



Assemblée générale

Distr. générale
4 juin 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingtième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul

Additif

Mission en Roumanie* **

Résumé

À l'invitation du Gouvernement roumain, la Rapporteuse spéciale s'est rendue en Roumanie du 17 au 24 mai 2011. Les visites qu'elle a effectuées au cours de sa mission, à Bucarest, la capitale, et dans les villes de Iasi, Cluj Napoca et Pitesti, lui ont permis d'évaluer la situation de l'appareil judiciaire et les difficultés auxquelles il est confronté dans les différentes régions du pays. La Rapporteuse spéciale a rencontré nombre de responsables gouvernementaux ainsi que d'autres parties prenantes, parmi lesquelles l'équipe de pays des Nations Unies, des juges, des procureurs, des avocats et des huissiers de justice ainsi que, notamment, des représentants de la société civile, des chercheurs, des universitaires et des étudiants, afin d'obtenir le tableau le plus complet et fidèle possible de la situation s'agissant de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie. Elle a également visité l'établissement pénitentiaire de Rahova, près de Bucarest, et s'est entretenue avec un certain nombre de détenus.

Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale examine les efforts récemment accomplis destinés à réformer l'appareil judiciaire roumain, y compris l'élaboration d'un plan d'action en vue d'atteindre les objectifs de référence définis par le Mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne, l'adoption de la loi n° 202 de 2010, dite «petite réforme», et la Stratégie de renforcement de l'intégrité de l'appareil judiciaire pour la période 2011-2016.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit, joint en annexe au résumé, n'est distribué que dans la langue originale et en français.

** Soumission tardive.

La Rapporteuse spéciale se penche également sur des questions touchant l'indépendance des tribunaux et des juristes, la prévisibilité du système judiciaire, l'administration et le contrôle de l'appareil judiciaire, et le budget de la justice. Elle examine le fonctionnement du parquet, le libre exercice de leur profession par les avocats, l'accès à la justice, l'aide juridictionnelle ainsi que des questions relatives au renforcement des capacités et à la formation des juges, des procureurs et des juristes en général, notamment les efforts de formation portant sur les modifications récemment apportées au Code civil (par la loi n° 287/2009) en vigueur depuis octobre 2011, au Code de procédure civile (par la loi n° 134/2010, dont l'entrée en vigueur est prévue en septembre 2012), ainsi qu'au Code pénal et au Code de procédure pénale (par les lois n^{os} 286/2009 et 135/2010, respectivement, lesquelles doivent entrer en vigueur en 2013). Le rapport s'achève sur des recommandations relatives au renforcement du système judiciaire et de l'indépendance des juges et des avocats.

Annexe

[Anglais et français seulement]

**Rapport sur la mission effectuée en Roumanie
par la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance
des juges et des avocats (17-24 mai 2011)**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–8	4
II. Réforme judiciaire	9–37	5
A. Plan d'action en vue d'atteindre les objectifs de référence définis par le Mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne	14–23	6
B. Loi n° 202 de 2010 (dite «petite réforme»).....	24–32	8
C. Stratégie visant à renforcer l'intégrité de l'appareil judiciaire (2011-2016).....	33–37	10
III. Indépendance du pouvoir judiciaire	38–60	11
A. Difficultés structurelles	39–48	11
B. Administration et supervision du système judiciaire.....	49–55	13
C. Budget de la justice	56–60	14
IV. Le ministère public	61–66	15
V. Autres aspects de l'administration de la justice	67–75	15
A. Accès à la justice	67–70	15
B. Aide juridictionnelle.....	71–75	16
VI. Avocats	76–79	17
VII. Renforcement des capacités et formation des juges, procureurs et autres juristes	80–87	17
VIII. Conclusions.....	88–95	19
IX. Recommandations.....	96–104	20
A. Recommandations concernant la réforme judiciaire.....	97	20
B. Recommandations pour renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire	98–99	21
C. Recommandations au Conseil supérieur de la magistrature	100	22
D. Recommandations concernant le ministère public	101	22
E. Recommandations concernant le renforcement des capacités et la formation des juges, des procureurs et autres juristes.....	102	22
F. Autres recommandations	103–104	23

I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale s'est rendue en Roumanie du 17 au 24 mai 2011 à l'invitation du Gouvernement roumain. Lors de cette mission, elle a effectué des visites dans la capitale, Bucarest, ainsi que dans les villes de Iasi, Cluj Napoca et Pitesti.

2. Sa visite avait pour objectif d'examiner: la politique menée dans le domaine relevant de son mandat et le cadre juridique existant en la matière; la mise en œuvre du principe d'indépendance de la justice; l'indépendance des juristes; la prévisibilité du système judiciaire et les questions touchant à l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle.

3. La Rapporteuse spéciale a rencontré un grand nombre d'acteurs du pouvoir judiciaire parmi lesquels: le Président de la Haute Cour de cassation et de justice; le Président de la Cour constitutionnelle; le Président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et plusieurs de ses membres élus; le Directeur de l'Institut national de la magistrature; le Procureur général adjoint; le Président du Conseil national de lutte contre la discrimination; le Président de la Commission sénatoriale pour les droits de l'homme, les religions et les minorités nationales; des secrétaires d'État; des responsables du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de la justice; ainsi que du Bureau de l'Avocat du peuple et de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI).

4. Elle a également consulté diverses organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes, notamment des juges, des procureurs, des avocats et des huissiers de justice, ainsi que l'équipe de pays des Nations Unies en Roumanie. Elle a visité l'établissement pénitentiaire de Rahova, près de Bucarest, et s'est entretenue avec un certain nombre de détenus.

5. À Iasi, la Rapporteuse spéciale a rencontré des juges du Tribunal de grande instance et de la Cour d'appel, ainsi que des juges, des avocats et des représentants de la société civile, des professeurs et des étudiants. À Cluj Napoca, elle a rencontré des juges du Tribunal de première instance (*judecatorie*), du Tribunal de grande instance et de la Cour d'appel, ainsi que des juges, des avocats, des huissiers de justice, des représentants de leurs associations professionnelles respectives et des acteurs de la société civile, y compris des universitaires. À Pitesti, elle a rencontré diverses parties prenantes. Tout au long de sa visite, la Rapporteuse spéciale a sollicité l'avis de différents partenaires en leur qualité d'usagers du système judiciaire roumain.

6. La Rapporteuse spéciale tient à exprimer ses remerciements au Gouvernement roumain pour sa coopération dans l'organisation et le déroulement de sa visite et, de manière générale, dans l'exercice de son mandat. Elle remercie également toutes les parties prenantes avec lesquelles elle s'est entretenue et tous ses interlocuteurs pour leur concours et le temps qu'ils lui ont consacré.

7. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale expose les principales conclusions de sa mission. Elle commence par mentionner diverses initiatives en matière de réforme judiciaire lancées dans le cadre du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne (UE). Elle analyse également l'indépendance du pouvoir judiciaire sous différents aspects, abordant tant des questions touchant à l'indépendance et à l'impartialité des tribunaux et à l'indépendance des juristes qu'à l'administration et au contrôle de l'appareil judiciaire ou au budget de la justice.

8. La Rapporteuse spéciale se penche en outre sur le rôle et le fonctionnement du parquet, sur la question du libre exercice de leur profession par les avocats, ainsi que sur le renforcement des capacités et sur la formation des juges, des procureurs et des membres des juristes en général, y compris sur les efforts accomplis en matière de formation au Code

civil (loi n° 287/2009) en vigueur depuis octobre 2011, au Code de procédure civile (loi n° 134/2010) dont l'entrée en vigueur est prévue en septembre 2012, ainsi qu'au Code pénal (loi n° 286/2009) et au Code de procédure pénale (loi n° 135 de 2010), tous deux devant entrer en vigueur en 2013. Elle met également l'accent sur certains aspects complémentaires, touchant l'administration de la justice, en particulier l'accès à la justice et l'aide juridictionnelle. Le rapport s'achève sur des recommandations relatives au renforcement du système judiciaire et de l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats.

