vers un nouvel ordre juridique en Roumanie de 1990 à 1998. Esquisse historique », article publié sur l'Internet

aptitudes professionnelles et l'accueil des justiciables. Sur le plan pénal, les magistrats ne pouvaient pas être poursuivis sans l'accord du Ministre de la Justice.

Il ou elle présidait aussi au Conseil Supérieur des Magistrats et disposait du droit de vote. Le Ministère de la Justice nommait aussi un tiers de membres du Conseil et avait pratiquement le contrôle de ses décisions.

On constate ainsi qu'alors que les prérogatives du Ministre concernant des différents aspects de l'activité judiciaire et la carrière des magistrats étaient très importantes, les compétences du Conseil Supérieur des Magistrats prévues par la Loi relative à l'organisation judiciaire étaient, tout au contraire, extrêmement limitées : le Conseil proposait au Président de la République la nomination des présidents et vice-présidents de la Cour suprême, des juges de la Cour suprême et des juges des autres instances. Il était aussi chargé des différents avis consultatifs. Il avait enfin la fonction de « conseil de discipline » pour les juges, mais il ne pouvait exercer cette fonction que sur saisine du Ministre.

La carrière des magistrats continuait de relever du Ministre de la Justice.

La Loi de 1992 a aussi créé l'Institut National de la Magistrature qui devrait assurer la formation des futurs magistrats. Elle prévoyait que cette institution soit subordonnée exclusivement au Ministère de la Justice. Cet Institut aurait dû devenir la seule voie d'accès à la profession de magistrat, mais la loi spécifiait qu'il était la voie « principale » d'accès dans la magistrature, d'autres concours d'admission directe ou des nominations par le Ministre de personnes ayant une certaine expérience dans le domaine juridique étant possibles.

C'est ainsi que la première loi d'organisation judiciaire de l'après communisme ne prévoit pas les garanties nécessaires à l'indépendance du système et au statut des magistrats. Elle est donc loin d'assurer une séparation nette entre le système judiciaire et le pouvoir exécutif.

En plus, elle introduit un nouveau niveau de juridiction qui existait dans la période précédant le régime communiste: les cours d'appel. L'appel avait été supprimé en 1948, mais il est réintroduit après 1990. Les tribunaux et les cours d'appel sont à la fois des instances de première instance, d'appel et de recours, selon les affaires pour lesquelles la loi leur confère la compétence. Ainsi, la situation des voies d'attaque devient encore plus compliquée, pour le praticien, mais aussi pour le justiciable.

Finalement, cette loi ne touche pas au recours extraordinaire, qui reste une prérogative du Ministre de la Justice et du procureur général.

### **I.3 Les retards dans la transformation institutionnelle**

D'une manière plus générale, les premières années de la réforme furent marquées par le souci du gouvernement d'adopter lois et règlements en appui à la réforme. Ce processus législatif se déroula rapidement et sans consultation satisfaisante des acteurs et des praticiens. Parfois la consultation interministérielle ne se fit pas de manière extensive.

Dans cette période, des lois et codes nouveaux furent écrits, d'autres furent modifiés pour qu'ils soient en conformité avec les temps modernes.

Cependant, les structures administratives et institutionnelles chargées de la mise en œuvre de ces lois n'étaient pas encore en place ou ne disposaient pas de la capacité administrative nécessaire à l'application satisfaisante de ces lois. C'était le cas des institutions prévues par la Loi relative à l'organisation judiciaire, par exemple, de l'Institut National de la Magistrature, qui fut créé en effet beaucoup plus tard que la loi ne le prévoyait.

Dans les premières années après 1990, la structure des instances ne changea pas beaucoup ; les mêmes juges restèrent en place, avec la même formation, sans qu'ils soient instruits pour faire face aux difficultés posées par des lois nouvelles concernant la privatisation, la propriété privée ou les nouveaux instruments commerciaux.

Mais depuis la chute du socialisme, la demande d'expertise juridique s'est développée de manière importante et un nombre croissant d'avocats ont saisi cette chance et ont réussi à étendre leur expertise dans tous les domaines du droit. Pour les juges, les opportunités étaient moins évidentes ; une partie des juges abandonnèrent même leur profession pour devenir avocats ; la différence entre la rémunération d'un avocat et celle d'un juge devint de plus en plus importante. La création des cours d'appel nécessita de nouveaux effectifs; le nombre des juges étant nettement insuffisant par rapport au nombre de litiges.

Les litiges prirent beaucoup plus de temps, se prolongèrent pendant des années, surtout en matière civile et commerciale. Un important arriéré judiciaire commença à se former, en dépit des mesures successives prises par les autorités pour accélérer les procédures.

Parallèlement, la confiance des justiciables dans le système commença à s'affaiblir. Les citoyens étaient de plus en plus mécontents, entre autres, de la longueur des procédures, de l'opacité de la motivation des décisions et de l'accueil du public par la justice. D'après une étude de la Banque Mondiale, au cours de la décennie 90, moins de 40% des citoyens interviewés déclaraient qu'ils avaient confiance dans le système judiciaire.

Les investissements en matière d'infrastructures et d'équipements informatiques étaient insuffisants, problème qui s'avère encore aujourd'hui un des plus difficiles à résoudre.

On constate donc que la réforme du système judiciaire en Roumanie n'avait pas débuté sous les meilleurs auspices. Pour les raisons décrites ci-dessus, la transformation radicale du système s'imposait avec urgence et surtout lorsque l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne commença à se concrétiser en Roumanie et que l'Union elle-même fit savoir que le renforcement la capacité administrative et judiciaire du pays était une priorité.

## Deuxième partie

### **II. Le rôle déterminant de l'Union européenne dans le processus de la réforme du pouvoir judiciaire en Roumanie**

Il est indéniable que l'Union européenne et le processus d'élargissement ont eu un effet considérable sur la réforme des institutions légales et judiciaires dans les pays candidats<sup>4</sup>, la Roumanie ne faisant pas exception.

A partir de 1991 et 1992 avec la signature des premiers accords européens d'association, puis avec les premières demandes officielles d'adhésion, vers le milieu de la dernière décennie, enfin avec l'ouverture formelle de négociations en 1998 et la première vague d'adhésions en 2004, on peut affirmer que l'espoir de rejoindre les pays membres prospères de l'Union a motivé les pays de l'Europe centrale et orientale en transition de poursuivre leurs ambitieux programmes de réforme, bien que politiquement difficiles.

L'Union européenne a influencé le processus de réforme dans les Etats candidats par trois moyens :

1. **le « standard setting »** : elle a établi des standards à atteindre par les Etats candidats, en demandant l'adoption de l'acquis communautaire par ceux-ci ;

En ce qui concerne l'adoption de l'acquis communautaire, on peut s'interroger cependant sur les effets négatifs qu'il aurait pu comporter, car la priorité à l'adoption des lois conformes avec les réglementations communautaires a été donnée au détriment d'un autre processus au moins aussi important : le renforcement des institutions (« institution building »).

2. **l'assistance financière** : elle a été en même temps un important financeur en fournissant l'assistance technique et l'appui financier nécessaire pour les programmes déroulés dans ces pays, afin de les aider à atteindre les standards fixés par l'acquis ;

En décembre 1997, dans sa déclaration de Luxembourg qui a lancé le processus d'élargissement et les partenariats d'adhésion, le Conseil a identifié « le renforcement de la capacité administrative et judiciaire » comme une priorité de la future assistance technique des Etats candidats. Cette déclaration officielle a déterminé la Commission à allouer 30% des

---

<sup>4</sup> James H. Anderson, David S. Bernstein, Cheryl W. Gray, "Judicial systems in transition economies. Assessing the past, looking to the future", Etude publiée par Banque Mondiale, 2005



fonds de préadhésion pour le renforcement des capacités administratives et judiciaires des pays candidats ; les 70% restants ont continué à financer les réformes législatives destinées à rendre les législations nationales compatibles avec l'acquis communautaire.

3. **le « screening »** : l'Union est aussi l'organisme qui sert en quelque sorte d'audit pour les efforts des ces pays sur la voie de l'adhésion : chaque année, la Commission européenne rédige un rapport pour chaque pays, dans lequel elle note les progrès accomplis et les objectifs encore à atteindre.

Dans ses rapports, l'Union a aussi souligné la nécessité d'efficience, d'efficacité et de responsabilité des actions des institutions judiciaires ; elle a ainsi montré les points faibles de l'application des lois, en particulier la faible capacité des institutions et les autres faiblesses du système judiciaire. La bonne administration de ces problèmes a toujours constitué une contrainte importante en vue de l'adhésion.

Aux trois aspects mentionnés, on peut ajouter l'attention continue qu'elle a montré au pays de l'Europe Centrale et Orientale depuis la chute du communisme, ce qui a fait que les citoyens de ces pays ont toujours été largement favorables à l'adhésion à l'UE.

L'influence de l'Union européenne reste un facteur déterminant pour la mise en œuvre de plans de réforme ; c'est une preuve supplémentaire à l'appui de l'idée que cette influence a varié géographiquement. C'est ainsi que les pays de l'Europe Centrale et Orientale ont senti cette influence plus fortement que les pays plus lointains, comme ceux de l'Asie centrale ou du Caucase du sud, pays qui n'avaient pas l'espoir d'adhérer à l'Union.

L'idée est encore plus prégnante dans le cas des pays des Balkans de l'ouest qui avaient souffert des ravages des conflits civils au début des années 1990 ; leur situation a changé profondément, lorsqu'à la fin du conflit, l'Union européenne a initié un Pacte de stabilité avec les pays qui envisageaient une adoption rapide de l'acquis communautaire et leur a offert une perspective ferme d'adhésion.

La Roumanie a été toujours très favorable à l'adhésion à l'Union européenne. Depuis 1990, l'Union a été un important partenaire commercial pour le pays. L'accord d'association avec l'Union européenne a été signé en 1993 et la Roumanie a déposé sa demande officielle d'adhésion le 22 avril 1995.

En 1993, le Conseil européen de Copenhague avait déjà établi les trois critères à remplir par les pays candidats en vue de l'adhésion :

- la stabilité des institutions qui garantissent la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités ;

- l'existence d'une économie de marché opérationnelle (fonctionnelle) et des capacités de résister aux pressions concurrentielles et des forces de travail de l'UE ;
- la capacité d'assumer les obligations de membre, y compris l'adhésion aux buts de l'union politique

Le Conseil de Luxembourg de 1997 lance les négociations avec tous les 10 Etats candidats.

En mars 1998 Le Conseil européen de Berlin adopte les perspectives financières pour la période 2000-2006, notamment les fonds de préadhésion et les dépenses liées aux adhésions.

A partir de 1998, des rapports réguliers pour chaque pays candidat sont rédigés par la Commission. Le processus de « screening » est ainsi lancé. La Commission constate régulièrement que la Roumanie continue à remplir les critères politiques : la stabilité des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités.

La situation des critères économiques a été moins encourageante : ce n'est qu'en 2004 que la Commission a reconnu le statut d'économie de marché fonctionnelle à l'économie roumaine.

En février 2000, les négociations sont ouvertes avec la Roumanie. Elles seront conclues plus de 4 ans plus tard, en novembre 2004 ; néanmoins, la perspective de l'adhésion pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007 est assombrie par la célèbre clause d'ajournement de l'adhésion d'une année, au cas où certains engagements pris par la Roumanie ne seraient pas respectés.

Cependant, une fois les critères politiques et économiques remplies, le problème de « l'institution building » est devenu de plus en plus évident. Les critiques de la Commission en ce qui concerne la réforme de la justice sont de plus en plus virulentes. Les efforts des autorités roumaines commencent à se concentrer dans cette direction, et la priorité est donnée par le nouveau gouvernement installé en novembre 2004 au renforcement des institutions judiciaires et à la lutte contre la corruption, phénomène très négatif qui affecte le pays depuis des années et sur lequel les rapports de la Commission ont attiré constamment l'attention.

Fin 2003, la Roumanie adopte une nouvelle Constitution qui prévoit d'importants changements dans le domaine du pouvoir judiciaire. Un important « paquet » de lois concernant le système judiciaire est adopté par le Parlement.

Le 25 avril 2005, la Roumanie signe le traité d'adhésion à l'Union européenne.

En octobre 2005, le dernier rapport examinant les progrès de la Roumanie, beaucoup plus favorable en ce qui concerne la justice est publié par la Commission européenne. Un nouveau rapport, décisif, est attendu pour mars 2006.

Ce chapitre sera structuré autour de trois volets :

Le premier concerne le rôle de l'Union en tant que « standard setter » dans le processus d'adoption de l'acquis européen en matière de justice et des instruments européens de coopération judiciaire.

Le deuxième analyse l'appui technique et financier que l'Union a pu offrir à la Roumanie dans le processus de renforcement des institutions judiciaires.

La troisième partie de cette étude vise à évaluer, par le biais du « screening » attentif réalisé par la Commission, des progrès concrets réalisés par la Roumanie dans le domaine de la justice sur la voie de l'adhésion.

## **II.1 L'acquis communautaire, modèle pour la législation des pays candidats**

### **II.1.1 Considérations préalables**

Si un Etat envisage l'adhésion à l'Union européenne, il doit savoir qu'il sera invité à reprendre la totalité de l'acquis communautaire dans sa législation interne, c'est-à-dire qu'au moment de son adhésion, ses normes internes devront être conformes à l'acquis communautaire.

Cette condition liée à l'adhésion permettra non seulement à l'Etat candidat d'avoir sa législation parfaitement harmonisée avec la législation communautaire, après avoir rejoint les 25, mais incite aussi les pays candidats à édicter des normes dont les standards sont les mêmes que celles édictées à l'intérieur de l'Union. L'UE a réussi ainsi à établir des standards à atteindre pour tous les pays candidats, mais aussi pour les autres pays européens en transition.

Mais qu'est en fait, *l'acquis communautaire* ? Il pourrait être défini tout simplement comme l'ensemble des normes de droit communautaire édictées jusqu'à présent<sup>5</sup>. Il était divisé en 31 chapitres de négociation avec les 10 pays qui viennent d'adhérer en mai 2004, ainsi qu'avec la Bulgarie et la Roumanie. Il sera divisé encore en 35 chapitres dans le processus de négociation avec la Croatie et la Turquie. L'acquis est mis en œuvre

---

<sup>5</sup> Définition officielle publiée sur le site Internet de l'Union européenne

principalement par les administrations publiques des Etats membres (au niveau central, régional et local) et par des agences ou groupes professionnels.

Afin d'harmoniser sa législation avec cet ensemble de normes communautaires, le Gouvernement roumain a adopté, en mars 1998, le premier Programme national pour l'adoption de l'acquis (PNAA), visant à remplir les critères de Copenhague. Le PNAA est partie intégrante du Programme national pour l'adhésion (PNA), qui contient les objectifs et les priorités à long et moyen terme incluses dans le Partenariat d'Adhésion, le programme du gouvernement et les mesures pour les réaliser, ainsi que les implications financières et les délais. Le PNA est un document évolutif actualisé à chaque étape et prend en considération les changements réalisés dans le domaine de la réforme économique, de la stabilité politique et du progrès social.

La deuxième question à se poser est de savoir dans quelle mesure il existe un acquis dans le domaine de la justice, d'autant plus que la justice fait encore partie des compétences exclusives de l'Etat souverain.

Une première observation se présente autour du chapitre 24, « Justice et affaires internes », comprenant l'acquis dans le domaine de la politique ayant la même dénomination. Cette politique, dont le but est de maintenir et d'étendre la zone européenne de liberté, de sécurité et de justice, comprend plusieurs volets : asile, immigration, coopération douanière, lutte contre le crime organisé, lutte contre le trafic de stupéfiants, coopération en matière judiciaire et policière.