II. Réforme judiciaire

9. Durant plus d'une décennie, les efforts en matière de réforme judiciaire ont été stimulés par le processus d'adhésion à l'UE dans lequel la Roumanie était engagée¹. À la lumière des recommandations formulées dans le cadre du partenariat pour l'adhésion lancé en 1999², la Roumanie a entrepris des réformes afin de satisfaire aux critères d'adhésion touchant le fonctionnement de la justice. En 2003, le pays a adopté une stratégie quinquennale de réforme de l'appareil judiciaire³, qui a servi de base à l'adoption de nouvelles lois sur le statut des magistrats, l'organisation de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

10. Ce document a été actualisée en 2005, par la Stratégie biennale pour la réforme du système judiciaire, laquelle était assortie d'un plan d'action définissant des indicateurs permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie, ses implications sur le plan budgétaire et mentionnant les programmes d'aide internationaux accordés au pays. Une commission de suivi⁴, appuyée par un groupe de travail technique, a été créée en vue de garantir la mise en œuvre effective de cette stratégie.

11. Les objectifs stratégiques de la réforme judiciaire visaient huit domaines: i) l'indépendance, l'efficacité et la responsabilisation du pouvoir judiciaire; ii) la qualité et la transparence du système d'administration de la justice; iii) le libre accès au système judiciaire; iv) l'efficacité de la justice pour mineurs; v) les cadres institutionnels et juridiques de la coopération judiciaire internationale; vi) la mise en conformité du système pénitentiaire avec les normes européennes; vii) la protection des victimes et la réinsertion sociale des criminels; et viii) la prévention de la corruption dans l'appareil judiciaire et la lutte contre ce phénomène. Ces objectifs ont été complétés par la Stratégie quinquennale

¹ Les négociations en vue de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne ont débuté en 2000 et se sont achevées en décembre 2004. Le Traité d'adhésion, prévoyant l'entrée du pays dans l'UE au 1^{er} janvier 2007, a été signé en avril 2005.

² Les recommandations formulées engageaient la Roumanie, notamment, à adopter un nouveau code pénal ainsi qu'un nouveau code de procédure pénale, à mettre en place des garanties d'indépendance de la justice et à introduire des critères objectifs de recrutement et de promotion des juges, à renforcer les capacités administratives et judiciaires du pays, y compris par le biais de formations et par la fourniture de ressources et d'équipements suffisants, et à prendre des mesures sur les plans législatifs et institutionnels en vue de prévenir la corruption et de la combattre.

³ Voir la Décision du Gouvernement n° 1052/2003, portant approbation de la Stratégie de réforme du système judiciaire 2003-2007, publiée au Journal officiel n° 649 du 12 septembre 2003.

⁴ Cette commission de suivi est composée du Ministre de la justice, des présidents du Conseil supérieur de la magistrature et de la Haute cour de cassation et de justice, du Procureur général, des directeurs respectifs de l'Institut national de la magistrature et de l'École nationale des greffiers et d'un représentant i) des autres professions judiciaires (avocats, notaires, huissiers), ii) des associations de magistrats et iii) du Ministère des finances publiques. Des représentants de la société civile et des bailleurs de fonds internationaux ont participé à certaines de ses réunions. La Commission se réunit à un rythme semestriel ou en fonction des besoins. Le texte de la stratégie est disponible sur le site www.just.ro.

sur les technologies de l'information au service de la réforme du pouvoir judiciaire, également adoptée en 2005, en vue de moderniser et d'informatiser le système judiciaire, de standardiser les procédures et de garantir le recours à des indicateurs dans le cadre de l'administration de la justice.

12. À la suite de la réforme de la justice de 2005, la Commission européenne a reconnu les progrès accomplis par la Roumanie, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures visant à créer des collèges et des sections dans les juridictions spécialisées, l'adoption d'un système de distribution aléatoire des affaires aux juges, l'amélioration des conditions de travail dans les tribunaux et l'augmentation des ressources consacrées au système judiciaire, y compris celles allouées au CSM⁵.

13. Un certain nombre de mesures récentes visent à revoir et à actualiser certains des objectifs précédemment fixés. Ainsi, la Rapporteuse spéciale va-t-elle aborder certains aspects des initiatives suivantes: i) le Plan d'action en vue d'atteindre les objectifs de référence définis par le Mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne; ii) la loi n° 202 de 2010, dite «petite réforme»; et iii) la Stratégie de renforcement de l'intégrité du pouvoir judiciaire.

A. Plan d'action en vue d'atteindre les objectifs de référence définis par le Mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne

14. Au moment de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne (en janvier 2007), la Commission européenne a créé le Mécanisme de coopération et de vérification (MCV), pour assurer le suivi des progrès accomplis par le pays, postérieurement à son adhésion, en ce qui concerne quatre objectifs de référence définis par la Commission⁶. En application de l'objectif touchant directement la réforme de la justice, la Roumanie est tenue d'améliorer la transparence et l'efficacité de sa procédure judiciaire, notamment en rendant compte de l'incidence des nouveaux codes pénal et de procédure pénale et en assurant un suivi de ces questions, ainsi qu'en renforçant les capacités et la responsabilisation du CSM, organe chargé de contrôler l'appareil judiciaire⁷.

15. Les rapports de suivi soumis chaque semestre par le CSM permettent à la Commission européenne de déterminer le niveau de réalisation des objectifs de référence et de formuler des recommandations à l'intention du Gouvernement.

16. Conformément à une recommandation formulée par la Commission européenne dans son rapport de 2007, le Gouvernement roumain a élaboré un plan d'action pour mettre en œuvre les mesures visant à atteindre chacun de ces quatre objectifs. Le Ministère de la justice s'est chargé de coordonner l'élaboration de ce plan, qui a été entériné au niveau technique, puis adopté par la Commission pour le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie 2005-2007 pour la réforme du système judiciaire et de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.

⁵ Commission des Communautés européennes, Communication, 16.5.2006, COM (2006) 214 final, p. 5.

⁶ Voir Commission européenne, décision n° 2006/928/CE du 13 décembre 2006.

⁷ Les trois autres objectifs de référence engagent le pays à: i) constituer une agence pour l'intégrité, dotée de responsabilités en matière de vérification de patrimoine; ii) continuer à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau; et iii) prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption.

17. Le Plan d'action adopté en septembre 2007 désigne six domaines de réforme prioritaires: i) adoption de nouveaux codes de procédure civile et pénale; ii) harmonisation de la jurisprudence; iii) renforcement des capacités institutionnelles du CSM et de la responsabilisation de ses membres; iv) accroissement de la transparence en matière d'administration de la justice; v) amélioration des politiques concernant les ressources humaines; vi) renforcement de l'efficacité de la justice à travers l'amélioration des infrastructures et de la gestion des tribunaux.

18. Chacun de ces objectifs prioritaires est assorti d'un ensemble d'actions à mener, d'indicateurs de résultats et de moyens de vérification. Le Plan d'action prévoit également ses sources de financement, désigne les institutions chargées de sa mise en œuvre et fixe des délais pour ce faire. Comme le Plan le prévoit, une commission a été mise en place en vue d'assurer le suivi des mesures prises dans le cadre de la réforme de l'appareil judiciaire⁸ et de proposer des solutions afin de remédier à ses insuffisances. La Commission se réunit à un rythme trimestriel et reçoit l'appui d'un groupe de travail technique.

19. La Rapporteuse spéciale se félicite de l'assistance apportée par la Commission européenne à la Roumanie en vue de renforcer son système judiciaire. Elle estime que l'instauration du MCV a contribué à la mise en œuvre d'une approche fondée sur la coopération et ciblant des aspects clairement identifiés de la réforme de la justice et de la lutte contre la corruption.

20. Au cours de sa visite, la Rapporteuse spéciale a mis l'accent sur le fait que la réforme doit être centrée sur les justiciables. Selon des renseignements qui lui ont été communiqués, la décision de supprimer un certain nombre de tribunaux a été essentiellement motivée par des considérations d'ordre financier ou d'autres considérations touchant à la productivité des juridictions concernées, notamment au nombre des affaires traitées. Cependant, l'incidence potentielle de la suppression de certaines d'entre elles sur le droit d'accès à la justice aurait pu être étudiée de manière plus approfondie. Si la Rapporteuse spéciale se félicite de la réalisation par le Gouvernement roumain d'une série d'études sur l'impact des différents codes, elle estime que la question de la perception de la réforme par le grand public et les juristes en général méritait d'être plus largement abordée.

21. La Rapporteuse spéciale souhaite également appeler l'attention sur des informations qui lui ont été communiquées selon lesquelles la réforme engagée touchant plusieurs domaines en même temps, les juristes, notamment les juges, les procureurs et les avocats rencontrent des difficultés liées à la rapidité de l'évolution des normes et des procédures, qui affectent parfois leur capacité à exercer leurs responsabilités professionnelles d'une manière réellement indépendante, en raison notamment de l'inexistence des infrastructures et de la formation nécessaires. La Rapporteuse spéciale prend note des informations qu'elle a reçues récemment au sujet des actions de consultation et de formation entreprises à l'occasion de l'entrée en vigueur des codes susmentionnés.

22. Elle estime que la rapidité de l'évolution des normes et des procédures exige la mise en place d'un plan de transition minutieusement élaboré. Elle se félicite de la mise au point du Plan d'action pour l'application du Code de procédure civile, du Code pénal et du Code de procédure pénale et espère qu'il va permettre aux juristes de faire face de manière adéquate aux modifications législatives à venir.

⁸ La Commission est présidée par le Ministre de la justice et se compose: des présidents du Conseil supérieur de la magistrature et de la Haute Cour de cassation et de justice; du Procureur général; du chef du Service des affaires européennes et d'un représentant du Ministère de l'économie et des finances.

23. La Rapporteuse spéciale souhaite en outre appeler l'attention sur la nécessité d'évaluer attentivement l'incidence d'un certain nombre de mesures particulières adoptées en vue d'atteindre des objectifs déterminés de la réforme. Cette préoccupation trouve une illustration, selon elle, dans les sanctions qui seront infligées, conformément aux nouveaux codes de procédure civile et pénale, aux avocats s'ils ne se présentent pas au tribunal ou à l'audience en raison de la simultanéité des audiences tenues dans des salles différentes. Selon certaines parties prenantes, ce problème se présente fréquemment en raison de l'insuffisance des dispositifs de coordination entre les avocats, les procureurs et les juges. La Rapporteuse spéciale invite le Gouvernement roumain, le CSM, la Commission européenne et les autres parties prenantes à engager une réflexion sur cette question, afin que des solutions soient trouvées, de manière à assurer la coordination indispensable à l'exercice du droit à un procès équitable dans le contexte de la réforme judiciaire, assurant un équilibre entre le droit à être jugé par un tribunal compétent, impartial et indépendant et les droits de la défense.

B. Loi n° 202 de 2010 (dite «petite réforme»)

24. En 2010, la Roumanie a adopté la loi n° 202, dite «petite réforme», avec l'intention de se lancer dans une réforme majeure du cadre juridique régissant le droit et la procédure civils et pénaux, pour y introduire des modifications importantes. Ce texte de loi constitue la réponse de la Roumanie aux observations sur la réforme de son appareil judiciaire formulées dans le cadre du Mécanisme de coopération et de vérification, ainsi qu'à un certain nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui ont contribué à souligner la nécessité de prendre des mesures destinées à raccourcir les procédures judiciaires⁹.

25. Cette loi a introduit dans les nouveaux codes de procédure civile et pénale un certain nombre de dispositions visant à simplifier les procédures judiciaires et à les raccourcir, ainsi qu'à limiter les possibilités d'appel pour certaines catégories d'affaires. Elle a également introduit le principe de l'opportunité, qui autorise le parquet à ne pas poursuivre une affaire, par exemple dans les affaires où les éléments de preuve existants montrent que l'enquête a peu de chances d'aboutir, et la possibilité pour le procureur de reprendre à son compte les rapports de police.

26. Au cours de sa visite, la Rapporteuse spéciale a été informée par le Ministère de la justice que, par le passé, il fallait aux tribunaux entre six et huit ans en moyenne pour statuer sur une affaire et que la mise en œuvre des mesures prévues par la loi n° 202 de 2010 avait permis de réduire ce délai à six mois au plus. Elle a également été informée de ce que le Code de procédure civile, qui doit entrer en vigueur prochainement, prévoit un mécanisme de plainte à l'intention des parties en cas de durée excessive de la procédure.

27. La Rapporteuse spéciale s'est félicitée des efforts accomplis par la Roumanie en vue de réduire la durée des procédures judiciaires. Au cours de sa visite, elle a néanmoins exprimé sa préoccupation au sujet des incidences négatives éventuelles de certaines de ces mesures sur l'administration de la justice, notamment celles visant à qualifier de faute disciplinaire des retards dans l'administration de la justice. Elle prend note des dispositions de la nouvelle loi relatives à la responsabilité des magistrats, qui qualifient de faute disciplinaire la violation répétée par les magistrats des dispositions légales leur imposant de statuer rapidement, à condition que ces violations leur soient imputables, ainsi que des retards répétés dans leur travail, sous la même condition. Selon la Rapporteuse spéciale, ces dispositions sont susceptibles de faire peser sur les juges une pression supplémentaire et excessive et d'affecter leur capacité à examiner les affaires de manière approfondie.

⁹ Voir, notamment, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Nicolau c. Roumanie* (requête n° 1295/02), jugement du 3 juillet 2006; *Stoianova et Nedelcu c. Roumanie* (requête n° 77571/01), jugement du 4 novembre 2005.

28. À ce propos, la Rapporteuse spéciale prend note des préoccupations exprimées par différentes parties prenantes au sujet du rythme trop soutenu de la réforme, au sens où davantage de mesures auraient dû être prises afin de s'assurer que les quatre nouveaux codes aient l'incidence escomptée sur le système roumain. Il semble qu'il faille voir là une crainte justifiée si l'on s'en rapporte à l'impact sur le système roumain des réformes législatives et judiciaires antérieures, comme l'a décrit la Cour européenne des droits de l'homme dans un jugement rendu dans le cadre de la procédure de l'arrêt pilote, qui mettait en lumière un certain nombre de problèmes, notamment concernant la pratique des tribunaux nationaux privés d'un cadre législatif stable, problèmes liés à l'absence d'harmonisation en matière d'interprétation et d'application de la loi, au manque de prévisibilité des décisions de justice et au faible niveau d'acceptation du processus décisionnel des tribunaux.

29. La Rapporteuse spéciale a pris note d'informations rendues publiques par le Gouvernement selon lesquelles, d'après une enquête réalisée par le CSM sur la perception par les magistrats de l'impact de la petite réforme en Roumanie en 2010, 62,5 % des procureurs et 75 % des juges estimaient que les modifications apportées à la loi étaient positives, alors que seulement 12,5 % des premiers et 18,75 % des seconds les considéraient comme négatives. Ces chiffres témoignent de l'implication des juges et des procureurs dans la réforme de la justice, ainsi que de leur volonté d'y contribuer et d'y apporter leur concours.