La coopération en matière judiciaire représente donc un des volets de la politique JAI, mais il faut signaler que même après le traité d'Amsterdam, les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire, dont l'efficacité a été par ailleurs sensiblement améliorée et qui peuvent faire l'objet d'une coopération renforcée (art 40 TUE), demeurent donc toujours placées dans un cadre strictement intergouvernemental (art. 29 à 42 du titre VI du TUE)<sup>6</sup>.

Dans ce secteur il s'agit d'une *coopération* entre les autorités judiciaires, de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière civile, pénale et commerciale. La JAI ne couvre pas les questions liées à la justice en tant que pouvoir de l'Etat, à son organisation, ou à son activité.

Il n'existe donc pas d'acquis communautaire dans ce domaine. S'il n'y a pas de normes communautaires imposant des standards pour les opérations judiciaires, l'attention de la Commission s'est cependant concentrée sur la capacité des pays candidats à *appliquer* la

---

<sup>6</sup> Louis Cartou, Jean Loïs Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rimbaud « l'Union européenne », Edition Dalloz, 2002

réglementation comprise dans l'acquis existant, c'est-à-dire sur *la capacité institutionnelle* des pays candidats. Cette attention a déterminé les autorités à prendre les mesures nécessaires pour accélérer les réformes des systèmes judiciaires.

L'Union a souligné constamment des objectifs tel que le procès équitable ou l'indépendance du système judiciaire, objectifs contenus dans les documents des Nations Unies, dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans les différentes recommandations du Conseil de l'Europe<sup>7</sup>.

Le Conseil de l'Europe a toujours essayé de mettre en œuvre ces standards d'efficacité et d'équité des procédures judiciaires. Il a fourni de l'assistance aux pays membres afin de renforcer leur capacité à atteindre leurs objectifs.

On constate ainsi que parmi les cas qui ont été présentés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en 2003 par exemple, plus de la moitié accusaient des violations de l'article 6 de la Convention, article concernant le droit à un procès équitable. Parmi les pays en cause se trouvaient des pays candidats à l'Union européenne, tels que la Pologne, la Turquie, la Slovaquie et la Roumanie.

Si on ne peut pas parler dans ce domaine d'un acquis communautaire, on peut cependant parler des standards que tous les pays candidats ont dû atteindre suite à la réforme de leurs systèmes judiciaires. Les standards ont donc été contenus dans les documents des autres organisations internationales telles que les Nations Unies ou le Conseil de l'Europe. Ils représentent aussi des objectifs à atteindre pour pouvoir adhérer à l'Union. Ces objectifs portent sur l'indépendance des juges, sur l'efficacité des procédures, sur l'équité des procès, sur la transparence des décisions et des procédures etc. Ces objectifs ont guidé aussi la réforme du système judiciaire roumain.

## II.1.2 Une réforme judiciaire en concordance avec les standards de l'Union européenne

On a vu que, pendant les premières années après la révolution anticommuniste de 1989, la réforme de la justice roumaine avait débuté avec difficulté : la transition se montrait

---

<sup>7</sup> La Convention Internationale relative aux droits civils et politiques (adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 décembre 1966); Les principes de base des Nations Unies sur l'indépendance des systèmes judiciaires, (la Résolution des Nations Unies du 29 Novembre 1985); La Convention Européenne des Droits de l'Homme, (Rome, le 4 novembre 1950); La Recommandation no. R (84)5 du Conseil de l'Europe concernant les principes de procédure civile visant à l'amélioration du fonctionnement de la justice (adoptée le 28 février 1984); et la Recommandation du Conseil de l'Europe No. R (94)12 concernant l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (adoptée le 11 septembre 1995).

difficile et demandait des changements radicaux de législation, ainsi que d'immenses investissements dans l'infrastructure et les équipements informatiques. Enfin, le changement des mentalités et la responsabilisation des acteurs du système étaient indispensables<sup>8</sup>.

La réforme a commencé à s'accélérer depuis quelques années, surtout après l'adoption par les autorités roumaines d'une Stratégie pour la réforme du système judiciaire et d'un Plan d'action pour sa mise en oeuvre.

Cette stratégie et ce plan d'action ont été rédigés à l'initiative de l'Union européenne qui avait suggéré l'adoption d'une stratégie globale pour la réforme de la justice comprenant des objectifs à atteindre et des mesures concrètes à mettre en oeuvre qui ont été détaillées dans le plan d'action. L'initiative de l'Union était justifiée par le nombre important des dysfonctionnements que le système judiciaire roumain présentait encore en 2002 et par la nécessité de résoudre tous les problèmes restants de manière concertée.

La Stratégie pour la période 2003-2007<sup>9</sup>, ainsi qu'un plan d'action comprenant les mesures concrètes ont été rédigées par le Ministère de la Justice, avec l'appui de des magistrats et de la société civile. Le Plan d'action comprend aussi les délais de mise en oeuvre et le plan de financement des mesures concrètes. Ces documents, approuvés par une décision du gouvernement en septembre 2003, représentent les documents-phare de la réforme.

Ils ont été modifiés et réactualisés en 2005.

La Stratégie reconnaît que la réforme de la justice représente une priorité pour la Roumanie et que si des progrès ont été enregistrés dans la modernisation de ce domaine, surtout avec l'accélération du processus d'adhésion à l'Union européenne, d'importants efforts restent à faire.

L'objectif majeur de la Stratégie est le renforcement de l'indépendance de la justice et du statut des magistrats, ainsi que l'amélioration de la qualité de l'acte de justice afin de répondre aux besoins des citoyens et d'assurer la compatibilité du système judiciaire roumain avec les systèmes judiciaires des autres Etats membres de l'UE.

Elle s'articule autour de trois thèmes, liés à l'objectif mentionné ci-dessus :

- **l'indépendance du système judiciaire par rapport à l'exécutif.** Trois types d'action pourraient assurer l'indépendance des magistrats : la redéfinition des compétences du Conseil Supérieur des Magistrats et du Ministère de la Justice ; l'établissement d'un

---

<sup>8</sup> Cristi Danilet, « Le facteur « volonté » impliqué dans la réforme de la justice », dans la Revue « Opinions juridiques » du 7 juillet 2005.

<sup>9</sup> Décision du gouvernement no. 1052/2003, pour l'adoption de la *Stratégie de réforme du système judiciaire*, publiée dans le JO no. 649/12.09.2003

nouveau statut pour les magistrats et la garantie d'un système judiciaire transparent, par son ouverture à la société civile.

- **L'efficacité de l'activité de la justice.** Plusieurs mesures peuvent y contribuer, telles que l'informatisation complète du système, la création d'une jurisprudence unitaire, la spécialisation des instances, l'investissement dans l'infrastructure, la formation et la spécialisation des magistrats, le renforcement de la capacité administrative des institutions judiciaires.

Pour assurer la réalisation de ces objectifs, il s'agit sur le plan normatif, de modifier la Constitution, d'adopter de nouvelles lois relatives à l'organisation du système judiciaire et au statut des magistrats, ainsi qu'une loi relative à l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur des Magistrats. Pour la formation des magistrats et du personnel auxiliaire, un rôle essentiel revient à l'Institut National de la Magistrature qui est chargé de la formation et continue des magistrats, ainsi qu'à l'Ecole Nationale des Greffiers (ENG). Enfin, l'informatisation des instances, processus long et difficile qui a déjà commencé, devrait continuer, en dépit des difficultés financières récurrentes.

- **L'harmonisation complète du cadre légal interne avec celui des autres Etats membres de l'Union.**

Des modifications des codes pénal et de procédure pénale ont été par exemple nécessaires pour rendre le cadre juridique compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : en droit pénal, les garanties concernant les mesures restrictives ou privatives de liberté ont été renforcées ; l'article 200 du Code pénal a été abrogé car il incriminait les actes d'homosexualité ; l'infraction d'insulte n'est plus un crime et la peine d'emprisonnement calomnie est remplacée par une peine d'amende. Un nouveau code pénal a été récemment adopté par le Parlement et entrera en vigueur en 2006. Il remplace l'ancien, jugé comme trop répressif, par rapport aux normes européennes en la matière.

Mais l'harmonisation ne se limite pas au droit pénal. En matière commerciale, une série de lois a été adoptée pour satisfaire aux exigences européennes dans le domaine de la faillite (règlement CE no. 161/2002), de la transparence dans l'exercice des fonctions publiques et la prévention de la corruption, des groupements d'intérêt économiques (Règlement CE no. 2137/1985) et des agents commerciaux permanents (Directive no. 86/653/CEE).

Le projet d'un nouveau code civil a été présenté au gouvernement pour une première lecture en juillet 2003.

La Loi relative à la profession d'avocat a été amendée pour la rendre compatible avec les dispositions communautaires concernant la libre prestation des services et le droit d'établissement des avocats.

Des lois ont été aussi adoptées pour transposer l'acquis communautaire dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La Roumanie a ouvert ce chapitre de négociations en 2002. Ce chapitre est particulièrement sensible du point de vue de l'opinion publique parce qu'il couvre non seulement les aspects liés à la justice mais aussi d'autres, comme l'acquis Schengen. Les négociations concernant ce chapitre ne prévoient pas de périodes de transition. Ni les pays candidats, ni l'Union n'ont formulé de demandes dans ce sens.

Jusqu'en 2005, la Roumanie avait réussi à transposer tout l'acquis communautaire en la matière et la plupart des traités et conventions internationales appropriées ont été ratifiés. Dans l'avenir, le processus d'harmonisation va continuer, conformément aux lignes directrices contenues dans le programme de La Haye, adopté en 2004.

### II.1.3 Les contraintes de la coopération judiciaire

En matière de **coopération judiciaire**, la Roumanie a ratifié la plupart des conventions internationales comprises dans l'acquis de l'Union, en particulier :

- la Convention de La Haye de 1970 sur l'obtention des preuves à l'étranger;
- la Convention de La Haye de 1980 visant à faciliter l'accès à la justice;
- la Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde d'enfants.

Elle doit encore ratifier la Convention de La Haye du 15 novembre 1965 sur la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, même si une loi a été votée en avril 2003 pour l'adhésion à cette convention. En mai 2004, la loi d'adhésion à la Convention de La Haye du 5 octobre 1961, supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, a été modifiée afin de pouvoir transférer les compétences du gouvernement central aux tribunaux et pouvoirs locaux.

Un document soumis par le Ministère de la Justice au 11<sup>ème</sup> Congrès des Nations Unies sur la criminalité, qui a eu lieu à Bangkok, entre le 18 et le 25 avril 2005, relève qu'étant dans



la dernière étape de son adhésion à l'Union européenne, la Roumanie a intensifié ses efforts d'intégration dans l'espace judiciaire européen.

La Roumanie a ainsi ratifié la plupart des conventions des Nations unies et du Conseil de l'Europe en matière de coopération pénale et qui font partie de l'acquis communautaire correspondant. En effet, en juin 2004 une loi-cadre<sup>10</sup> sur l'extradition, le transfert de procédures **en matière pénale**, la reconnaissance et exécution des jugements, le transfert des personnes condamnées, les commissions rogatoires, l'écoute des témoins, les experts et d'autres personnes, le service des documents procédurales, le casier judiciaire a été adoptée sur la base du Mandat d'arrêt européen. Cette loi modifie la législation relative à l'extradition : les citoyens roumains peuvent être désormais extradés dans le cadre des conventions internationales auxquelles la Roumanie est partie et sur base de réciprocité.

Le cadre normatif de la coopération **en matière pénale** est donc en place.

En **matière civile**, les principaux instruments facilitant la coopération judiciaire ont été élaborés au niveau international (conventions de Bruxelles et de Rome par exemple). Le traité de Maastricht a marqué une première étape importante en la matière, introduisant une base juridique à la coopération judiciaire civile entre les États membres et permettant l'adoption de plusieurs conventions. Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui communautarise la coopération judiciaire civile, ces conventions ont été progressivement remplacées par des règlements dont les plus significatifs sont :

- le Règlement sur la signification et la notification des actes en matière civile et commerciale dans l'UE
- le Règlement relatif à la compétence, à la reconnaissance et à l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

À propos de la coopération judiciaire **en matière civile**, une loi a été adoptée en mai 2003 sur l'assistance judiciaire internationale en matière civile et sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des jugements en matière civile et commerciale rendus dans des États membres de l'Union européenne. En octobre 2003, un arrêté du Ministère de la Justice a approuvé la méthode d'application des dispositions législatives en la matière.

La question qui se pose est de savoir si, en pratique, les autorités, les institutions judiciaires et les magistrats roumains disposent de l'expertise nécessaire pour répondre rapidement et efficacement aux demandes de leurs homologues européens. La Stratégie pour la réforme du système judiciaire identifie parmi ses priorités le développement des réseaux

---

<sup>10</sup> Loi no. 302/2004, publiée dans le JO no. 594/2004

judiciaires roumains en matière civile, pénale et commerciale, la formation des magistrats dans le domaine de la coopération judiciaire internationale, la création du cadre légal et institutionnel pour le développement de la coopération dans le cadre d'« Eurojust » et l'assurance des conditions institutionnelles nécessaires à l'application effective des instruments juridiques internationales aux quels la Roumanie est partie.

Si les bases existent donc pour une collaboration fructueuse, pour le moment, elle se déroule avec une certaine lourdeur, comme le faisait remarquer un expert français, car les magistrats roumains ne sont pas encore habitués à une collaboration directe avec les magistrats des autres Etats membres.

On constate donc l'énorme impact que l'acquis communautaire a eu sur la modernisation du système judiciaire roumain. Pour assurer l'application concrète des nouvelles dispositions législatives – leur *implémentation* – la Roumanie a bénéficié de l'expertise et de l'assistance financière de l'Union européenne.

## **II.2 L'impact visible de l'assistance financière de l'Union européenne sur le renforcement des institutions judiciaires roumaines**

Afin d'atteindre les standards fixés par la législation européenne et mettre en oeuvre l'acquis communautaire, les pays candidats devaient mobiliser des importants paquets financiers. Pour les appuyer dans leurs efforts, l'Union européenne a conçu plusieurs types d'instruments financiers, adaptés aux besoins spécifiques de chaque catégorie de projets

Parmi ces instruments, le programme Phare constitue le principal outil d'intervention sur le terrain du renforcement des institutions judiciaires (2.1.), surtout par le biais des projets de jumelage (2.2.). Ce sont en effet deux projets de jumelage qui ont permis de mettre en place le Conseil Supérieur des Magistrats, institution garante de l'indépendance des magistrats et l'Institut National de la Magistrature, chargé de leur formation. Dans le cas de ces deux institutions, créées déjà par la Loi 92/1992, première loi d'organisation judiciaire de la Roumanie post-communiste, les conditions d'un fonctionnement correct n'avaient pas été réunies. Les jumelages ont permis un important transfert d'expertise, ainsi que le fonctionnement proprement dit des ces institutions, leur permettant d'accomplir leurs missions (2.3.). Enfin, un instrument supplémentaire vient s'ajouter au programme PHARE dans le domaine de la justice. Il s'agit de TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) de la Direction générale élargissement de l'UE. Par cet instrument, l'UE a contribué à l'organisation de formations dédiées aux magistrats roumains (2.4.).

## II.2.1 Le programme PHARE – présentation générale

La réalisation des objectifs de la Stratégie de préadhésion<sup>11</sup> nécessite le recours à des instruments de soutien et d'aide financière, dont le principal est le programme d'aide communautaire aux pays d'Europe Centrale et Orientale (PHARE). Ce programme a été créé en 1989 pour soutenir le processus de réforme et la transition économique et politique en Pologne et Hongrie.

Son objectif est de préparer les pays candidats à l'adhésion en concentrant ses interventions sur les deux priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire, à savoir l'« institution building » (c'est-à-dire le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats) et le financement des investissements à raison de 30 % et 70 % respectivement de son budget pour les pays candidats, à l'exception des investissements qui sont financés par les instruments structurel et agricole de préadhésion.

PHARE aide également les administrations nationales et régionales et les organes de réglementation et de contrôle des pays candidats à se familiariser avec les objectifs et procédures communautaires.

Le Programme PHARE a été renforcé par des méthodes de gestion renouvelées, notamment:

- la concentration des projets sur les priorités programmées par les partenariats d'adhésion dans la mise en œuvre de l'acquis;
- l'exécution budgétaire améliorée;
- l'augmentation radicale de la taille des projets;
- la poursuite de la décentralisation de la gestion au profit des pays bénéficiaires.

### II.2.1.1 Les systèmes de financement

L'assistance prévue par le programme PHARE prend, en règle générale, la forme d'aides non remboursables plutôt que de prêts. L'aide est accordée par la Communauté, soit de

---

<sup>11</sup> Le Conseil Européen d'Essen de 1994 a adopté la Stratégie de pré-adhésion qui vise à appuyer la préparation des pays candidats pour l'adhésion

façon autonome, soit en cofinancement avec des États membres, la Banque européenne d'investissement, des pays tiers ou d'autres organismes des pays bénéficiaires.

Suite aux indications contenues dans l'Agenda 2000, PHARE s'est transformé progressivement en un fonds de type structurel dont l'objectif est de favoriser le développement économique. Une grande partie des investissements est cofinancée par d'autres institutions telles que la Banque mondiale, la Banque européenne de reconstruction et développement ou la Banque européenne d'investissement (BEI).

#### II.2.1.2 La programmation

À l'origine basé sur une programmation annuelle, PHARE est aujourd'hui fondé sur un système de programmation pluriannuelle.

Dans le cadre de la Stratégie de préadhésion, l'instrument de base de programmation est le partenariat pour l'adhésion, établi par chaque pays candidat et comprenant les priorités, les objectifs intermédiaires ainsi que les moyens financiers nécessaires pour les atteindre. Les partenariats sont complétés par des Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA).

Les partenariats pour l'adhésion sont à la base de la programmation des programmes nationaux PHARE et des programmes de coopération transfrontalière.

Le programme PHARE peut inclure des projets plurinationaux lorsque l'approche plurinationale est justifiée par la réalisation d'économies d'échelle, la promotion de la coopération régionale ou la nécessité d'appliquer certains mécanismes de distribution dans des secteurs tels que la Justice et les affaires intérieures.

#### II.2.1.3 La procédure

Les modalités de mise en œuvre du programme PHARE sont basées sur les dispositions du règlement de base et du règlement financier de la Communauté, ainsi que sur les procédures spécialement créées pour le programme PHARE.

Un comité de gestion est créé auprès de la Commission, composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission. Un représentant de la Banque européenne d'investissement (BEI) participe également aux travaux du comité de gestion.

La mise en œuvre des programmes nationaux est décentralisée, elle incombe donc aux pays candidats, dans la mesure autorisée par le règlement financier de la Communauté. La Commission exerce son contrôle conjointement avec les pays candidats.

Le programme PHARE a été le principal support externe pour la Roumanie pour la mise en œuvre de sa Stratégie nationale de préparation de l'adhésion.

L'assistance PHARE en Roumanie est basée sur le fondement de l'Accord cadre, conclu entre le Gouvernement roumain et la Commission Européenne le 12 mars 1991. En outre, des Mémoires de financement sont signés chaque année pour déterminer les projets par secteur. La Roumanie est le deuxième bénéficiaire des fonds octroyés par PHARE, après la Pologne. Dans le domaine de la justice, c'est par le biais du programme PHARE que l'UE a soutenu le processus de réforme dans les pays candidats.

Dans ce secteur il prend souvent la forme des jumelages interinstitutionnels (« twinning »).

## II.2.2 Les programmes de jumelage interinstitutionnels (« Twinning »)

Les jumelages sont des outils particulièrement importants pour le renforcement de la capacité administrative des pays candidats à mettre en œuvre l'acquis communautaire. Ce type programme a été créé en 1998 et fait travailler ensemble l'administration d'un Etat membre avec l'administration homologue de l'Etat candidat. Le renforcement administratif signifie le développement des structures et des systèmes, des ressources humains et des outils de management dont l'Etat bénéficiaire a besoin.

Les jumelages sont donc des instruments visant la coopération directe entre les administrations. Les partenaires sont liés par les résultats à atteindre prévus par les projets. Les objectifs sont atteints par le transfert d'expérience et d'expertise entre les deux administrations. Le mode dans lequel l'administration de l'Etat bénéficiaire entend s'approprier ces résultats ne dépend que d'elle. L'Etat bénéficiaire choisit son partenaire parmi les Etats membres pour mettre en œuvre ensemble le projet.

Ce type de projet a non seulement le mérite de fournir de l'assistance technique et administrative au pays bénéficiaire, mais aussi de construire des relations durables entre les Etats membres de l'UE et les futurs Etats membres de l'UE et d'encourager l'échange entre les différentes pratiques administratives.

Le « twinning » comporte aussi l'avantage de s'adresser à des secteurs qui font partie de la compétence exclusive de l'Etat, tels que la justice. Chaque projet de jumelage implique la présence dans le cadre du Ministère correspondant du pays bénéficiaire d'un « resident twinning adviser » (RTA), c'est-à-dire d'un conseiller de préadhésion (CPA), pour une période d'au moins une année. Il travaille sous la direction d'un chef de projet de l'Etat membre, responsable de la direction, de la coordination et de la mise en œuvre du projet. Afin d'atteindre les objectifs prévus par le jumelage, il est en général nécessaire de combiner des moyens très différents : expertise, formation, software etc. Le rôle du RTA est particulièrement important parce que ce conseiller est censé s'adapter et s'intégrer dans l'administration du pays bénéficiaire. Le transfert d'expérience (le know-how) devient essentiel dans un tel projet.

Le trait caractéristique des projets de « twinning » réside dans l'obligation d'atteindre les résultats spécifiés dans la convention liant les deux administrations. Ces résultats correspondent aux secteurs prioritaires de la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Le fait que les projets de jumelage se concentrent sur l'acquis permet d'identifier les objectifs spécifiques et les moyens pour atteindre ces objectifs. Le manuel commun des procédures de jumelages stipule que les deux pays doivent atteindre, par leur travail en commun, les résultats pour lesquels ils se sont engagés. Le pays bénéficiaire est aussi responsable pour la mise en place des conditions préalables visant à assurer le succès du programme (exemple : modifier la législation en vigueur, former et équiper le personnel etc.). En général les deux parties conçoivent un plan de travail détaillé, établissent leurs responsabilités et tâches respectives et déterminent les moyens nécessaires.

L'évaluation de cet instrument par la Cour des Comptes<sup>12</sup> ainsi que par un groupe d'experts indépendants a permis de conclure sur l'utilité de ce type de programme. Le rapport de la Cour des Comptes soulignait que « les jumelages représentent une initiative positive de la Commission européenne pour assister les pays candidats à acquérir la capacité administrative nécessaire pour adopter et appliquer l'acquis communautaire ». Les jumelages jouent un rôle de catalyseur en déclenchant la réforme dans les pays candidats, en amenant les spécialistes des pays membres et candidats à travailler ensemble et en promouvant l'adoption de la législation communautaire.

D'une manière générale, dans le domaine de la justice en Roumanie, les programmes PHARE ont revêtu le plus souvent la forme spéciale des jumelages interinstitutionnels. L'assistance de l'Union européenne par le biais de ces instruments financiers s'est manifestée

---

<sup>12</sup> Le rapport spécial de la Cour de Comptes no. 6/2003, concernant les jumelages PHARE en tant qu'instrument principal du renforcement de la capacité institutionnelle des Etats candidats

en effet sur deux plans : il s'agit dans un premier temps bien sûr du support financier des différentes opérations qui ont été conduites dans les divers projets, mais il s'agit aussi d'un effet secondaire lié au transfert d'expérience qui a eu lieu par l'intermédiaire d'experts résidents et temporaires. Leurs homologues roumains ont eu ainsi connaissance des meilleures pratiques des pays membres, qu'ils ont pu désormais mettre en œuvre. Ces programmes ont permis aux autorités roumaines dans ce domaine très sensible de bénéficier de l'expertise requise pour rédiger des lois concernant l'organisation de la justice au niveau des standards européens, pour mettre en place et de doter les nouvelles institutions, pour informatiser les tribunaux et pour former les magistrats au plus haut niveau. Ils ont aussi incité les responsables roumains à mobiliser les fonds exigés pour la réforme.

### II.2.3 Le renforcement du cadre institutionnel dans le domaine de la justice par les jumelages PHARE

Le système judiciaire est un domaine qui, pour les raisons analysées dans le chapitre I, nécessitait de nombreuses améliorations. Les stratégies et les programmes de réforme mises en place par le Gouvernement et suggérés par la Commission n'auraient pas pu aboutir sans l'assistance de PHARE, qui a eu un rôle majeur.

**L'assistance financière totale pour ce domaine depuis 1997 est de 90 M. Euro.** Une allocation substantielle a été prévue dans le Programme National PHARE 2003 pour la Roumanie et dans l'exercice de programmation pluriannuelle 2004-2006 pour les domaines prioritaires.

Les trois dernières années se sont révélées particulièrement importantes pour la mise en œuvre des réformes structurelles ; en même temps, les autorités roumaines ont affirmé à plusieurs reprises leur volonté de poursuivre ces réformes. Les priorités ont été celles inscrites dans la Stratégie pour la réforme du système judiciaire et de son plan d'action : le renforcement de l'indépendance des magistrats, ainsi que l'augmentation de l'efficacité dans le fonctionnement du système dans son ensemble. Pour cela, deux institutions prévues par la Loi relative à l'organisation judiciaire 92/1992 et qui n'avaient jamais fonctionné de manière appropriée devaient être renforcées : il s'agissait du Conseil Supérieur des Magistrats (CSM) et de l'Institut National de la Magistrature (INM). Les rapports de la Commission européenne avaient attiré à plusieurs reprises l'attention sur la nécessité d'assurer l'indépendance des magistrats dans leurs fonctions ainsi que l'urgence d'une démarche visant leur formation dans des domaines nouveaux pour eux, tels que le droit communautaire ou la jurisprudence de la CEDH.

Pour ces motifs, l'un des projets les plus importants dans ce domaine a été PHARE **RO-2002/000-586.04.16** : « **Assistance technique pour la consolidation de l'indépendance et du mode de fonctionnement du système judiciaire** » (1,8 M Euro), prévu dans le Programme national PHARE 2002. Il comprenait 3 jumelages : **Twinning RO02/IB/JH - 01** "Le renforcement du fonctionnement du système judiciaire roumain et de son organe représentatif, le Conseil Supérieur des Magistrats » (0,75 Meuro, 18 mois), **Twinning RO 02/IB/JH – 02** "L'assistance pour le développement de l'Institut National de la Magistrature », (0,9 Meuro, 18 mois) et un **Twinning light** de 6 mois **RO02/IB/JH-03** « La création et le renforcement des capacités d'analyse et de règlement des litiges civiles et commerciales par l'introduction dans le droit roumain des moyens de règlement alternatifs des litiges», (0,15 Meuro).

Les deux jumelages PHARE prévus dans la fiche de 2002, ont permis les modifications législatives, la dotation correcte, ainsi que la formation et le transfert d'expertise adéquates pour que le CSM et l'INM puissent exercer correctement leurs compétences.

Dans le cas du CSM, il s'agissait que cette institution devienne « la garante de l'indépendance » du système judiciaire roumain. Le Ministère de la Justice avait affirmé sa volonté de modifier la Loi relative à organisation judiciaire dans le sens d'une augmentation des pouvoirs du CSM. Les rapports concernant le programme de jumelage du PHARE '98 avaient conclu sur quelques aspects relatifs au fonctionnement du CSM qui devaient faire l'objet d'amélioration. Le CSM devrait être une institution indépendante, responsable de la nomination, promotion et sanction disciplinaire des magistrats. Sa composition devrait mieux représenter les juges des différentes instances, ainsi que la société civile. Il fallait améliorer aussi les conditions de travail du CSM, en termes de budget, de personnel (ses tâches administratives étaient exécutées par le personnel du Ministre de la Justice), siège administratif (il n'avait pas encore de siège administratif propre), méthodes de travail etc. Une partie de ces difficultés avaient été éliminées ou partiellement éliminées avant 2002, mais le chantier demeurait ouvert.

Le jumelage s'est ainsi proposé de réaliser :

1. l'amélioration du cadre légal concernant le CSM, le Ministère de la Justice étant prêt à transférer des importantes compétences au CSM ;
2. la configuration d'un organigramme pour le CSM ;
3. la rédaction du règlement de fonctionnement du CSM ;



4. la mise en œuvre du Code de déontologie des magistrats qui venait d'être adopté en septembre 2001, par l'intermédiaire d'un plan d'action.

Le projet a eu comme partenaire le Ministère fédéral allemand de la justice. Il a commencé en septembre 2003. Dans un premier temps, le RTA a collaboré aux travaux de rédaction du projet de loi concernant le CSM. De nombreux débats avec les juges et les procureurs de 21 villes du pays ont eu lieu sur le nouveau rôle du CSM, celui de « garant de l'indépendance de la justice ». Environ 1 100 magistrats ont participé à ces débats. A la fin du mois de septembre 2004, la loi concernant le CSM est entrée en vigueur en même temps que deux autres lois : la Loi relative au statut des magistrats et la nouvelle Loi relative à l'organisation judiciaire. Ce « paquet » de trois lois transfère d'importantes prérogatives au CSM dans le domaine de l'administration de la justice, prérogatives qui appartenaient avant au Ministère de la Justice. Aujourd'hui, le Conseil est le seul organe habilité à disposer de la nomination, de la promotion et de la sanction disciplinaire des magistrats. Il a aussi à sa charge l'Institut National de la Magistrature et l'Ecole Nationale des Greffiers (ENG).

Les membres du CSM ont été élus pour la première fois conformément à la nouvelle législation début 2005 et ont participé à sa séance constitutive le 12 janvier 2005. L'institution compte des membres représentant la société civile, conformément à la recommandation de la Commission européenne. Parmi leurs premières activités, ils ont élaboré leur propre règlement de fonctionnement.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi concernant le CSM, la principale préoccupation des parties au jumelage est le renforcement de la capacité administrative du CSM et le développement de mécanismes de contrôle pour assurer le respect des normes déontologiques. En effet, il faut remplir le plus vite possible les postes administratifs vacants au CSM ; il faut aussi s'assurer que l'activité administrative au niveau du CSM se déroule conformément aux meilleures pratiques des Etats membres de l'UE.

En ce qui concerne le deuxième jumelage conçu pour apporter de l'assistance à l'INM, il traduisait l'exigence de faire de l'INM l'institution chargée de la formation initiale et continue des magistrats et la voie principale d'accès dans la magistrature.

La formation est une priorité soulignée dans les différents documents : le partenariat pour l'adhésion de la Roumanie à l'UE, le Programme national de l'adoption de l'acquis, les rapports réguliers de la Commission, la Stratégie pour la réforme du système judiciaire. L'INM fonctionnait depuis 1998, mais son renforcement était nécessaire.