30. La Rapporteuse spéciale a également relevé différentes études indépendantes lancées par le Ministère de la justice en vue d'évaluer tant l'efficacité du système judiciaire, à travers l'examen fonctionnel dont la justice est actuellement l'objet, que l'impact des principaux codes devant entrer en vigueur. Elle se félicite des objectifs assignés aux études portant sur l'incidence des codes, dont le but était notamment de déterminer la date la plus favorable pour l'entrée en vigueur de trois d'entre eux, à savoir le Code pénal (loi n° 286/2009), le Code de procédure pénale (loi n° 134 de 2010) et le Code de procédure civile (loi n° 485/2010).

31. Elle accueille également avec satisfaction les informations recueillies par le biais des enquêtes de perception et souhaite appeler plus généralement l'attention du CSM et du Gouvernement roumain sur divers problèmes touchant la petite réforme, qui ont été soulevés au cours de sa visite par certains de ses interlocuteurs, parmi lesquels des juges, des procureurs et des avocats. Les points évoqués concernant la nécessité de s'assurer que les mesures prises en vue d'accélérer les procédures n'ont pas d'incidences négatives sur certaines juridictions et qu'elles n'imposent pas une pression trop importante aux procureurs et aux juges. De nombreuses parties prenantes ont souligné que les tribunaux continuent à être très encombrés et qu'avec la réforme cet engorgement s'est reporté sur les cours d'appel.

32. Compte tenu de certains des facteurs structurels susmentionnés, la Rapporteuse spéciale invite à nouveau le CSM à entreprendre, en étroite collaboration avec le pouvoir judiciaire et dans toutes les régions du pays et à tous les échelons, une cartographie des besoins actuels de l'appareil judiciaire et des solutions envisageables pour y répondre dans le cadre de la réforme, en mettant en place un dispositif de suivi interne, comportant notamment une évaluation des besoins sur le plan des infrastructures, du personnel et du budget afin de garantir une application efficace des nouveaux codes, et dans la perspective de bâtir en Roumanie un système judiciaire solide et réellement indépendant. La Rapporteuse spéciale a en outre invité l'exécutif et le Parlement à s'intéresser de près à cet exercice ainsi qu'à l'évaluation du processus de réforme de la justice et de son impact dans le pays. Elle souhaite appeler l'attention sur les retombées à court, mais aussi à long terme, que peuvent avoir les évaluations, les analyses et les retours d'expérience réguliers, en matière d'application de nouvelles lois et d'évaluation de leur efficacité.

C. Stratégie visant à renforcer l'intégrité de l'appareil judiciaire (2011-2016)

33. En mars 2011, le CSM a décidé, lors d'une réunion plénière, de préparer un projet de stratégie visant à renforcer l'intégrité de l'appareil judiciaire, donnant ainsi suite aux recommandations adressées au Gouvernement roumain, dans le cadre du MCV notamment, ainsi que dans le rapport de suivi relatif à la mise en œuvre de la Stratégie anticorruption 2005-2007 et de la Stratégie de lutte contre la corruption dans les secteurs vulnérables et l'administration publique locale en Roumanie (2008-2010)¹⁰, ce rapport ayant été publié en avril 2011 et communiqué à la Rapporteuse spéciale par l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI)¹¹.

34. Une première version du projet de stratégie a été rendue publique en juillet 2011, après la visite de la Rapporteuse spéciale. Le texte final a été adopté en novembre 2011, à l'issue de consultations menées avec les tribunaux et le ministère public, ainsi qu'avec la société civile et d'autres acteurs concernés et en tenant compte des observations formulées par le Ministère de la justice et la Direction nationale anticorruption.

35. Cette stratégie a pour but de prévenir et de combattre le manque d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire et, pour ce faire, de s'efforcer de promouvoir l'État de droit et de garantir la cohérence et la coordination des actions menées dans ce domaine. Elle vise à la fois l'intégrité du pouvoir judiciaire en tant que tel et l'intégrité de ses membres pris individuellement et se base sur les stratégies précédemment adoptées, notamment la Stratégie sur les technologies de l'information au service de la réforme du système judiciaire (2005-2009). Celle-ci fixe un ensemble d'objectifs et d'actions prioritaires visant à garantir sa mise en œuvre efficace.

36. Le CSM est l'organe principal chargé de la coordination et de la mise en œuvre de cette stratégie et du plan d'action qui l'accompagne. Il en assure également le suivi et l'évaluation, notamment en participant aux débats menés dans le cadre de la Plate-forme de coopération des institutions indépendantes et des organismes de lutte contre la corruption, en coordonnant les réunions organisées par le Ministère de la justice et en organisant des «missions d'évaluation sur des thématiques transversales».

37. La Rapporteuse spéciale se félicite de cette initiative prise par le CSM dans le cadre de son mandat et appelle tant le Gouvernement que le pouvoir judiciaire à coopérer pleinement avec lui afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la stratégie. Elle souhaite en outre appeler l'attention du CSM sur les recommandations au sujet de l'intégrité de la justice figurant dans le second rapport de 2011 du MCV sur les progrès accomplis par la Roumanie, ainsi que sur les recommandations formulées à cet égard dans le rapport de suivi sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2005-2007 et la Stratégie 2008-2010 de lutte contre la corruption dans les secteurs vulnérables et dans l'administration publique locale roumaine.

¹⁰ Ce rapport de suivi a été rédigé par des experts indépendants, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'appui du Ministère de la justice roumain et des acteurs concernés du pays. Au cours de sa visite, la Rapporteuse spéciale a été informée par l'ANI qu'il avait reçu l'approbation du Ministère de la justice roumain en avril 2011.

¹¹ L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI), créée par la loi n° 144/2007, est un organisme indépendant doté de la personnalité morale, mis en place afin de remédier aux lacunes du contrôle exercé sur les conflits d'intérêts et le patrimoine des agents publics. L'ANI n'est pas chargée de l'application des dispositions législatives, elle joue le rôle d'un organisme de contrôle spécialisé chargé de mener des enquêtes administratives.

III. Indépendance du pouvoir judiciaire

38. Le système judiciaire roumain se compose de tribunaux et de parquets, qui sont rattachés aux juridictions. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est consacré par l'article 124 de la Constitution de la Roumanie¹², en vertu duquel la justice est rendue au nom de la loi et dans le respect des principes d'impartialité et d'égalité¹³.

A. Difficultés structurelles

39. La Rapporteuse spéciale est informée d'un certain nombre de difficultés susceptibles d'entraver le cours de la justice en Roumanie.

40. Les juges, ainsi que d'autres parties prenantes, lui ont expliqué que les requêtes sont déposées à un rythme dépassant très largement le volume que les magistrats des tribunaux peuvent traiter dans un délai raisonnable, ce phénomène étant exacerbé par la rapidité des réformes législatives. Les acteurs du système judiciaire ont également indiqué que certaines des mesures dont l'objet était de réduire la durée des procédures ont en fait accru la pression pesant sur les juges, qui, de crainte d'être sanctionnés pour des retards dans le prononcé des décisions, tentent de trancher les affaires à un rythme qui ne permet pas une analyse approfondie des dossiers.

41. La Rapporteuse spéciale estime que ces facteurs sont de nature à nuire à la prévisibilité des décisions judiciaires, à l'uniformité de l'interprétation et de l'application de la loi et à la qualité générale de l'administration de la justice en Roumanie. Elle attire donc l'attention sur le fait que non seulement l'exercice de la profession de juge, mais également la prévisibilité et la qualité des décisions judiciaires sont mises en cause lorsque la loi manque de cohérence ou que le cadre législatif est instable, en raison par exemple de la prolifération excessive des textes et de l'absence d'un plan adéquat de mise en application de la législation.