Un premier jumelage (1,5 M Euro) avait été prévu pour l'INM par dans le cadre du programme PHARE 1997. Il s'agissait de renforcer l'INM et ses liens avec d'autres

institutions homologues d'autres pays de l'UE. Son organisation a été améliorée et des méthodes modernes d'enseignement ont été mises au point. Ce programme a été continué avec le projet de jumelage de 2002 ; le dernier a réussi à transformer petit à petit l'Institut en une institution moderne et performante qui attire de plus en plus de jeunes diplômés de droit. Les concours d'entrée sont particulièrement difficiles et les lauréats suivent une formation de 2 ans en tant qu' « auditeurs de justice » avant de devenir magistrats. Ce projet a réussi ainsi à rendre la profession de magistrats plus attractive aux yeux de diplômés de droit qui avaient préféré pendant longtemps chercher un emploi mieux rémunéré, en tant qu'avocat ou consultant. Les concours organisés par l'INM ont permis de remplir les postes vacants dans le système judiciaire, ce qui a contribué au rajeunissement du corps de magistrats (**50% de magistrats aujourd'hui ont moins de 40 ans**) et à la résorption des arriérés judiciaires créés dans les premières années de la décennie 90. Si ce résultat s'explique aussi par l'augmentation sensible des salaires des magistrats, on ne peut pas nier l'attractivité intrinsèque importante de l'INM.

Le projet de jumelage s'est proposé d'atteindre les résultats suivants :

1. rédiger une stratégie d'enseignement conforme avec les standards européens ;
2. développer le programme de l'INM ;
3. établir un réseau de formateurs de l'INM d'après les modèles européens ;
4. assurer la formation des magistrats en droit européen et national au niveau des standards de l'UE ;
5. assurer la documentation adéquate (jurisprudence, meilleures pratiques, législation communautaire) pour chaque séance de formation.

Suite au jumelage, ces résultats ont été atteints. L'INM bénéficie aujourd'hui d'un programme qui place comme prioritaires l'enseignement du droit communautaire, ainsi que des droits de l'homme et de la jurisprudence de la CEDH. Il met aussi l'accent sur la préparation pratique des futurs magistrats, qui effectuent plusieurs stages auprès des instances. Le droit communautaire et la jurisprudence de la CEDH font aussi l'objet d'étude pour les magistrats en fonction, comme partie de leur formation continue, qui est organisée par l'INM. C'est le CSM qui adopte le programme de l'INM. L'institution bénéficie aujourd'hui d'un siège adapté à ses besoins, d'une bibliothèque et de la documentation nécessaire aux conférences et séminaires.

L'Institut développe des relations avec ses homologues dans les Etats membres de l'UE et organise avec ceux-ci des programmes et visites d'études.

Il faut ajouter que de nombreuses autres conférences et séminaires ont été organisées pour la formation des magistrats sur des sujets spécialisés (contentieux communautaire, lutte contre la corruption, déontologie professionnelle). Toutes ces cours ont contribué à une formation interdisciplinaire non négligeable.

Enfin, pour faciliter l'accès aux bases de données dans le système judiciaire, un autre projet de la même année (2002) visait l'**Assistance pour la création d'une bibliothèque juridique et d'un système de documentation, et d'un Système de management des dossiers** (3,5M. Euro).

Des formations pour les magistrats ont été organisées non seulement avec l'assistance PHARE, mais aussi par le biais du TAIEX.

#### II.2.4 TAIEX, un instrument financier supplémentaire au service de la formation des magistrats

TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) de la Direction générale élargissement de l'UE est un instrument qui fonctionne depuis 1996 et vient à l'aide de la transposition et de l'application de l'acquis communautaire par les pays bénéficiaires. En Roumanie, ce programme vient en complément de PHARE, surtout en ce qui concerne la formation.

TAIEX offre de l'assistance technique et du conseil concernant la transposition et l'application de l'acquis communautaire dans la législation des pays bénéficiaires et organise la formation technique nécessaire aux fonctionnaires qui participent à la transposition de l'acquis communautaire dans le droit des pays bénéficiaires. Les magistrats, le personnel auxiliaire et les autres fonctionnaires chargés de l'application de la loi, tels que les exécuteurs judiciaires font partie des bénéficiaires de TAIEX.

En Roumanie, TAIEX a permis l'organisation des nombreux séminaires et ateliers de travail (par exemple, **23 séminaires** ont été organisés à l'aide de cet instrument en **2005**), ainsi que des visites d'études adressés aux juges et procureurs. Ces activités ont porté surtout autour des thèmes liés à la coopération judiciaire en matière civile, commerciale et pénale. Souvent les bénéficiaires ont été les personnes faisant partie du réseau judiciaire européen en matière pénale ou du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale. Les séminaires ont porté sur des thèmes comme l'exécution de décisions, le Mandat d'arrêt européen, le trafic de personnes, la criminalité informatique etc.

D'une manière générale, la Commission européenne a remarqué des progrès importants dans l'implémentation de l'acquis en Roumanie; des jumelages seront encore lancés en 2006 afin de continuer le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle du pays, le domaine de la justice inclus. En plus, une facilité de transition sera mise en place pour consolider les capacités administratives du pays pendant la première année après l'adhésion.

Les résultats des programmes PHARE et activités menées dans le cadre de TAIEX représentent en même temps des moyens sur lesquels la Commission européenne s'appuie pour apprécier les progrès des pays candidats sur la voie de l'adhésion et dans la transposition de l'*acquis*, lorsqu'elle rend ses rapports annuels.

### **II.3 Le « screening » de l'Union européenne, méthode d'évaluation de la réforme du système judiciaire**

Dans le premier chapitre du présent mémoire on faisait remarquer les différentes difficultés auxquelles se confrontait le système judiciaire roumain. Une partie de ces difficultés étaient héritées de l'ancien système de droit socialiste, tandis que la plupart sont venues s'ajouter dans les premières années de transition. Il faut signaler que le pouvoir exécutif n'a pas été toujours prêt à reconnaître à la justice l'indépendance institutionnelle et aux juges l'indépendance individuelle inhérente à l'accomplissement de leurs tâches. En témoignent les compétences réduites du Conseil Supérieur des Magistrats par rapport aux pouvoirs du Ministre de la Justice entre 1992 et 2003. Le pouvoir judiciaire s'est vu reconnaître enfin, dans la Constitution de 2003, comme pouvoir distinct et égal aux autres pouvoirs de l'Etat.

La justice était en même temps tributaire des vieux clichés concernant son indépendance et ses relations avec l'exécutif, représenté par le Ministère de la Justice. Et si le cadre légal et institutionnel peut être mis en place dans une période de temps relativement courte, les changements dans la mentalité de chaque magistrat peuvent prendre un temps plus long. Cependant, le rajeunissement du système judiciaire nous fait penser que ce problème va se poser avec moins d'acuité dans les années à venir.

Les rapports annuels de la Commission européenne ont apporté un regard extérieur et objectif du déroulement de la réforme de la justice roumaine et ont représenté en même temps un guide pour les autorités roumaines. Ils sont de précieux outils qui décrivent les progrès

accomplis et attirent l'attention sur les mesures qui restent à prendre afin de résoudre tel ou tel problème.

Tenant compte du fait qu'il y a peu d'acquis communautaire à transposer dans ce secteur et que le bon fonctionnement de la justice est compris dans la même catégorie que les critères politiques, auxquels il faut ajouter le caractère indépendant du pouvoir judiciaire, il est d'autant plus difficile de rendre une appréciation dans ce domaine.

Le premier rapport de progrès de la Commission a été rendu public en 1998. On peut remarquer 3 périodes distinctes dans l'appréciation, par l'Union européenne des progrès accomplis par la Roumanie dans le domaine de la justice.

Dans un premier temps, la Commission s'est contentée de signaler les progrès qui avaient été accomplis pendant la période 1998-2001 et d'attirer l'attention des autorités roumaines sur les aspects qui n'étaient pas encore résolus.

Les premiers rapports montraient, en effet, les mesures prises afin de garantir l'efficacité du système judiciaire et signalaient la mise en place des institutions nouvelles telles que l'Avocat du peuple ou l'INM. Ils indiquaient aussi les faiblesses administratives de ces nouvelles structures. Le premier rapport (1998), par exemple, citait parmi les améliorations à apporter au système : une meilleure application de décisions judiciaires, le renforcement de l'administration judiciaire, un meilleur accès aux études de cas par les juges et par les justiciables, les conditions de travail et de formation des magistrats et des fonctionnaires du domaine de la justice.

Pendant la deuxième période comprise entre 2002 et 2004, les rapports annuels ont constaté très peu de progrès dans ce domaine et ont insisté particulièrement sur le déficit d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif.

Enfin, en 2005, la Commission a rendu le premier rapport très favorable et encourageant pour le secteur de la justice, suite à l'adoption du paquet de trois lois relatives à l'indépendance de la justice et de la mise en œuvre dans les délais prévus des mesures comprises dans la nouvelle Stratégie de réforme et de son Plan d'action adoptés en 2004.

A la lecture de ces documents, on peut observer que les différentes critiques de la Commission se regroupent autour de deux aspects : l'indépendance (2) et l'efficacité (3) du système judiciaire. Un troisième aspect, la corruption, sera analysé dans la dernière partie du présent mémoire. Une présentation succincte du système judiciaire s'impose (1) avant de détailler les mesures prises par les autorités roumaines pour combler les lacunes du fonctionnement de la justice, sous la pression constante des évaluations de la Commission (4).

### II.3.1 Le système judiciaire roumain aujourd'hui

**L'organisation du pouvoir judiciaire** est réglementée à présent par la Constitution (modifiée en 2003) et le « paquet » de trois lois relatif à l'indépendance de la justice. Conformément à la Loi 304/2004 relative à l'organisation judiciaire, le pouvoir judiciaire s'exerce par la Haute Cour de Cassation et de Justice et par les autres instances établies par la loi.

En Roumanie, il existe quatre niveaux de juridiction: les tribunaux locaux (« judecatorii »), les tribunaux départementaux, les cours d'appel et la HCCJ (voir annexe 2). À ces différentes juridictions est rattaché un Bureau du procureur (parquet).

Les tribunaux locaux sont en nombre de 177 et leur dimension est très variable. Beaucoup d'entre eux comptent de 2 à 5 juges. La Roumanie dispose aussi de 46 tribunaux départementaux, dont trois sont spécialisés en droit commercial et un en droit de la famille et des mineurs. Ces tribunaux spécialisés ont été établis par la nouvelle Loi relative à l'organisation judiciaire et remplacent les sections spécialisées des tribunaux ordinaires. La loi prévoit aussi la création jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de tribunaux spécialisés dans chaque département.

Le troisième niveau de juridiction est représenté les cours d'appel, en nombre de 15, qui jugent des appels ou des recours de tribunaux regroupés dans leur territoire. L'instance suprême du pays est à présent la Haute Cour de Cassation et de Justice qui a remplacée l'ancienne Cour suprême. Ses membres sont nommés à vie.

En règle générale, les affaires font l'objet d'un jugement sur le fond en première instance et bénéficient de deux degrés de recours: l'appel et la cassation.

La Roumanie possède aussi une cour constitutionnelle qui a une double compétence: l'examen des nouvelles lois avant leur promulgation par le président et l'examen des lois déjà en vigueur lorsque leur constitutionnalité est contestée devant des tribunaux ordinaires.

**La situation de ressources humaines** est plutôt encourageante : en effet, le nombre total de juges est à présent de 4017 pour les quatre niveaux de juridiction. Comparée à la France ou à l'Italie, deux pays qui ont des systèmes judiciaires similaires au système roumain, la Roumanie bénéficie d'un nombre relativement élevé des juges, car à 5000 habitants

correspond un juge<sup>13</sup>. D'après les statistiques du Ministère de la Justice, la situation de postes de juges se présente de la manière suivante :

	Nombre de postes 2002	Nombre de postes en 2004	Augmentation %	Nombre de postes vacantes
Tribunaux locaux	2036	2234	10%	436
Tribunaux départementaux	1126	1361	20%	35
Cours d'appel	535	708	25%	20
HCCJ	-	121	-	16

Les 121 postes de la HCCJ correspondent à 2,7% du nombre total des juges. Ce pourcentage est relativement réduit en comparaison avec d'autres pays membres de l'Union. Conformément à une étude officielle<sup>14</sup>, rédigée à la demande du Ministère de la Justice par des experts britanniques, en Italie, la Haute Cour de Cassation dispose de plus de 400 juges, c'est-à-dire de 7% du nombre total des juges. Toutefois, la Cour suprême finlandaise compte que 22 juges, correspondant à 3% du nombre total des juges.

D'après les données du Conseil Supérieur des Magistrats, en 2005, le nombre de procureurs se situe à 2129.

Le nombre d'auxiliaires de justice (greffiers et l'autre personnel auxiliaire) dépasse 5000 personnes pour les 4 niveaux de juridiction.

Si on regarde la **pyramide des ages**, plus de 50% de juges (2208) ont moins de 40 ans et seulement 120 de juges ont plus de 60 ans. La situation des procureurs est semblable : environ 1000 de procureurs ont moins de 40 ans, tandis que 31 d'entre eux ont plus de 60 ans.

### II.3.2 L'indépendance du système judiciaire roumain, source de préoccupation constante signalée dans les rapports réguliers de l'UE

<sup>13</sup> Terry L. Lord, Jesper Wittrup « Study on Romanian court rationalisation », mars 2005

<sup>14</sup> Idem

Une justice véritablement indépendante protège les droits individuels et limite le pouvoir du gouvernement. L'indépendance individuelle des juges dans leur prise de décision leur permet d'exercer leurs fonctions juridictionnelles en ne se soumettant qu'à la loi. Cette indépendance prévient toute tentative de compromettre leur impartialité par des interventions politiques.

Comme on l'a déjà montré dans le chapitre I, l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie a été remise en question pendant la période communiste. Il est évident que dans une démocratie, sans la garantie de l'indépendance, le pouvoir judiciaire ne peut pas exercer ses compétences de manière correcte. Les rapports de l'Union européenne ont montré en permanence et avec insistance les éléments s'opposant à l'indépendance complète du système judiciaire roumain.

#### II.3.2.1 Les immixtions de l'exécutif dans les affaires de la justice

Le rapport de la Commission de 2001 notait : « bien que l'intervention de l'exécutif dans les affaires judiciaires ne soit pas un phénomène nouveau en Roumanie, des incidents intervenus au cours de la période traitée attirent l'attention sur la question de l'indépendance du judiciaire vis-à-vis de l'exécutif. Ces incidents soulignent la nécessité d'efforts supplémentaires pour garantir l'indépendance judiciaire dans le pays ».

En effet, on peut parler d'immixtions dans les affaires de la justice : dans un épisode distinct, le Ministère de la Justice a transmis aux tribunaux, en mars 2001, une circulaire leur demandant de tenir compte des conséquences sociales dans les affaires relatives à la restitution des logements nationalisés, question d'ailleurs très politisée en Roumanie. Ce type d'immixtion très évidente, nuit beaucoup à l'image de la justice.

Une étude officielle commandé par le Ministère de la Justice en 2003, avant l'application du paquet de trois lois relatives à l'indépendance de la justice a révélé que 52% de juges ayant répondu à un questionnaire sur ce sujet avaient confirmé l'existence en général d'une pression politique et de pression directe dans 19% des cas. Il faut toutefois préciser que cette pression générale était exercée dans la plupart des cas par « les mass media et moins par la structure administrative des cours ou des tribunaux » ; les juges roumains n'étant pas habitués que leur travail soit une préoccupation des medias, considèrent l'intérêt de ceux-ci pour les affaires judiciaires comme une pression politique.



Le rapport de 2001 soulignait l'existence d'un moyen beaucoup plus concret que la simple pression politique pour intervenir directement dans l'acte de la justice. Il s'agit du recours extraordinaire contre les décisions de justice. Cet instrument, qui n'était pas une nouveauté en droit roumain et qui représentait une relique de l'ancien système de droit socialiste n'avait pas été supprimé ; en effet, le caractère discrétionnaire de cette procédure a été renforcé en 2001, car une ordonnance d'urgence avait prolongé la période pendant laquelle il pouvait être exercé et il pouvait être exercé désormais contre des « décisions de justice manifestement non fondées », critère éminemment flou. Le rapport de 2002, probablement le plus dur de la Commission pour le domaine de la justice notait que le procureur général avait continué à user de son pouvoir discrétionnaire d'introduire des recours extraordinaires contre les décisions de justice. En plus, rien n'avait été entrepris pour résoudre les problèmes concernant l'autorisation de recourir aux recours extraordinaires avant l'épuisement des autres ressources légales et la souplesse des critères imposés pour l'interjection de ces recours. Il précisait que cette situation était contraire à la Convention Européenne des Droits de l'Homme et allait à l'encontre du principe de sécurité juridique.

### II.3.2.2 La faible position du Conseil Supérieur des Magistrats par rapport au Ministère de la Justice

Dans la plupart des systèmes de droit occidentaux, un organe indépendant est chargé de veiller à l'indépendance et au bon fonctionnement du système judiciaire et responsable de la nomination, formation ou promotion de ses membres. En Roumanie ces tâches incombent conformément à la Constitution, au Conseil Supérieur des Magistrats.

Des commentaires relatives aux faiblesses institutionnelles du CSM sont présentes dans la plupart des rapports de la Commission. Le CSM, responsable des questions disciplinaires et des promotions judiciaires est resté pendant longtemps une institution largement politisée en ce qui concerne le mode d'élection de ses membres.

Le Conseil, sous l'influence directe du Ministère de la Justice ne pouvait pas réellement exercer ses compétences de manière autonome.

En outre, le Ministre de la Justice conservait le pouvoir de nommer directement des juges (parmi les docteurs en droit, les anciens magistrats, les conseillers du Ministère de la Justice et les inspecteurs généraux), ce qui remettait en question l'autorité du Conseil.

Le rapport de 2003 notait que la position du CSM dans le système restait faible et qu'il fallait continuer les efforts afin que ce conseil puisse assumer ses responsabilités.

### II.3.3 Le système judiciaire roumain et le problème de l'efficacité

Les rapports annuels ont signalé de nombreuses carences dans le système judiciaire, qui l'empêchaient de fonctionner correctement.

#### II.3.3.1 La lenteur des procédures et les arriérés judiciaires

Ces sont deux aspects constamment signalés par la Commission. En 1998, celle-ci notait que les procédures de justice pouvaient prendre de six mois à plusieurs années, surtout en matière commerciale. Les procédures en matière civile et pénale n'étaient pas problématiques, car elles ne dépassaient pas en général 15 mois ; par contre, les procédures en matière financière, bancaire, en général les procès dans les domaines nouveaux et spécialisés pouvaient prendre plusieurs années.

Les arriérés judiciaires qui avaient commencé à apparaître au début des années 90 étaient liés à un certain nombre de circonstances : l'application des lois relatives à la rétrocession des immeubles et des terres, l'introduction d'une nouvelle juridiction, la cour d'appel, qui a créé un niveau de juridiction supplémentaire entre les tribunaux et la Cour suprême, une certaine méfiance des justiciables vis-à-vis des juridictions qui les déterminait à faire toujours appel ou recours, le nombre extrêmement important de cas par juge etc.

Les arriérés judiciaires étaient estimés à 357 307 affaires en 1998.

Les arriérés judiciaires ne sont pas la conséquence la plus dangereuse d'une charge de travail excessive, mais le fait que les juges ne passent pas assez de temps sur chaque dossier, ce qui peut conduire à une diminution de la qualité des jugements.

#### II.3.3.2 La formation des magistrats

C'est l'INM qui assure, depuis sa création en 1998, la formation initiale des auditeurs de justice et la formation continue des magistrats en fonction. Il représente aujourd'hui la voie unique d'accès à la fonction de magistrat. Il organise aussi les concours d'entrée dans la profession.

Deux choses ont nui pendant longtemps au bon fonctionnement de l'Institut : la première était le pouvoir du Ministre de la Justice de nommer des magistrats sans avoir à passer par l'INM ; la deuxième était le manque d'autonomie de gestion de cette institution qui se trouvait, jusqu'en 2004, sous l'autorité du Ministère de la Justice. En effet, l'INM dépendait du Ministère pour son budget, le nombre de stagiaires, l'approbation des programmes et des formateurs, l'approbation des décisions adoptées par son conseil d'administration de manière générale.

A ceux deux aspects signalés dans les rapports il faut ajouter la question des matières enseignées à l'INM pendant les premières années de fonctionnement : le droit communautaire, les droits de l'homme, ainsi que d'autres matières plus spécialisées ne faisait pas l'objet d'études approfondies.

En ce qui concerne le personnel auxiliaire et surtout les greffiers, une formation approfondie était nécessaire pour décharger le plus possible les juges de leur charge de travail excessive.

### II.3.3.3 Le nombre insuffisant des juges

Lié directement à la question du nombre excessif de litiges que les juges roumains sont tenus de traiter, ainsi qu'au problème des arriérés judiciaires, le nombre insuffisant des juges en Roumanie a attiré l'attention de la Commission depuis le premier rapport de progrès.

En effet, une réelle « fuite de cerveaux » avait été enregistrée dans le domaine judiciaire, beaucoup de juges et procureurs ayant abandonné leur profession pour devenir avocats, dans la plupart des cas à cause de grandes différences de rémunération entre les deux professions. Il faut ajouter à cela l'introduction d'un niveau juridictionnel supplémentaire : les cours d'appel. C'est ainsi que le premier rapport de la Commission enregistrait un nombre de 552 postes vacantes de juge par rapport au nombre total de postes estimé à 3749 et précisait que ce chiffre représentait un progrès par rapport aux années antérieures. En 2004, ce nombre était de 480 vacants sur 4312 postes.

Ce nombre insuffisant de juges entraînait une lourde charge de travail pour ceux en fonction, le nombre de cas par juges s'élevant à 550 en 2003.

Le nombre important de postes vacants dans le système judiciaire ne concerne pas seulement les magistrats, mais aussi le personnel auxiliaire.

#### II.3.3.4 Les faiblesses administratives et les conditions de travail insatisfaisantes

Plusieurs aspects ont été notés par la Commission européenne : les infrastructures judiciaires déficientes, l'insuffisance des équipements informatiques, l'absence de base de données communes pour les instances, permettant l'accès direct des juges aux études de cas et à la jurisprudence.

Ce problème lié aux conditions concrètes de travail des juges est peut être le plus difficile à résoudre, car il s'agit d'énormes investissements (par exemple, presque **16 millions** d'euros ont été octroyés en 2003 pour la seule construction de **nouveaux bâtiments** pour les tribunaux).

Comme le soulignait à juste titre le Rapport régulier de 2004 « La qualité des équipements et des infrastructures varie grandement d'un tribunal à l'autre mais elle est souvent inadéquate. Le système de gestion intégrée des affaires fonctionne désormais dans certains tribunaux, mais il doit à présent être mis en place dans l'ensemble du pays. La modernisation doit se poursuivre et il convient en particulier d'accélérer l'informatisation des tribunaux ».

La question des bases de données et de jurisprudence communes est aussi très importante. L'absence d'une jurisprudence uniforme peut conduire à une situation d'incertitude, comme le faisait remarquer, dans une de ses décisions récentes, la Cour Européenne des Droits de l'Homme<sup>15</sup> : « en absence d'un mécanisme qui assure la cohérence de pratique des juridictions nationales, de telles divergences profondes de jurisprudence, persistant dans le temps et relatives à un domaine présentant un grand intérêt social sont de nature à engendrer une incertitude permanente et à diminuer la confiance du public dans le système judiciaire, qui est l'une des composantes fondamentales de l'Etat de droit ». La mise en place d'une base de données serait donc un aspect à traiter avec priorité, dans le but de constituer une jurisprudence unitaire.

Ce problème lié aux conditions concrètes de travail des juges est peut être le plus difficile à résoudre, car il s'agit d'énormes investissements.

Les rapports de la Commission n'ont pas seulement le mérite d'indiquer les déficiences du fonctionnement du système judiciaire roumain. Ils ont parfois proposé des solutions partielles des problèmes restants. Les rapports de 2002 et 2003 ont suggéré une approche globale de la réforme, car il était évident que les difficultés à résoudre étaient liées et ne pouvaient pas être résolues séparément.

---

<sup>15</sup> Décision 63252/00, "Paduraru contre la Roumanie"

### II.3.4 L'approche globale de la réforme du pouvoir judiciaire

Face aux critiques récurrentes qui apparaissaient dans les rapports de l'UE, les autorités roumaines ont pendant longtemps agi par des « rustines » : ils ont essayé plusieurs fois de renforcer les pouvoirs du CSM ou ils ont soumis sa composition à l'approbation du Parlement ; par des ordonnances d'urgence ils ont modifié les codes civil, pénal, de procédure civile ou pénale afin de réduire la durée des procédures, ils ont changé le programme de l'INM en introduisant de nouveaux objets d'étude etc. Certes, toutes ces interventions ont apporté des améliorations, mais elles n'ont pas réussi à éliminer tous les obstacles garantissant l'indépendance et l'efficacité du système dans son ensemble.

En 2002, la Commission européenne a conseillé aux autorités roumaines une approche globale de la réforme par la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'action, comprenant de mesures concrètes, corrélées et encadrées de délais précis de mise en œuvre et d'une surveillance permanente.

Une stratégie et un plan d'action séparés ont été élaborés pour l'informatisation des instances. Au vu du caractère très technique de ces travaux, ils n'ont pas pu être inclus dans la stratégie générale et ils ont fait l'objet d'une stratégie pour l'informatisation du système judiciaire.

L'adoption par le gouvernement de ces documents a permis de relancer la réforme, cette fois-ci avec une implication et une consultation réelle des acteurs concernés (juges, procureurs, greffiers, avocats, société civile, notaires etc.).

Plusieurs mesures prises par les autorités conformément à la Stratégie réactualisée constituent l'essentiel de la réforme.

#### II.3.4.1 La modification du cadre constitutionnel et législatif en faveur de l'indépendance du pouvoir judiciaire

En 2003, la révision de la Constitution visant à permettre l'adhésion de la Roumanie à l'UE a apporté de nombreuses modifications au chapitre dédié à la justice. Le nouveau cadre constitutionnel permet aujourd'hui la création d'un système judiciaire indépendant et efficace. Le rôle et les compétences du CSM sont détaillés dans la Constitution, qui fait de cette institution le garant de l'indépendance du système judiciaire. Le CSM a dix-neuf membres.

Les membres magistrats du CSM sont élus dans les assemblées générales des magistrats et confirmés par le Sénat. Du CSM font aussi partie des représentants de la société civile et des spécialistes du droit, élus aussi par le Sénat. Le président de la Haute Cour de Cassation et de Justice (l'ancienne Cour suprême), le procureur général du parquet attaché à la Haute Cour de Cassation et de Justice (HCCJ) et le Ministre de la Justice font aussi partie du CSM. Le Ministre de la Justice n'a cependant plus le droit de vote. Le CSM est désormais responsable pour toutes les questions relatives à la carrière et à la discipline des magistrats.

Le Conseil vote son propre budget (environ **3,5 millions** d'euros en 2005).

Enfin, tenant compte du fait que toutes les prérogatives concernant la carrière de magistrats sont aujourd'hui de la compétence du CSM, la gestion de l'INM a été transférée au CSM. A son tour, l'INM s'est vu attribuer une plus grande autonomie de gestion, conformément aux recommandations de la Commission européenne. L'INM constitue aujourd'hui la voie unique d'accès dans la magistrature, les pouvoirs du Ministre de la Justice de nommer des juges et procureurs n'existant plus.

Les dispositions constitutionnelles relatives à la justice ont été ultérieurement détaillées dans un « paquet » de trois lois : la Loi relative à l'organisation judiciaire, la Loi relative au statut des magistrats et la Loi d'organisation et du fonctionnement du CSM. Les dispositions de ces lois sont corrélées entre elles.

La Commission européenne a salué l'adoption de ces lois dans son rapport de progrès de 2004, considérant qu'elles comprenaient des dispositions visant à améliorer sensiblement l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire. Elle restait cependant prudente dans ses appréciations, en attendant leur mise en œuvre concrète.

En 2005 elle appréciait cependant que « le paquet comprend beaucoup d'éléments positifs et le cadre légal actuel offre les garanties suffisantes pour assurer l'indépendance personnelle et institutionnelle des magistrats. La responsabilité managériale et comptable se trouve au cœur même de ce nouveau système ».

La même conclusion résulte du rapport officiel publié par des experts étrangers concernant la rationalisation des instances<sup>16</sup>. Les auteurs considèrent que les mécanismes institutionnels en place peuvent assurer l'indépendance du corps de magistrats par rapport à l'influence du politique. Mais « la promotion de cette indépendance va dépendre de la détermination, du caractère et de la vision des membres du CSM »<sup>17</sup>. Les nouveaux membres

---

<sup>16</sup> Terry L. Lord, Jesper Wittrup « Study on Romanian court rationalisation », mars 2005

<sup>17</sup> Idem

de cette institution doivent avoir la volonté et la force nécessaire de promouvoir le sens du professionnalisme parmi les magistrats.

Cela ne sera pas facile, surtout à cause de la culture de travail qui a existé pendant les 50 dernières années et qui fait que même si l'exécutif est conscient de la nature négative de son interférence politique dans les affaires de la justice, la tentation d'influencer les juges va demeurer encore pour quelque temps<sup>18</sup>.

Enfin, le procureur général a perdu en décembre 2004 tout pouvoir d'intenter des recours extraordinaires.

Les garanties nécessaires au fonctionnement indépendant du système judiciaire se trouvent donc en place. Il reste que les magistrats eux-mêmes s'approprient ce nouveau mode de travail.

#### II.3.4.2 La mise en place des garanties de l'efficacité du système

On a déjà signalé les différents aspects qui empêchaient le système judiciaire roumain de fonctionner correctement. La plupart d'entre eux ont été éliminés graduellement.

**La formation des magistrats** est assurée aujourd'hui au plus haut niveau, grâce à un programme renouvelé et à un concours d'entrée très difficile et le nombre de postes vacants dans le système a sensiblement diminué. Le dernier rapport de la Commission notait que la nomination par le CSM d'une équipe de direction orientée vers la réforme à la tête de l'INM pour une période de 3 ans a déjà permis d'importantes réussites : un nombre important de nouveaux tuteurs ont été recrutés ; le programme, ainsi que les méthodes d'enseignement et la distribution des documents pour les cours ont été considérablement améliorés.

C'est en effet l'INM qui assure à présent le recrutement de juges toujours sur la base d'un concours très rigoureux. Ce concours consiste en trois épreuves dont deux (un test de raisonnement verbal et numérique et un test grille portant sur le droit civil et pénal, le droit procédural civil et pénal et l'organisation de la justice) sont éliminatoires. L'examen inclut dans l'épreuve finale des sujets concernant la jurisprudence comparative de la CEDH et de la CJCE. Les candidats doivent avoir une moyenne d'au moins 8/10 pour passer le concours. Tenant compte de la difficulté des épreuves, en dépit du nombre important de candidats qui se

---

<sup>18</sup> Terry L. Lord, Jesper Wittrup « Study on Romanian court rationalisation », mars 2005

sont présentés chaque année (plus de 2000), les postes n'ont pas été tous pourvus (101 sur 137 places occupés en 2001, 157 sur 180 en 2004).