42. La Rapporteuse spéciale approuve par conséquent les constats figurant dans le dernier rapport du Mécanisme de coopération et de vérification, selon lequel des mesures urgentes sont nécessaires. Celles-ci comprendraient une formation adéquate pour les juges, les procureurs et les avocats, la réorganisation des juridictions afin d'équilibrer la charge de travail entre les tribunaux et le recrutement de professionnels du droit¹⁴.

43. La Rapporteuse rappelle à cet égard que le pouvoir discrétionnaire des juges d'interpréter et d'appliquer la loi trouve sa limite dans la loi elle-même. Selon elle, le fait de rendre publiques les décisions prononcées par la Haute Cour de cassation et de justice (la «Haute Cour») et par les cours d'appel constituerait un guide important pour l'interprétation de la loi par les tribunaux, ce qui permettrait de maintenir le pouvoir discrétionnaire des juges dans des limites acceptables. Cela pourrait également guider les procureurs et les avocats dans leurs activités, favoriser une meilleure compréhension de la loi par le public et enfin contribuer au renforcement de l'indépendance du processus de décision judiciaire et de l'état de droit.

44. La Rapporteuse spéciale souligne en outre qu'il importe de garantir que les tribunaux disposent de ressources suffisantes pour pouvoir fonctionner convenablement, dans le respect des principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de régularité, d'égalité, de compétence et de diligence. Selon elle, les difficultés liées à l'infrastructure des tribunaux, comme la pénurie de bureaux, de salles d'audiences, y compris à la Haute Cour, nuisent

¹² Constitution de la Roumanie, art. 124, par. 3.

¹³ Ibid., art. 124, par. 2.

¹⁴ Commission européenne, rapport intérimaire de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du Mécanisme de coopération et de vérification, 8.2.2012, COM (2012) 56 final.

sensiblement à l'indépendance des juges et des procureurs et compliquent l'accomplissement de leurs tâches. Lors de sa visite à la Haute Cour, la Rapporteuse spéciale a pu constater que, en raison de la structure du bâtiment qui l'abrite, l'institution fonctionne dans des conditions précaires. Elle a appris que la Haute Cour avait été provisoirement déplacée dans le bâtiment où elle se trouve actuellement le temps que ses locaux d'origine soient restaurés mais que ceux-ci ne lui avaient pas été restitués à la fin des travaux. La Rapporteuse spéciale relève qu'un bâtiment supplémentaire a été attribué à cette juridiction en novembre 2011 et espère que cela contribuera à améliorer l'indépendance et la fluidité de son fonctionnement.

45. La Rapporteuse spéciale rappelle à cet égard que les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature¹⁵ prévoient qu'il appartient à chaque État membre d'allouer au pouvoir judiciaire les ressources nécessaires pour qu'il puisse remplir convenablement sa mission, ce qui suppose également des espaces de travail adaptés. Elle attire l'attention sur l'importance de locaux bien entretenus, convenablement équipés de bureaux, chaises et fournitures. Les locaux attribués aux juridictions devraient également être accessibles aux personnes handicapées. La Rapporteuse spéciale a reçu des informations sur la valeur totale des investissements effectués dans l'infrastructure du système judiciaire roumain depuis 2007 et encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts en ce sens.

46. La Rapporteuse spéciale accueille avec satisfaction les mesures prises par la Roumanie pour assurer l'attribution aléatoire des dossiers ainsi que pour moderniser et automatiser le système judiciaire et le secteur de la justice en général. Selon elle, de telles mesures sont essentielles à la consolidation d'un système objectif et impartial qui garantit une distribution juste et équitable des affaires entre les juges dans chaque juridiction. Elle attire cependant l'attention du Gouvernement et du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) sur des allégations selon lesquelles le programme automatisé censé permettre la distribution aléatoire des dossiers aux juges permet encore des manipulations. Elle demande au Gouvernement de prendre ces allégations au sérieux et de mener une enquête approfondie et indépendante sur la question, ainsi que de prendre toutes les mesures nécessaires, selon les résultats de l'enquête, pour améliorer l'intégrité du système.

47. La Rapporteuse spéciale accueille également avec satisfaction les efforts entrepris afin que le flux d'informations entre les institutions de la chaîne judiciaire soit fluide et notamment que le personnel des juridictions et des parquets ait rapidement accès à la législation, la jurisprudence et l'information relative aux procès. Elle note la publication sur différents supports des arrêts rendus par les cours d'appel en 2008, 2009 et 2010¹⁶. Elle encourage à cet égard le Ministère de la justice et le corps judiciaire à veiller à ce que la jurisprudence complète des tribunaux soit publiée dans une base de données facile d'utilisation et aisément consultable.

48. La Rapporteuse spéciale félicite également le Gouvernement d'avoir donné priorité à la création et l'amélioration de différents programmes logiciels pour les activités quotidiennes du système judiciaire et note en particulier la création du registre électronique des tribunaux (ECRIS)¹⁷. Elle fait observer qu'elle a reçu des informations indiquant qu'un certain nombre de difficultés demeureront avant que l'on puisse parvenir à un système de jurisprudence unifié et note que le programme ECRIS dispose d'un module fonctionnel de statistiques judiciaires. En effet, l'erreur de correspondance entre l'index statistique initial et la législation en vigueur ne serait pas encore corrigée.

¹⁵ Adoptés lors du Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, Italie, 26 août-6 septembre 1985.

¹⁶ Voir par exemple Jurindex: <http://www.jurisprudenta.org>.

¹⁷ ECRIS, introduit en 1997, est l'outil qu'utilisent les tribunaux roumains pour leur système de jurisprudence unifié.

B. Administration et supervision du système judiciaire

49. En vertu de la Constitution roumaine, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il nomme, promeut, rétrograde et révoque les juges et les procureurs, qui sont responsables devant lui, et joue le rôle de conseil de discipline.

50. Sur les 19 membres du CSM, 14 sont directement élus par les magistrats, leur élection étant ensuite validée par le Sénat; sur ces 14, 9 sont des juges et 5 des procureurs. Le Ministre de la justice, le Président de la Haute Cour et le Procureur général en sont également membres¹⁸. Les deux derniers membres sont des représentants de la société civile élus par le Sénat. Le Président du CSM est élu pour un mandat non renouvelable d'un an par les membres du Conseil du CSM et choisi parmi les magistrats élus. La Rapporteuse spéciale fait observer que le fait que le CSM soit majoritairement composé de juges et de procureurs constitue une garantie pour l'indépendance du pouvoir judiciaire.

51. Des représentants de la société civile ont exprimé des préoccupations sur la transparence, l'efficacité et le caractère équitable des procédures du CSM. Parmi les principaux problèmes signalés, on relève le besoin: i) de mettre en place des procédures efficaces pour gérer les éventuels conflits d'intérêts de ses membres; ii) d'identifier et de sanctionner systématiquement les fautes professionnelles; iii) de revoir la pratique qui consiste à nommer les juges et les procureurs à des postes non judiciaires au sein du système judiciaire et à les nommer dans différents organismes publics, ce qui réduit les effectifs déjà insuffisants des tribunaux et des parquets.

52. La Rapporteuse spéciale rappelle l'importance du rôle du CSM, qui devrait remplir ses fonctions correctement et en toute indépendance, en évitant de donner une dimension politique à ses activités ou de montrer une solidarité excessive à l'égard des juges dans la mesure où il devrait agir comme organe disciplinaire, et veiller à améliorer l'administration de la justice et à promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle invite le CSM, avec le corps judiciaire, à aider le Gouvernement roumain à respecter l'état de droit, en particulier dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. À cet égard, la Rapporteuse spéciale se félicite d'apprendre que, dans les affaires de corruption à haut niveau, l'accélération des procès devant la Haute Cour semble avoir permis d'éviter le risque de prescription de l'action¹⁹. Cela étant, des enquêtes récentes visant des magistrats de haut rang ont jeté le doute, y compris dans l'opinion publique, sur la détermination du CSM de veiller à ce que les membres de l'appareil judiciaire rendent des comptes. La Rapporteuse spéciale appelle également le Gouvernement à trouver les moyens de mettre fin aux influences politiques et externes indues sur le CSM, problème dont différents acteurs ont souvent fait état.

53. À cet égard la Rapporteuse spéciale accueille avec satisfaction les efforts entrepris pour renforcer la crédibilité du CSM, notamment la décision de la Cour constitutionnelle d'invalider, conformément à la loi applicable, la réélection de certains de ses membres²⁰. Pour répondre aux inquiétudes concernant le besoin de trouver un juste équilibre entre l'immunité des magistrats et la mise en œuvre de leur responsabilité, le Gouvernement a

¹⁸ Constitution de la Roumanie, art. 133.

¹⁹ Commission européenne, rapport intérimaire de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, 8.2.2012, COM (2012) 56 final, p. 1.

²⁰ En décembre 2010, le Sénat a validé l'élection de 11 membres au CSM, dont 4 étaient réélus – alors que la loi interdit la réélection – et 2 (des représentants de la société civile) semblaient présenter des conflits d'intérêts. La Cour constitutionnelle, saisie, a décidé en janvier 2011 d'invalider l'élection de certains membres.

proposé en 2010 un projet de loi destiné à modifier la loi n° 303/2004 relative au statut des juges et des procureurs et la loi n° 317/2004 relative au CSM. D'après les informations reçues, ce projet de loi sur la responsabilité des magistrats a été approuvé par le Parlement le 15 décembre 2011 et jugé conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle. La Rapporteuse spéciale souligne qu'il faut garantir par des mesures adaptées l'immunité des magistrats, ce qui implique l'adoption de critères objectifs pour l'identification des fautes professionnelles (art. 99) par le CSM, afin notamment d'éviter un usage inapproprié des procédures et sanctions disciplinaires (art. 100).

54. À cet égard, la Rapporteuse spéciale souligne qu'il importe de prévenir l'utilisation abusive des procédures disciplinaires à l'égard des juges et des procureurs en tant que moyen d'exercer une influence indue sur eux et d'affaiblir leur indépendance et leur impartialité. Elle relève les apports de la nouvelle loi sur la responsabilité des magistrats et souligne que la loi doit décrire de manière détaillée la gravité de l'infraction et le type de mesures disciplinaires applicables à un cas donné. Elle rappelle que les juges ne devraient pas être démis de leurs fonctions parce qu'ils ont pris des décisions erronées ou que celles-ci ont été infirmées en appel ou lors d'un réexamen par une juridiction supérieure (voir A/HRC/11/41, par. 57 et 58).

55. La Rapporteuse spéciale invite en outre le CSM à contribuer à la mise en œuvre des recommandations adressées à la Roumanie par l'Union européenne à travers le mécanisme de coopération et de vérification.

C. Budget de la justice

56. Le Ministère de la justice roumain gère son propre budget ainsi que celui des tribunaux. La Haute Cour, le CSM et le ministère public gèrent eux aussi leur propre budget.

57. La Rapporteuse spéciale a pris connaissance des informations publiées par le Gouvernement suite à sa visite en Roumanie, dans lesquelles il est indiqué que les avantages et les inconvénients des transferts de budget alloué au secteur de la justice par le Ministère de la justice ont fait l'objet d'études auxquelles des experts étrangers ont participé et que les présidents des tribunaux prennent part à l'élaboration du budget de la justice et ont le pouvoir de prendre des décisions sur les dépenses.

58. La Rapporteuse spéciale relève de plus que le Gouvernement a pour position de diversifier l'administration du système judiciaire de sorte que la gestion des tribunaux relève d'administrateurs de tribunaux; que la gestion des procès relève des présidents des tribunaux et que la gestion du budget est effectuée par le pouvoir exécutif en fonction des compétences fonctionnelles et professionnelles au sein du Gouvernement.

59. Au cours de sa visite, la Rapporteuse spéciale a été informée de certaines préoccupations concernant l'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire, en particulier eu égard à sa dépendance financière de fait vis-à-vis de l'Exécutif. Selon elle, le contrôle effectif du budget du pouvoir judiciaire par le Ministère de la justice est un facteur de nature à entraver l'indépendance du système judiciaire.

60. En outre, la Rapporteuse spéciale estime que confier l'administration de ses fonds et actifs directement au pouvoir judiciaire ou à un organe indépendant pourrait renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, contribuer à supprimer la dépendance financière et éviterait les tensions entre le pouvoir judiciaire et les autres branches du pouvoir.

IV. Le ministère public

61. Le parquet roumain, qui porte le nom de ministère public, représente les intérêts de la société, défend l'état de droit ainsi que les droits et libertés des citoyens, et remplit les fonctions accusatoires au nom de l'État dans les affaires pénales²¹.

62. Conformément à la Constitution roumaine, le Bureau du Procureur est rattaché à la Haute Cour et, avec l'ensemble des procureurs du pays, relève de l'autorité du Ministre de la justice. Selon le Gouvernement, le ministère public étant considéré comme une entité indépendante dans ses relations avec le pouvoir exécutif, les tribunaux et les autres organismes publics, cette autorité n'est pas hiérarchique mais administrative.

63. Le Procureur général²² dirige le Bureau du Procureur et s'acquitte de ses fonctions par l'intermédiaire des procureurs publics, constitués en parquets²³.

64. Les procureurs publics doivent accomplir leurs devoirs conformément aux principes de légalité, d'impartialité et de contrôle hiérarchique. À cet égard, la Rapporteuse spéciale s'inquiète des pouvoirs récemment attribués au Procureur général qui lui permettent de réattribuer des dossiers à un autre parquet du même degré sans que la loi n'exige de lui qu'il motive sa décision. Elle attire l'attention sur le fait qu'il est nécessaire de garantir que de tels pouvoirs soient exercés conformément aux Principes directeurs des Nations Unies applicables au rôle des magistrats du parquet et aux garanties devant exister dans toute société régie par l'état de droit.

65. Le ministère public se compose de 16 parquets rattachés aux cours d'appel, de 42 parquets rattachés aux tribunaux et de 182 parquets rattachés aux tribunaux de première instance. Il existe également 6 parquets militaires. La Direction nationale de lutte contre la corruption et la Direction des enquêtes sur le crime organisé et le terrorisme sont rattachées au Bureau du Procureur. La Rapporteuse spéciale encourage le Gouvernement roumain à redoubler d'efforts pour renforcer les effectifs, apparemment insuffisants, du ministère public.

66. L'Institut national de la magistrature s'occupe du recrutement initial et de la formation professionnelle des procureurs. Ceux-ci sont recrutés sur concours et en fonction de leur compétence professionnelle, de leurs qualités et de leur réputation. Certains acteurs du secteur judiciaire ont cependant fait état de nominations à motivation politique. La Rapporteuse spéciale appelle le Gouvernement et les organismes de lutte contre la corruption en Roumanie à enquêter sur ces allégations.