Les candidats admis sont des « auditeurs de justice » et commencent une scolarité de deux ans, pendant laquelle ils bénéficient du même statut et du même salaire qu'un magistrat stagiaire. Entre 2000 et 2005, 439 auditeurs de justice ont fini leurs études à l'INM et ont été nommés juges et procureurs, ce qui a permis une diminution progressive du nombre de postes vacantes.

Cependant, tenant compte du déficit de juges, l'INM a organisé trois autres concours (avec les mêmes type d'épreuves) entre 2004 et 2005 pour les juristes ayant un certain nombre d'années d'expérience, visant à remplir les postes vacantes. Le taux d'admission a été cependant peu élevé (15 candidats sur 529 ont réussi le premier concours).

Le contenu des programmes s'adresse avant tout aux auditeurs de justice, mais les magistrats en fonction bénéficient aussi d'un nombre important de séminaires sur des thèmes qui correspondent à leur spécialisation (la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent, la coopération en matière civile, la justice pour les mineurs etc). Le programme pour les auditeurs de justice comprend les sujets traditionnels tels que le droit civil, commercial, pénal roumain, mais aussi des matières nouvelles comme le droit communautaire et la jurisprudence de la CEDH qui font l'objet d'études pendant une année. La spécialisation dans ces domaines peut continuer pour certains auditeurs avec des visites d'études dans des écoles européens homologues comme l'Ecole Nationale de la Magistrature française et des stages à la CEDH ou à la CJCE.

La formation est à présent assurée par 121 formateurs (dont 85 sont des magistrats et les autres sont des professeurs de droit, des experts et d'autres professeurs (IT, langues)).

Les enseignements de l'INM ont un caractère pratique : le programme comprend plus de 1000 études de cas et plusieurs stages auprès des instances.

En dépit de ces progrès remarquables le **volume de travail des juges** reste important.

C'est un aspect que la Commission européenne notait dans le rapport d'octobre 2005, en ajoutant aussi la question des **conditions de travail**.

En ce qui concerne le premier problème, l'entrée en vigueur des nouveaux codes pénal et de procédure civile contribue déjà à une accélération significative des procédures judiciaires. La haute formation des juges et l'accès à l'information pourraient aussi permettre des améliorations dans ce sens. Des modalités alternatives de résolution de litiges telles que la



médiation et la transaction font aussi partie de la solution et elles commencent à être expérimentées dans le système.

Une autre idée serait de reporter plus sur les greffiers et le personnel auxiliaire les tâches purement administratives qui incombent aujourd'hui aux juges. Les greffiers et le personnel auxiliaire disposent à présent de leur propre école nationale. Cette école vise une haute formation des greffiers, leur permettant de prendre en charge une grande partie du volume de travail administratif de juges.

Il faut ajouter le fait que les arriérés judiciaires se sont aussi résorbés considérablement dans les derniers deux, trois ans ; aujourd'hui ils ne représentent plus une préoccupation majeure pour le système (le nombre de cas restantes a diminué de **357 307** au début de l'année **1998** à **57 661** en juillet 2005).

Le dernier rapport de la Commission constate aussi les progrès accomplis en ce qui concerne les **conditions de travail** des magistrats. En effet, en **2005**, le budget total pour la justice a augmenté de **45%**, atteignant **443,5 millions d'euros** et de nouveaux sièges ont été construits ou modernisés pour les institutions récemment créés telles que les CSM ou l'INM.

La publication des décisions des cours d'appels, ainsi que l'accès généralisé aux moyens d'informations tels que la jurisprudence des autres instances ou le Journal officiel sont aussi constatés par le dernier rapport.

Le rapport souligne aussi les avancées dans le domaine de **l'informatisation** des instances ; pour l'instant, l'accès des magistrats aux ordinateurs est encore restreint, car à présent, les systèmes informatiques ne couvrent que 61% du territoire du pays. Une stratégie révisée pour l'informatisation du système judiciaire a été adoptée par le Gouvernement en juin 2005. Sur la base de cette stratégie, le gouvernement a approuvé un crédit de **22 millions d'euro**, co-finançant ainsi le programme PHARE 2000 relatif à l'informatisation complète du système judiciaire (instances et parquets) jusqu'en 2008. Un portail web a été lancé pour toutes les instances le 15 août 2005. Il fournit une information unique, intégrée, à toutes les instances (sur la jurisprudence, les statistiques, les programmes des séances de jugement, l'évolution des dossiers).

Dans son dernier rapport, la Commission adoptait un ton plutôt optimiste en ce qui concerne le système judiciaire : « en mars 2005, le nouveau gouvernement a adopté une stratégie et un plan d'action révisés très ambitieux. Ces documents représentent un pas en avant significatif afin de créer un système judiciaire indépendant, professionnel et efficace (...). Le plan d'action est appliqué dans les délais prescrits. La surveillance attentive de ces

mesures est assurée par une commission composée par les représentants de tous les acteurs concernés ».

Il est évident que si le cadre législatif et institutionnel est désormais en place, la résolution de ces dernières difficultés va dépendre largement de la volonté des autorités d'achever la réforme et de ses destinataires à se l'approprier. Pour que cela se passe correctement, il faut que la Stratégie de réforme et son Plan d'action continuent à s'appliquer dans les délais prévus. Et il faut donner ensuite aux acteurs le temps nécessaire pour assumer leurs responsabilités.

Le système judiciaire roumain doit faire face en plus à un autre défi extrêmement important. Il s'agit d'un phénomène presque inhérent aux économies en transition. Ce phénomène extrêmement négatif - la corruption - produit des préjudices énormes au bon fonctionnement de la justice, à son intégrité, à son impartialité et sa crédibilité aux yeux des justiciables. Mais la justice est en même temps un des acteurs principaux de la lutte contre la corruption. C'est pour ce motif que la disparition de telles pratiques dans les structures judiciaires est devenu une priorité absolue de la Roumanie.

## Troisième partie

### **III. La lutte contre la corruption et la contrainte européenne : le rôle essentiel du système judiciaire**

#### **III.1 Considérations préalables**

La Commission européenne notait dans son rapport de 2002 que « la corruption reste un problème grave, inhérent au système, en Roumanie. Non seulement elle handicape le fonctionnement du système juridique, mais encore elle produit des effets néfastes sur l'économie et a mené à une perte de confiance dans les autorités publiques ».

Selon les rapports internationaux, la corruption est un phénomène présent dans tous les pays, mais son importance et ses formes diffèrent d'un pays à un autre<sup>19</sup>. Si certains auteurs définissent la corruption judiciaire par rapport à son aptitude à limiter le rôle répressif de la justice, pour d'autres, la corruption rependue est un symptôme du mauvais fonctionnement de l'Etat, d'un Etat faible (Rose-Ackerman, 1997).

Les autorités roumaines ont repris la définition consacrée par les documents officiels des Nations Unies. La Loi 78/2000, loi cadre relative à la prévention, à la découverte et à la sanction des délits de corruption établit comme élément central de la définition l'utilisation de la fonction publique comme une source de revenu, pour obtenir des avantages matériels pour soi-même ou pour une autre personne. Cette approche va dans le sens de la définition établie dans le cadre du *Programme global de lutte contre la corruption* déroulé par l'ONU : « l'essence du phénomène de la corruption consiste dans l'abus de pouvoir commis dans le but d'obtenir un profit personnel, directement ou indirectement pour soi même ou pour une autre personne, dans le secteur public ou dans le secteur privé ».

C'est une définition large, qui s'applique à la corruption en général et non seulement à la corruption dans le système judiciaire. En effet, la corruption est un phénomène complexe qui atteint tous les secteurs de la société et qui doit être traité de manière globale, unitaire. C'est pour ce motif que les mesures de lutte contre la corruption dans le système judiciaire ne représentent qu'une partie des mesures inscrites dans la Stratégie nationale anticorruption, qui a été élaborée par l'ensemble des administrations chargées de l'application de la loi.

La Stratégie relève aussi le rôle essentiel de la justice dans la poursuite et la sanction des infractions de corruption, question qui a été soulignée d'ailleurs successivement dans les

---

<sup>19</sup> UNODCCP, publications du séminaire « Strengthening judicial integrity against corruption », Vienne, mars 2001

rapports de la Commission européenne. La Commission continue à souligner aussi que les résultats de mesures anticorruption, surtout le nombre de condamnations concernant les cas de « grande corruption » sont encore très modestes. Pour obtenir les premiers résultats concrets dans la lutte contre la corruption, trois aspects sont visés : la mise en place d'un cadre normatif moderne et adéquat, la création d'une institution chargée d'investiguer et de poursuivre les cas de corruption les plus complexes et le renforcement des mesures de prévention à l'intérieur du système judiciaire.

### **III.2 La mise en place d'un cadre législatif moderne, conforme avec les normes européennes en la matière**

La mise en place du cadre normatif adéquat a été le premier pas dans la lutte contre la corruption, car les dispositions de l'ancien Code pénal se limitaient à quelques infractions telles que le pot-de-vin ou le trafic d'influence. L'Union européenne a insisté constamment entre 1998 et 2003 sur la nécessité de développer le cadre légal dans ce domaine. Le rapport régulier de 1999 soulignait que « globalement, la base juridique de la lutte contre la corruption reste incomplète ».

Dans le même temps, les résultats médiocres enregistrés dans la lutte contre la grande corruption démontrait que l'adoption des normes de niveau européen, incriminant une série d'infractions nouvelles en droit roumain, était une nécessité.

Enfin, pour que le système judiciaire puisse exercer efficacement ses compétences dans le processus de la répression de ce type d'infractions, il lui fallait appliquer un cadre juridique moderne, adapté aux nouvelles réalités de la société roumaine.

Le processus d'adoption de nouvelles règles a duré plusieurs années car la complexité de législation dans ce domaine n'est pas négligeable. La Roumanie devait adopter des normes concernant l'activité et les ressources des partis politiques, concernant la responsabilité pénale des personnes morales ou les déclarations de fortune de hauts dignitaires et des hautes fonctionnaires etc.

Le droit roumain a consacré les termes de corruption active et de corruption passive en conformité avec la Convention pénale du Conseil de l'Europe relative à la corruption (signée à Strasbourg le 27.01.1999).

Le Parlement a adopté deux lois-cadres sur la corruption<sup>20</sup> :

La première sanctionne trois catégories d'infractions assimilées à la corruption et une quatrième catégorie d'infractions concernant les intérêts financiers des Communautés européennes.

La deuxième, la Loi no. 161/2003 connue aussi comme le « Paquet anticorruption » a créé le cadre juridique efficient pour la prévention de la grande corruption et pour assurer une bonne gouvernance. Cette loi contient des dispositions concernant la transparence des activités relatives aux obligations budgétaires restantes (Titre I), à la transparence dans l'administration des informations et des services publics par des moyens électroniques (Titre II, « La mise en œuvre du Système Electronique National »), la prévention et la lutte contre la criminalité informatique (Titre III), le conflit d'intérêts et le régime des incompatibilités dans l'exercice des dignités et des fonctions publiques (titre IV) et les groupements d'intérêt économique (Titre V).

Pour combattre la grande corruption et pour d'éviter l'utilisation de fonds illicites, une autre loi<sup>21</sup> relative à l'activité et au financement des partis politiques et des campagnes électorales a été récemment adoptée. Elle vise les aspects relatifs au financement des partis, le contrôle de leur activité, ainsi que les limites maximales de leurs dépenses. L'institution publique qui contrôle les sources de financement et les dépenses des partis politiques est la Cour des Comptes.

D'autres modifications ont été apportées au cadre existant, avec l'extension du périmètre consacré aux infractions de corruption.

Ainsi, le nouveau Code pénal<sup>22</sup> entré en vigueur en juin 2005, comprend un nouveau titre relatif aux actes de corruption « Crimes et délits contre les intérêts publics », dont le premier chapitre s'intitule « Crimes et délits de corruption ». De nouveaux types d'infraction de corruption sont introduits. Il consacre aussi pour la première fois dans le droit roumain le concept de la responsabilité pénale de la personne morale.

Les lois adoptées dans le domaine de la lutte contre la corruption créent ainsi un cadre juridique moderne et adapté aux exigences européennes. En effet, la Commission européenne appréciait dans son rapport de 2004 que « le cadre législatif en place est bien développé et globalement conforme à l'acquis communautaire correspondant » et que « désormais la priorité du le gouvernement roumain dans ce domaine devrait être la mise en application

---

<sup>20</sup> La Loi 70/2000, relative à la prévention, la découverte et la sanction de faits de corruption et la Loi 161/2003 concernant certaines mesures pour la transparence dans l'exercice de dignités publiques, des fonctions publiques et le monde d'affaires, la prévention et la sanction de la corruption

<sup>21</sup> La Loi no. 43/2003, relative au financement de l'activité des partis politiques et des campagnes électorales

<sup>22</sup> La Loi no. 304/2004

stricte de la législation existante ». Pour assurer l'application de la législation en vigueur les autorités ont décidé de confier la mission d'enquêter et de poursuivre les infractions de « grande corruption » à une institution nouvellement constituée: le Département National Anticorruption (DNA).

### **III.3 La mise en oeuvre des nouvelles lois par des organismes judiciaires spécialisés**

Conscients de la difficulté et de la complexité des infractions de corruption, les forums internationaux tels que les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont recommandé aux Etats de créer des structures spécialisées dans la lutte contre la corruption, de leur accorder l'indépendance en accord avec les principes fondamentaux de leurs systèmes judiciaires et de prévoir pour ces structures les équipements et le personnel nécessaires<sup>23</sup>.

Parce que le niveau de corruption en Roumanie demeure à un niveau très élevé et que les attentes des citoyens roumains et des partenaires européens sont aussi très élevées, ces recommandations internationales ont été prises en considération et une institution spécialisée dans la poursuite des infractions de grande corruption a été créée.

En septembre 2002, le Parquet National Anticorruption (PNA) est né. Il s'agit d'un parquet autonome fonctionnant au niveau de la Haute cour de Cassation et de Justice. La structure, l'organisation, le statut, la compétence de ce parquet ont été modifiés plusieurs fois depuis la date de sa création, dans le but d'ajuster les caractéristiques de cette institution aux tâches qu'elle doit accomplir et d'améliorer son efficacité. La création du PNA et son renforcement ont été possibles grâce à trois jumelages PHARE successifs: Le jumelage **PHARE RO 99.10.05** « Le renforcement des capacités des institutions de l'Etat dans la lutte contre la corruption », le **Twining Light RO 01/IB/JH/04** « Le renforcement des capacités du Parquet National Anticorruption et l'établissement des bases pour la création des instances spécialisées dans le domaine de la corruption » et le programme **PHARE RO 551.04.15** « Le renforcement de la capacité institutionnelle de lutte contre la corruption en Roumanie ».

---

<sup>23</sup> La *Convention pénale contre la corruption* adoptée par le Conseil de l'Europe en 1999, *Les 20 Principes directoires de lutte contre la corruption*, adoptés par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe en Octobre 1997, les travaux du séminaire organisés dans le cadre du Programme global des Nations Unies à Vienne en avril 2000, et plus récemment, la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, signée à Mérida, au Mexique, en décembre 2003

La dernière modification législative<sup>24</sup> a réorganisé le PNA comme un **département autonome** du Parquet de la Haute Cour de Cassation et de Justice, le nom de l'institution étant aujourd'hui le Département National Anticorruption (DNA).