V. Autres aspects de l'administration de la justice

A. Accès à la justice

67. Au cours de sa mission, la Rapporteuse spéciale a obtenu, sur la base d'entretiens individuels, des informations selon lesquelles les victimes de violence familiale et de traite des êtres humains, ainsi que les personnes d'origine rom, auraient de graves difficultés pour accéder à la justice.

²¹ Constitution de la Roumanie, art. 131, par. 1.

²² Le Procureur général est nommé par le Président de la Roumanie sur proposition du Ministre de la justice et avec l'accord du Conseil supérieur de la magistrature pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

²³ Constitution de la Roumanie, art. 131, par. 2. Voir également la loi n° 303 de 2004 relative au statut des magistrats et la loi n° 304 de 2004 relative à l'organisation judiciaire.

68. Compte tenu de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale attire l'attention du Gouvernement roumain sur quelques-unes des recommandations formulées dans ses rapports de 2011 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/17/30) et à l'Assemblée générale (A/66/289). En particulier, il importe de remettre en question les notions traditionnelles de jugement et d'autorité judiciaire, et d'encourager la représentation des femmes aux niveaux les plus élevés de l'appareil judiciaire. Parallèlement, les hommes, qu'ils soient juges, procureurs ou avocats, ont également la possibilité de jouer un rôle essentiel pour rendre la justice pénale plus accessible aux femmes et, par conséquent, plus égalitaire. À cet égard, la Rapporteuse spéciale prend note des informations fournies par le Gouvernement, selon lesquelles à la fin de 2010, 72 % des juges en Roumanie étaient des femmes.

69. La Rapporteuse spéciale recommande également que les connaissances portant sur les différences entre les sexes soient encouragées, valorisées et intégrées dans tous les types de formation juridique et de renforcement des capacités concernant le système judiciaire et les juristes.

70. Elle invite en outre le Gouvernement roumain à envisager de recenser les obstacles à l'accès des femmes à la justice, en tant que victimes, témoins ou auteurs d'infraction, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe dans l'administration de la justice, en particulier en ce qui concerne la justice pénale, à tous les stades de la procédure pénale.

B. Aide juridictionnelle

71. En Roumanie, l'aide juridictionnelle peut être obtenue à la fois dans les affaires pénales et civiles. S'agissant des affaires civiles, elle est fournie d'office comme cela est prévu par la loi²⁴. Le Gouvernement a indiqué que le système d'aide juridictionnelle a été établi en application de la Directive 2003/8/CE du Conseil de l'Union européenne, dans le but d'améliorer l'accès à la justice dans les affaires civiles transfrontières, en adoptant des règles minimales communes concernant l'aide juridictionnelle dans des différends de cette nature.

72. Pour l'essentiel, l'aide juridictionnelle est accordée en fonction des besoins financiers, conformément à des critères établis, parmi lesquels la faiblesse établie des revenus de l'intéressé (en dessous du seuil prévu par la loi, soit 200 euros approximativement), et dans une certaine limite imposée par le contexte financier (à savoir jusqu'à 1 400 euros par an environ). L'aide juridictionnelle publique prend les formes suivantes: consultation; montant des honoraires de l'expert juridique, du traducteur ou de l'interprète; montant des honoraires de l'huissier de justice; taxes judiciaires et/ou cautions prévues par la loi, notamment les taxes et cautions exigées en cas d'exécution forcée.

73. Les demandeurs d'asile sont habilités à recevoir une assistance et des conseils juridiques de la part de conseillers juridiques d'ONG, d'avocats engagés par eux-mêmes (ou rémunérés par le biais de programmes financés par le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) et le Fonds national pour les réfugiés européens) ou bien, à l'étape judiciaire de la procédure, ils peuvent demander à être représentés gratuitement par un avocat commis d'office. En général, les tribunaux font droit aux demandes d'assistance juridique à titre gracieux, et les avocats commis d'office sont désignés par les barreaux. Selon certaines informations, bien que les ONG partenaires aient fait des efforts pour former ces avocats, la qualité de la représentation juridique gratuite voire, dans certains cas, rémunérée, demeure insuffisante en raison du manque de spécialisation en droit des réfugiés.

²⁴ Voir l'Ordonnance d'urgence n° 51 du 21 avril 2008 sur l'aide juridictionnelle publique dans les affaires civiles.

74. La loi prévoit également différentes formes d'aide extrajudiciaire: consultation; rédaction de requêtes, pétitions et notifications; possibilité d'engager une procédure juridique similaire lorsqu'on s'adresse à des autorités ou à des institutions publiques autres que les institutions judiciaires ou des institutions ayant des compétences juridictionnelles. En ce qui concerne les affaires criminelles, les parties ont le droit de disposer d'un conseil en défense, comme le prévoit le Code de procédure pénale.

75. La plupart des «usagers» de l'appareil judiciaire qui ont rencontré la Rapporteuse spéciale ont souligné que la représentation gracieuse est en fait limitée aux affaires pénales et que la qualité de la défense n'est pas suffisante.

VI. Avocats

76. En Roumanie, la profession juridique est libre, indépendante et autonome sur le plan de l'organisation, du fonctionnement et de l'administration, comme cela est prévu par la loi 51/1995 relative à son organisation. Des avocats roumains ont indiqué à la Rapporteuse spéciale qu'ils étaient en mesure d'exercer leur activité librement et sans craindre de représailles. Toutefois, elle n'a été informée d'aucune mesure spéciale visant à permettre aux candidats d'origine rom de s'engager dans la carrière juridique et de recevoir une formation correspondant à leurs besoins²⁵.

77. Les avocats, les procureurs et les juges ont mis l'accent sur l'importance d'une formation appropriée portant sur les nouveaux codes, de manière à assurer une bonne compréhension des changements introduits et une transition en douceur vers une réforme juridique d'envergure.

78. En outre, quelques aspects qui mériteraient d'être améliorés, tels que le manque d'harmonisation du droit, de l'interprétation de la loi et des décisions judiciaires, ainsi que les contraintes sur les ressources et les infrastructures qui pèsent sur certaines juridictions, ont également une incidence néfaste sur l'exercice de la profession juridique.

79. À cet égard, la Rapporteuse spéciale tient à rappeler que les principes de base relatifs au rôle du barreau prévoient que les pouvoirs publics, les associations professionnelles d'avocats et les établissements d'enseignement doivent veiller à ce que les avocats reçoivent un enseignement et une formation appropriés et aient connaissance des idéaux et de la déontologie de leur profession, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par le droit national et international²⁶.

VII. Renforcement des capacités et formation des juges, procureurs et autres juristes

80. La Rapporteuse spéciale salue l'engagement du Gouvernement roumain de renforcer les programmes de formation et d'éducation permanente, et elle accueille avec satisfaction les activités menées par l'Institut national de la magistrature (NIM), créé en 1992.

81. Elle a visité le NIM à Bucarest, où elle s'est entretenue avec son directeur qui l'a informée des différents programmes proposés. Le NIM relève du SCM, qui coordonne ses activités. Le NIM assure la formation professionnelle initiale des futurs juges et procureurs, ainsi que la formation continue des juges et procureurs désignés. Il ne s'agit pas d'un établissement qui permet de prolonger les études universitaires, mais d'une école professionnelle qui assure l'étude du droit par le biais de cas pratiques, en particulier par l'examen de la jurisprudence au sein de petits groupes.

²⁵ Voir les principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu à La Havane (Cuba) en 1990, principe 11.

²⁶ Ibid., principe 9.