### III.3.1 Le statut du DNA

Conformément à la loi<sup>25</sup>, le DNA fonctionne à l'intérieur du Ministère Public, comme structure autonome du Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice.

Le DNA est une structure complexe : aux côtés des procureurs participent aux enquêtes et aux activités de poursuite pénale des officiers de police, ainsi que des spécialistes en économie, en finances, dans le domaine bancaire, en informatique etc.

C'est un procureur en chef qui a la direction du DNA, tandis que la coordination est assurée par le procureur général de la Haute Cour de Cassation et de Justice. Le procureur en chef et ses adjoints, ainsi que les procureurs chefs de sections sont nommés par le président de la Roumanie, sur la proposition du Ministre de la Justice et avec l'avis du CSM.

La caractéristique essentielle de cette institution réside dans **son indépendance**. Conformément à la loi<sup>26</sup>, le DNA est indépendant par rapport aux cours de justice et par rapport aux parquets attachés à ces cours, ainsi que dans ses relations avec les autres institutions publiques. En ce qui concerne son statut au sein du parquet de la HCCJ, le DNA bénéficie de l'autonomie : c'est une institution bénéficiant de la personnalité juridique et de son propre budget. Le DNA est **coordonné** par le procureur général du Parquet de la HCJC et non pas **subordonné** à celui-ci. Tous ces éléments permettent au DNA de bénéficier de l'indépendance inhérente à ses actions.

### III.3.2 La structure et le personnel du DNA

La compétence du DNA comprend tout le territoire de l'Etat ; le département dispose d'une structure nationale et d'une structure territoriale. Au niveau local, 15 services anticorruption territoriaux fonctionnent dans les villes-sièges de cours d'appel. Ces services sont conduits par des procureurs en chef, subordonnés au procureur en chef du DNA.

---

<sup>24</sup> L'ordonnance d'urgence no. 134/29.09.2005

<sup>25</sup> L'OUG no. 43/2002, modifiée par l'OUG no. 134/29.09.2005

<sup>26</sup> L'OUG no. 134/2005

La structure du personnel est aussi très moderne : les procureurs travaillent dans des équipes spécialisées, avec des officiers de police et des spécialistes afin d'augmenter la qualité des enquêtes et des poursuites pénales. **Les procureurs** sont nommés par ordre du procureur en chef du DNA, sur avis du CSM. Afin d'être nommés au DNA, ils doivent avoir effectué au moins 6 ans de service en tant que juge ou procureur et bénéficier d'une bonne réputation et de bons résultats professionnels. **Les officiers de police et les agents** travaillent sous l'autorité exclusive du procureur en chef du DNA. Ils sont nommés pour une période de 6 ans – le renouvellement est possible - par le procureur en chef, avec le consentement du Ministère de l'administration et de l'intérieur. Ils doivent être titulaires d'un diplôme universitaire et avoir une expérience de 6 ans dans le domaine. Les investigations qu'ils conduisent sont ordonnées que par les procureurs du DNA. **Des spécialistes dans le domaine économique, financier, bancaire, technologie de l'information etc.** sont nommés au DNA par ordre du procureur général, sur avis des Ministères compétentes, leur mission étant la clarification des aspects techniques dans les investigations pénales. Ces spécialistes ont le statut de fonctionnaires publics et conduisent leur activité sous la supervision et le contrôle des procureurs du DNA.

Les postes sont repartis de la manière suivante :

- 130 postes de procureurs;
- 170 postes d'officiers de police;
- 45 postes de spécialistes;
- 85 postes de personnel spécial auxiliaire;
- 80 postes administratifs et ressources humaines;

Les données statistiques montrent qu'à présent **90% de postes du DNA ont été pourvus**. Cet aspect avait été toujours une préoccupation de la Commission, depuis la création du DNA en 2002. Le rapport de 2003 montrait que le nombre de postes vacants étant élevé, les procureurs avaient à leur charge un nombre excessif de dossiers (46 en moyenne) et que donc ils avaient moins la faculté de mener efficacement les enquêtes.

### III.3.3 La compétence

Le Département National Anticorruption engage des poursuites pénales contre les infractions prévues par la Loi 78/2000 relative à la prévention, la découverte et la sanction des faits de corruption. La loi énumère 4 catégories de délits :



- les infractions classiques de corruption (le pot de vin par ex.) ;
- les infractions assimilées aux infractions de corruption (par exemple l'établissement d'une valeur réduite d'une compagnie en train d'être privatisée, l'utilisation de l'information obtenue pendant l'exercice des fonctions officielles afin d'obtenir des avantages financiers personnels etc) ;
- les infractions liées directement aux infractions de corruption ;
- les infractions contre les intérêts financiers des Communautés européennes.

Conformément aux dispositions légales, la compétence du DNA se limite aux infractions de grande corruption. Le législateur roumain a considéré que la haute spécialisation du personnel du DNA devrait être utilisée pour la résolution des cas complexes, qui ont un fort impact sur le public ; les faits de petite corruption doivent faire partie de la compétence des autres parquets. C'était d'ailleurs la recommandation de l'UE.

Parce que la définition de la corruption "grande" ou "petite" est très relative et difficile à formuler, la loi prévoit trois critères objectifs de différenciation, dans le but de faciliter l'interprétation par magistrats et pour éviter les conflits de compétence. Ces critères ont été modifiés plusieurs fois et se présentent aujourd'hui de la manière suivante :

a) la valeur du dommage résultant de l'infraction doit dépasser **200.000 Euro**;

ou

b) la valeur des avantages perçus par l'infracteur doit être supérieure à **10.000 Euro**;

ou

c) la qualité de l'infracteur – indifféremment de la valeur du dommage et de la somme offerte à l'infracteur doit s'inscrire dans les catégories suivantes prévues par la loi :

- les membres du Parlement ;
- les membres du Gouvernement ;
- les secrétaires d'Etat et les fonctions assimilées;
- les présidents et vice-présidents du Conseil Législatif, de l'Avocat du Peuple et ses députés, le gouverneur et les vice gouverneur de la Banque Nationale, le président du Conseil de la Concurrence ;
- les conseillers présidentiels et les conseillers d'Etat de l'administration présidentielle, les conseillers d'Etat du premier Ministre ;

- les membres, les juges, les procureurs et les inspecteurs financiers de la Cour de Comptes et des Cours de Comptes départementales ;
- les juges et les procureurs, les notaires publics, les exécuteurs judiciaires ;
- les généraux, les maréchaux, les amiraux, les commissaires de la Garde Financière, les officiers supérieurs, le personnel des douanes ;
- les préfets, les sous-préfets, les maires, les vice-maires de municipalités, les conseillers départementaux ;
- les personnes ayant des postes de contrôle dans les autorités centrales et locales ou dans les institutions publiques, les membres des conseils d'administration;
- les directeurs des régies autonomes d'intérêt national, des compagnies et des entreprises d'intérêt national, des institutions publiques ayant des compétences dans le processus de privatisation et des unités bancaires centrales.

Le DNA est aussi compétent pour investiguer et poursuivre les infractions de fraude, d'évasion fiscale et de contrebande lorsque le dommage causé dépasse 1 million d'euro.

#### III.3.4 Données statistiques concernant l'activité du DNA

Depuis sa création (1<sup>er</sup> septembre 2002) et jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2005, le DNA a envoyé en justice **1438 inculpés** dans **387 cas**. Plus de 585 détenaient des postes de direction ou de contrôle.

Les dommages causés au budget de l'Etat par les infractions de corruption qui ont été poursuivies représentent environ 900 millions d'euros.

Pendant la même période, les cours ont prononcé **245 décisions de condamnation pour 505 inculpés**, parmi lesquelles 115 décisions concernant 202 inculpés sont restées définitives.

Les résultats obtenus par les institutions judiciaires dans la lutte contre la grande corruption sont considérés encore comme très modestes par les organisations internationales, par l'Union européenne<sup>27</sup>, ainsi que par l'opinion publique.

---

<sup>27</sup> Le rapport de 2005 de la Commission européenne notait que « les études des organisations internationales et nationales, ainsi que les baromètres d'opinion publique indiquent que la corruption demeure un problème répandu en Roumanie qui affecte de nombreux aspects de la société. L'impact de la lutte contre la corruption est limité ».

### III.4 La prévention de la corruption dans le système judiciaire

Les instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme reconnaissent comme fondamental le droit de toute personne à un procès équitable. Ils consacrent le droit de tout individu d'être auditionné par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Mais la protection réelle de ce droit et des autres droits fondamentaux dépend largement de la bonne administration de la justice. L'impartialité et l'indépendance des tribunaux représentent des conditions essentielles pour assurer l'exercice du droit à un procès équitable. Un autre élément inhérent à ce droit est « l'égalité des armes », c'est-à-dire, l'égalité des parties au procès devant le juge. Si le système judiciaire est corrompu, ces éléments ne sont pas présents, car la corruption influence l'accès aux décisions judiciaires et leur résultat. Ces décisions seront inéquitables et par conséquent la justice et le respect de la loi ne vont pas prévaloir. Il faut préciser dans ce contexte, qu'aujourd'hui, la plupart de litiges présentés devant la CEDH par des citoyens roumains dénoncent des violations de l'article 6 de la Convention, article consacrant le droit à un procès équitable.

La corruption est présente aujourd'hui dans toutes les branches de l'administration chargées de l'application de la loi. La corruption dans le système judiciaire est un problème encore plus grave, car le pouvoir judiciaire est censé d'assurer le respect la suprématie de la loi. Grâce à son indépendance, le système judiciaire détient une position extrêmement importante dans le schéma institutionnel de tout Etat de droit. Normalement, la justice doit avoir l'initiative de la lutte contre la corruption. Des considérations pratiques suggèrent que dans le processus de renforcement institutionnel il faudrait commencer toujours par les institutions judiciaires. Afin que la justice puisse exercer son rôle dans la lutte contre la corruption, elle doit être transparente, indépendante et efficace. Elle doit être en plus à l'abri du phénomène, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas en Roumanie. D'après une étude du Centre roumain de Ressources juridiques, la confiance de la population dans la justice est encore réduite : 10% de citoyens ont déclaré qu'ils n'ont pas du tout confiance dans la justice et 50% qu'ils ont peu ou très peu de confiance. Il faut cependant préciser que dans les derniers 5 ans, seulement 10% de la population a fait appel à la justice pour la résolution d'une affaire et, tenant compte du nombre important de litiges dans le pays (**1 938 195 litiges** pénaux et civils), il faut conclure qu'il est possible que la plupart des personnes concernées aient plusieurs procès en même temps. Les données du dernier baromètre d'opinion lancé en Roumanie sur ce thème, montrent que 35,7% des interviewés pensent que la plupart des juges sont corrompus. D'après le dernier rapport de la Banque Mondiale, la justice est perçue comme la deuxième institution la plus corrompue du pays, après les services douaniers.

Toutefois, si l'image de la justice est particulièrement mauvaise aux yeux de l'opinion publique, il faut remarquer que le nombre de magistrats condamnés pour des actes de corruption reste assez restreint (d'après un rapport du CSM, entre 2000 et avril 2005 **6 magistrats** ont été condamnés pour avoir commis des infractions de corruption). La compétence de la poursuite pénale des magistrats pour des actes de corruption appartient à présent au DNA.

Pour le moment, la meilleure solution contre la corruption semble être la prévention, surtout dans le contexte du renouvellement rapide et assez récent du corps des magistrats. La prévention de la corruption représente ainsi un objectif prioritaire dans le processus de réforme du système.

Les garanties de l'indépendance et de l'impartialité des juges sont désormais en place, ce qui est de nature à favoriser un acte de justice équitable et à l'abri de l'intervention du politique dans les affaires judiciaires.

Les autorités roumaines se sont engagées devant l'Union européenne sur quelques mesures de prévention supplémentaires.

#### III.4.1 Assurer la transparence dans l'exercice de la profession de magistrat

Conformément à la loi, les magistrats sont obligés de déclarer leur fortune. Au début de l'année 2005, un système de déclarations de fortune en ligne a été introduit ; il vise aussi de détecter les situations d'incompatibilité avec la fonction de magistrat. La mise en œuvre de ce système fait l'objet d'une surveillance rigoureuse.

Une autre mesure a été l'élimination des immunités des notaires publics et des exécuteurs judiciaires conformément aux standards de l'UE, de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE.

L'adoption d'un Code déontologique actualisé pour les magistrats a été un autre engagement pris par les autorités roumaines dans les négociations avec l'Union européenne. Il a été actualisé et distribué dans les 15 cours d'appel. Plusieurs campagnes d'information concernant ses dispositions doivent être lancées.

#### III.4.2 La distribution aléatoire (informatisée) des dossiers

Par la distribution informatisée des dossiers aux juges, la possibilité de répartir les cas

de manière dirigée par les présidents des tribunaux a été éliminée. Ce système est considéré comme très efficace pour la prévention de la corruption au sein du pouvoir judiciaire. La distribution aléatoire est complétée par des dispositions procédurales qui assurent l'application effective du principe de la continuité : le même juge ou le même ensemble de juges sera chargé du dossier du début du procès et jusqu'à la fin. Des critères objectifs ont été prévus en cas de changement du juge. La distribution aléatoire des dossiers et le principe de la continuité sont étroitement liés à l'indépendance individuelle des juges et à l'élimination de toute possibilité d'ingérence dans l'acte de justice.

A partir de mars 2005, ce système fonctionne dans toutes les instances du pays. Son application est observée attentivement par le Conseil Supérieur des Magistrats en collaboration avec le Ministère de la Justice. Le CSM a publié deux rapports concernant le fonctionnement du système (en avril et en août 2005). Ces rapports ont montré que les deux applications software (ECRIS et MJREP) fonctionnent conformément aux exigences des magistrats.

### III.4.3 La formation spécialisée de juges

Tenant compte de la complexité des infractions de corruption, la spécialisation des juges et de procureurs dans ce domaine est une condition de la réussite la lutte contre la corruption.

Des séminaires et des visites d'études pour les magistrats ont été organisés dans le cadre de tous les jumelages consacrés au renforcement institutionnel du DNA.

Les séminaires ont porté sur les thèmes spécialisés (nouvelles dispositions législative anticorruption, méthodes modernes de travail), mais aussi sur des questions liées à l'indépendance de la justice et à l'efficacité des procédures.

Les visites d'études ont permis un échange d'expérience intéressant entre les magistrats roumains (les procureurs du DNA et les juges de la section pénale de cours d'appel) et leurs homologues espagnols et italiens spécialisés dans la lutte contre la corruption – magistrats du Parquet anticorruption espagnol (« Fiscaliza Anticorrupción ») et la « Direction Antimafia » du Ministère de l'Intérieur italien.

Toutes ces mesures devraient permettre au système judiciaire d'assumer son rôle de « leader » dans la lutte contre la corruption et d'éliminer graduellement toute suspicion relative à son intégrité aux yeux de l'opinion publique.

## Conclusion

La Roumanie a fait d'énormes progrès, surtout dans les cinq dernières années, dans le domaine de la justice. On peut même affirmer que le paysage normatif et institutionnel dans ce domaine a complètement changé depuis la révolution anticommuniste de 1989. A l'heure actuelle, le système judiciaire se présente renouvelé, moderne et enfin prêt à assumer ses responsabilités.

Cette transformation a été possible grâce aux efforts considérables des acteurs impliqués, mais aussi à l'appui constant de l'Union européenne. Elle a été en même temps nécessaire afin de permettre à la justice de devenir un pouvoir égal et séparé des autres pouvoirs de l'Etat et de jouer ainsi le rôle que la société roumaine d'aujourd'hui attend d'elle.

A présent, le pouvoir judiciaire est reconnu comme un pouvoir distinct de l'Etat et indépendant par rapport à l'exécutif. Les garanties de l'indépendance et de l'impartialité sont désormais en place et permettent au Conseil Supérieur des Magistrats d'être le « garant de l'indépendance » de la justice.

La modernisation du cadre juridique, la formation des magistrats au niveau des standards européens et les investissements considérables pour améliorer les conditions de travail des magistrats ont permis de rendre la justice roumaine plus efficace.

Dans ce processus de réforme l'Union européenne a été un des acteurs principaux. Son influence a marqué non seulement le droit roumain, par la transposition de l'*acquis communautaire*, mais aussi le cadre institutionnel, par son assistance financière, permettant ainsi la mise en place des institutions essentielles pour le système judiciaire, telles que l'Institut National de la Magistrature. L'Union a évalué aussi attentivement les progrès de la Roumanie dans ce domaine et a constamment encouragé les efforts des autorités roumaines.

Certainement, le processus de réforme n'est pas terminé. Des importants efforts restent à faire, surtout en ce qui concerne la charge de travail des juges qui demeure élevée par rapport à la moyenne européenne et en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Dans ce dernier secteur, si les premiers résultats de l'activité des nouvelles institutions telles que le Département National Anticorruption sont encourageants, il est encore trop tôt pour avoir une évaluation claire de leur activité.

Le dernier rapport de la Commission indiquait que la réforme se poursuit conformément aux engagements pris par les autorités roumaines et dans les délais prévus. Cependant, c'est au mois d'avril que le rapport définitif de la Commission permettra de conclure si la clause d'ajournement de l'adhésion s'appliquera à la Roumanie ou non. L'application de cette clause serait pour les acteurs impliqués dans la réforme une remise en cause - difficile à accepter - des importants efforts qu'ils ont mené pendant dix ans.

Pour cette raison, la Roumanie doit maximiser ses efforts en vue de l'adhésion au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## Annexes

### ANNEXE No. 1 : **Le contenu de la clause d'ajournement de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne pour le chapitre Justice et affaires intérieures**

Les négociations d'adhésion avec la Roumanie ont été closes sous une condition de sauvegarde qui pourrait ajourner la date d'adhésion du pays d'une année (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008 au lieu de 1<sup>er</sup> janvier 2007) au cas où le pays ne respectera pas les engagements liés à deux chapitres de négociations: le Chapitre de la Concurrence et le Chapitre Justice et Affaires Intérieures.

Le conseil peut donc décider à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne, de reporter la date de l'adhésion si de déficiences majeures sont constatées en ce qui concerne sept aspects spécifiques pour le chapitre 24 (JAI). Ces aspects sont les suivants :

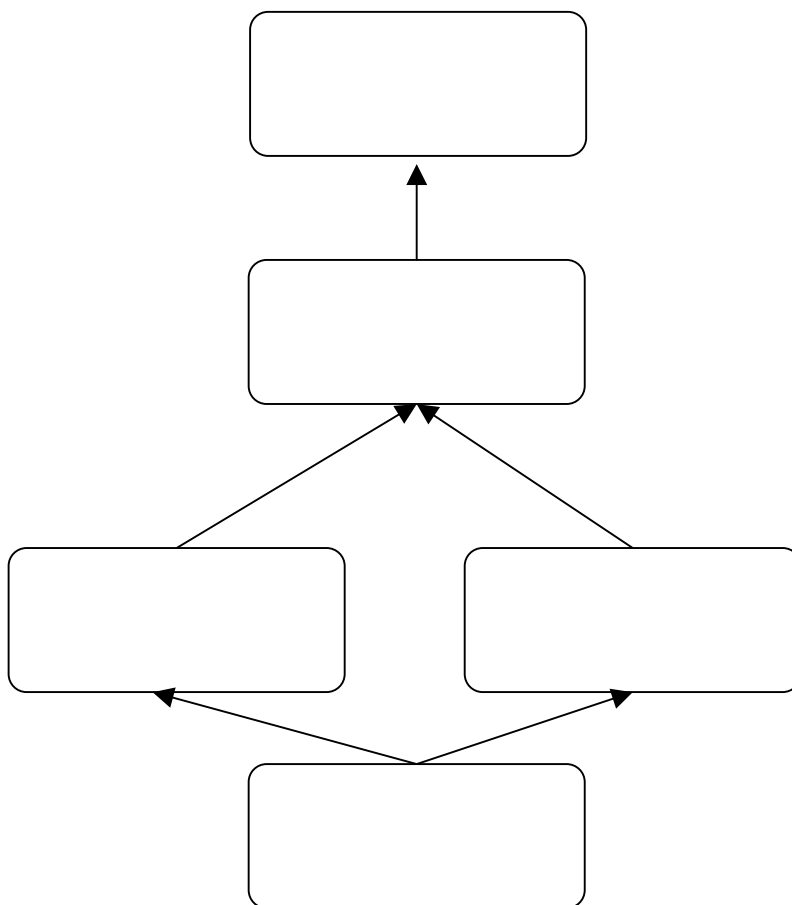
1. L'application sans retard du Plan d'Action Schengen ;
2. L'aboutissement à un degré élevé de contrôle et surveillance aux futures frontières externes de l'UE ;
3. *Le développement et l'application d'un Plan d'Action et d'une Stratégie actualisée et intégrée pour la réforme du secteur judiciaire ;*
4. *L'accélération de la lutte contre la corruption à haut niveau ;*
5. *La réalisation d'un audit indépendant des résultats et de l'impact généré par l'actuelle Stratégie Nationale Anticorruption, ainsi que de la révision de la procédure pénale, jusqu'à la fin de 2005 ;*
6. L'adoption jusqu'en mars 2005 d'un cadre légal claire concernant les attributions de la gendarmerie et de la police et leur coopération ;
7. Le développement et l'application d'une stratégie pluriannuelle cohérente de lutte contre le crime organisé.



## ANNEXE No. 2 : Le schéma de base des niveaux de juridiction en Roumanie

Conformément à l'article 2 de la Loi 304/2004, relative à l'organisation judiciaire, le système judiciaire roumain comprend 4 niveaux de juridiction : les tribunaux locaux, les tribunaux départementaux, les cours d'appel et la Haute Cour de Cassation et de Justice. Les tribunaux locaux sont en nombre de 177 et ont une compétence matérielle générale. Les tribunaux départementaux, en nombre de 42 peuvent être à la fois, conformément à la loi, des juridictions de première instance, d'appel ou des recours pour les affaires jugées en première instance par les tribunaux locaux dans de leur circonscription.

Il existe aussi quatre tribunaux spécialisés dont trois en droit commercial et un en droit de la famille et des mineurs.



---

La circonscription territoriale des 15 cours d'appel comprend plusieurs départements. Elles sont elles aussi des juridictions de première instance, d'appel et de recours, selon la compétence que la loi les attribue.

La Haute Cour de Cassation et de Justice est l'instance suprême du pays. Elle juge le pourvoi en cassation et est aussi responsable de l'interprétation et l'application unitaire de la jurisprudence par l'ensemble des instances.

Les cours d'appel et les tribunaux sont organisés en sections. La HCCJ a quatre sections : civile et de propriété intellectuelle, pénale, de contentieux administratif et fiscale et commerciale.

La direction de chaque instance est assurée par un président, qui a des attributions d'organisation et d'administration. Il veille aussi au bon fonctionnement de l'instance et au respect, par les juges, des obligations statutaires et des règlements d'organisation, sans que cela nuise à leur indépendance. La gestion économique et financière des instances est assurée par un manager économique.

ANNEXE no. 3 : **La liste des personnes rencontrées**

**Ministère roumain de la justice :**

Ion CODESCU, Secrétaire d'Etat aux affaires européennes

Anca TAMAS, directeur, Direction de l'intégration européenne, euroatlantique et programmes (DIEEP)

Diana POPESCU, directeur adjoint, Direction d'intégration européenne, euroatlantiques et programmes (DIEEP)

Laura STEFAN, directeur, Direction de la prévention et de la lutte contre la corruption et le crime organisé

Madalina MANOLACHE, conseillère, spécialiste des programmes PHARE, DIEEP

**Délégation de la Commission européenne en Roumanie**

Camelia SUICA, team manager

Ioan Dragos TUDORACHE, task manager JAI

**Institut National de la Magistrature**

Lavinia LEFTERACHE, directeur-adjoint

**Magistrats :**

Corneliu BARSAN, juge à la Cour Européenne de Droits de l'Homme

Cristina ROTARU, juge à la Cour d'appel de Bucarest et lecteur à l'Université de Bucarest

**Département National Anticorruption**

Costin Varlan, procureur, Direction de la coopération internationale

**Société civile :**

Georgiana IORGULESCU, directeur, Centre de Ressources Juridiques (CRJ)

**Conseillers de préadhésion**

Dieter Schlaffen, RTA, PHARE **RO-2002/000-586.04.16** : « Assistance technique pour la consolidation de l'indépendance et du mode de fonctionnement du système judiciaire »

Marriane Baulon, conseillère de préadhésion, programme **PHARE RO03/IB/JH/09**, « Appui pour l'amélioration de la justice pour les mineurs »

Marie Leclair, magistrat détaché du Ministère français de la Justice

ANNEXE No. 4 : **Bibliographie**

**Manuels**

FAVRET, Jean-Marc, « *Droit et pratique de l'Union européenne* », Galliano editeur, 3ème édition, 2001

CARTOU, Louis, CLEREGIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie, RAMBAUD Patrick, « *L'Union européenne* », Edition Dalloz, 4ème édition, 2002

BARNAVI, Elie, GOOSENS, Paul « *Les frontières de l'Europe* », Edition de Boeck, 2001

BLUMANN, Claude, DUPUIS, Louis, « *Droit institutionnel de l'Union européenne* », Edition Litec, 2004

ALBERT, Michel, « *Regards croisés sur l'Europe* », Edition Presses Universitaires de France, 2005

PŘIBÁŇ, Jiří, ROBERTS, Pauline, YOUNG, James, « *Systems of justice in transition. Central European experiences since 1989* », Editions Ashgate, 2003

**Articles**

BARACANI, Elena, DALLARA, Cristina, « *L'Union européenne et la promotion de l'Etat de droit dans le sud-est de l'Europe* », The Journal of European Affairs, vol. 3, no.1, 2005

DANILET, Cristi, « *Le facteur « volonté » impliqué dans la réforme de la justice* », Revue « Opinions juridiques », 7 juillet 2005

DREVET, Jean –François, « *Europe : Les fonds communautaires et l'élargissement* », Futuribles, n°282, janvier 2003

LHOMEL, Edith « *Roumanie. Sur la dernière ligne droite ?* », *Europe Centrale et Orientale 2003-2004 Retrouvailles européennes*, Le Courrier des Pays de l'Est, n°1044, juillet août 2004

LHOMEL, Edith « *Roumanie. Un parcours encourageant mais parfois sinueux.* », *Europe Centrale et Orientale 2002-2003, L'ancrage dans l'UE sur le fond de tropisme américain*, Le Courrier des Pays de l'Est, n°1036-1037, juin- juillet- août 2003

LHOMEL, Edith, « *Roumanie 2005. Une dynamique épargnée par les jeux politiques* », Courrier des Pays de l'Est, no. 1050, juillet - août 2005

MARCU, Silvia, « *La Roumanie après 15 ans de transition. Sur la dernière ligne droite ?* », article publié sur l'Internet

VOUAUX-MASSEL, Régis « *La justice roumaine – un exemple de coopération avec la France* », Courrier des Pays de l'Est, n°1028, septembre 2002

### **Etudes**

POP, Flore, « *La transition vers un nouvel ordre juridique en Roumanie de 1990 à 1998. Esquisse historique* », étude publiée sur l'Internet

ANDERSON, James H., BERNSTEIN, David S., GRAY, Cheryl W., “*Judicial systems in transition economies. Assesing the past, looking to the future*”, étude publiée par BANQUE MONDIALE, 2005

LORD, Terry L., WITTRUP, Jesper, « *Study on Romanian court rationalisation* », mars 2005

MINISTERE ROUMAIN DE LA JUSTICE, DIEEP, “*Etude comparative des statuts des procureurs dans les différents Etats de l'Union européenne* », 2004

CONSEIL DE L'EUROPE, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, « *Systèmes judiciaires européens en 2002* », Editions du Conseil de l'Europe, 2002

OFFICE DES NATIONS UNIES POUR LE CONTROLE ET LA PREVENTION DU CRIME ORGANISE ET DES STUPEFIANTS (UNODCCP), « *Le renforcement de l'intégrité dans le système judiciaire contre la corruption* », mars 2001

CENTRE ROUMAIN DE RESSOURCES JURIDIQUES, « *La corruption dans le système judiciaire. Analyse des résultats du baromètre d'opinion publique de mai 2005* », 2005

### **Rapports officiels**

Rapport de la BANQUE MONDIALE, « *Diagnostics and surveys of corruption in Romania* », 2004

Rapport d'évaluation du GRECO sur la Roumanie, octobre 2005

Rapport de FREEDOM HOUSE, commandé par le Gouvernement roumain, « *Les politiques anticorruption du Gouvernement roumain. Rapport d'évaluation* »

Rapport du Sénat, « *La Roumanie et l'Union Européenne : Objectif 2007* », André FERRAND, Délégation pour l'Union Européenne, n° 52, 2003-2004

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2004

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2003

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2002

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2001

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2000

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 1999

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 1998

### **Textes juridiques**

*Constitution roumaine de 1965*, publiée dans le Bulletin Officiel no.64/1965

*Constitution roumaine de 1991*, publiée dans le JO no. 233/1991

*Constitution roumaine de 2003*, publiée dans le JO no. 767/2003

*Loi no. 92/1992, relative à l'organisation judiciaire*, publiée dans le JO no.197/1992

*Loi 304/2004, relative à l'organisation du système judiciaire*, publiée dans le JO no.576/2004

*Loi 303/2004, relative au statut des magistrats*, publiée dans le JO no. 827/ 2004

*Loi 317/2004, relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil Supérieur des Magistrats, publiée dans le JO no. 827/2004*

*Loi no. 302/2004, sur l'extradition et le transfert de procédures en matière pénale, publiée dans le JO no. 594/2004*

*Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 43/2002, concernant le Département National Anticorruption, publiée dans le Jo no. 244/2002*

*Loi no. 161/2003, concernant certaines mesures pour la transparence dans l'exercice de dignités publiques, des fonctions publiques et le monde d'affaires, la prévention et la sanction de la corruption, publiée dans le JO no. 279/2003*

*Décision du gouvernement no. 1052/2003, pour l'adoption de la **Stratégie de réforme du système judiciaire**, publiée dans le JO no. 649/2003*

### **Publications de l'UE**

Fiche de secteur : « *Justice et affaires intérieures* », la Délégation de la Commission à Bucarest, mars 2004

« *Le Programme PHARE de l'Union Européenne* », Centre d'information de la Commission Européenne en Roumanie

### **Sites Internet**

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.infoeuropa.ro](http://www.infoeuropa.ro)

[www.mie.ro](http://www.mie.ro)

[www.just.ro](http://www.just.ro)

<http://www.transparency.org>

[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

[www.crj.ro](http://www.crj.ro)

<http://www.amnesty.org/>

<http://www.freedomhouse.org>

[www.pna.ro](http://www.pna.ro)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

[www.ier.ro](http://www.ier.ro)