82. On a informé la Rapporteuse spéciale que la formation professionnelle continue tient compte de la dynamique du processus législatif et met l'accent sur le droit interne, les instruments juridiques ratifiés par la Roumanie, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des communautés européennes, le droit comparé et les principes déontologiques relatifs à la profession de magistrat. En 2011, le NIM a organisé cinq séminaires sur la coopération judiciaire internationale; il s'efforce de conclure des accords de coopération de manière à permettre aux magistrats de participer au moins une fois par an aux cours qu'il propose. Il convient de noter à cet égard que la Roumanie compte actuellement 6 000 magistrats environ, et que le NIM peut former jusqu'à 3 000 magistrats par an. Le NIM étudie également la possibilité de mettre en place des programmes d'enseignement à distance; il a lancé un projet, parrainé par la Suisse, de séminaires et de conférences à l'intention des magistrats en 2012 et en 2013.

83. La Rapporteuse spéciale se félicite de l'impact positif de ces programmes, qui contribuent à améliorer le professionnalisme des juges et des procureurs, comme cela a été mis en avant par les parties prenantes. Elle salue également cette approche globale et invite le NIM à envisager de dispenser une formation spécifique sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme, notamment celles élaborées par l'ONU. La Rapporteuse spéciale note qu'une proposition tendant à harmoniser les examens d'entrée et à renforcer la formation initiale dispensée aux magistrats attend l'approbation du SCM. Elle se félicite que des sessions de formation distinctes soient proposées aux juges et aux procureurs dans certains domaines, et elle encourage les autorités à examiner plus avant cette question à la lumière des rôles et fonctions différents exercés par les juges et les procureurs.

84. Le NIM a commencé à dispenser une formation portant sur les nouveaux codes, dans le cadre de ses programmes de formation initiale et continue, aux niveaux central et décentralisé. La Rapporteuse spéciale se félicite de ces activités et répète qu'il importe de redoubler d'efforts pour offrir une formation globale portant sur les nouveaux codes avant qu'ils n'entrent en vigueur, de manière à préparer le terrain et à assurer une transition normative fluide chez les procureurs et les juges, afin qu'ils puissent mieux s'adapter aux changements législatifs. Il conviendrait également d'envisager de former les avocats à ces nouveaux codes.

85. À cet égard, la Rapporteuse spéciale se félicite d'autres actions menées par le Gouvernement roumain pour faire mieux comprendre les changements importants qui seront introduits par le nouveau Code pénal ainsi que par les Codes de procédure civile et pénale, qui entreront en vigueur en 2013. En particulier, elle se félicite des partenariats conclus par le Ministère de la justice avec le ministère public, l'Union nationale de l'ordre des avocats en Roumanie, le SCM, et la Haute Cour de cassation et de justice en vue d'organiser une série de séminaires de formation professionnelle portant sur les principales modifications apportées par les quatre nouveaux codes.

86. La Rapporteuse spéciale se félicite également des initiatives du Ministère de la justice, qui a organisé une série de conférences destinées à attirer l'attention sur les modifications les plus importantes consacrées par les nouveaux codes. Ces conférences, auxquelles participeront environ 300 magistrats des juridictions et du ministère public à Bucarest, sont également ouvertes aux juges, aux procureurs et à d'autres juristes, tels que les avocats, les notaires et les greffiers.

87. L'Union nationale de l'ordre des avocats de Roumanie a également mené des activités de sensibilisation portant sur les nouveaux codes; elle a ainsi organisé une conférence nationale en mai 2011, à laquelle ont participé des magistrats et des avocats de tout le pays. Le budget de la Haute Cour de cassation et de justice consacre 200 000 ron (soit 48 000 euros) à la formation professionnelle, somme qui doit permettre d'assurer la participation des juges et des magistrats adjoints aux séminaires et conférences sur les nouveaux codes.

VIII. Conclusions

88. En Roumanie, le pouvoir judiciaire est régi par un cadre juridique global, qui reconnaît l'importance de l'indépendance de la magistrature et est conforme aux normes internationales et aux normes relatives aux droits de l'homme.

89. La Roumanie a adopté des stratégies et des plans d'action spécialement adaptés, destinés à répondre à certains aspects qui appellent une attention accrue, afin d'améliorer le système judiciaire dans des domaines tels que les technologies de l'information, les indices de référence établis par le biais du mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne, et l'intégrité au sein de l'appareil judiciaire.

90. La Rapporteuse spéciale salue les efforts persistants de la Roumanie pour renforcer l'appareil judiciaire en procédant à différentes réformes. Selon elle, les efforts récents illustrent l'engagement résolu de la Roumanie de renforcer le système judiciaire moyennant des lois et les politiques spécialement adaptées. Parmi ces actions on peut citer: i) le plan d'action visant à atteindre les indices de référence établis par le biais du mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne; ii) la loi n° 202 de 2010, appelée la «petite réforme»; iii) l'adoption des nouveaux Code pénal, Code de procédure pénale, Code civil et Code de procédure civile; iv) la stratégie visant à renforcer l'intégrité au sein de l'appareil judiciaire récemment adoptée; et v) des mesures destinées à faire mieux connaître la réforme judiciaire en Roumanie. Parallèlement, la Rapporteuse spéciale souligne qu'il importe d'associer tous les acteurs concernés à la mise en œuvre de ces réformes.

91. La stratégie actuelle de la Roumanie en ce qui concerne la réforme judiciaire vise à améliorer la gestion de l'appareil judiciaire, à renforcer la mise en œuvre de la justice, à promouvoir la participation des citoyens au débat sur la réforme judiciaire et à prendre des mesures pour lutter contre la corruption dans le pays, notamment dans le système judiciaire. Le plan d'action pour la stratégie de réforme judiciaire cherche à mesurer les résultats, l'intégrité, la transparence, l'obligation de rendre compte, les capacités ainsi que la dimension relative aux droits de l'homme du système judiciaire, en tant que condition préalable à la réalisation des buts et priorités de la réforme judiciaire actuellement en cours.

92. Des initiatives prometteuses, ayant un impact positif sur des domaines en rapport avec le mandat de la Rapporteuse spéciale, concernent notamment les programmes de formation mis au point par l'Institut national de la magistrature, ainsi que la campagne d'information lancée par le Gouvernement portant sur les principaux changements introduits par les quatre nouveaux codes.

93. Malgré les efforts, un certain nombre de difficultés persistent. Certaines d'entre elles sont liées à la nécessité de mettre en place des procédures efficaces pour éviter les conflits d'intérêts potentiels parmi les membres du Conseil suprême de la magistrature; identifier et sanctionner les manquements de manière systématique; et mettre un terme à la pratique consistant à nommer des magistrats à des postes non judiciaires au sein de l'appareil judiciaire, et à les affecter à différents organismes gouvernementaux, ce qui a pour effet de réduire le personnel déjà en sous-effectif des tribunaux et du ministère public. Des efforts visant à déterminer la manière d'éliminer les influences politiques et externes indues sur le SCM devraient être faits afin de rendre le SCM effectivement indépendant.

94. L'impact de la réforme judiciaire, eu égard notamment à l'adoption des nouveaux codes sur le travail des juges, des procureurs et des avocats, constitue un autre sujet de préoccupation. La Rapporteuse spéciale se félicite de la finalisation du plan d'action visant à mettre en œuvre le Code de procédure civile, le Code de procédure pénale et le Code pénal, et elle espère que cette mise en œuvre assurera une transition fluide vers les nouveaux cadres légaux.

95. Selon la Rapporteuse spéciale, il faudrait redoubler d'efforts pour qu'une approche axée sur l'individu soit au cœur de toutes les initiatives de réforme judiciaire, afin que la Roumanie puisse effectivement atteindre l'objectif consistant à garantir un système d'administration de la justice qui assure l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, l'égalité et la transparence, conditions préalables à l'exercice des droits de l'homme par tous en Roumanie.

IX. Recommandations

96. Compte tenu de ses conclusions, la Rapporteuse spéciale formule les recommandations ci-après en vue de contribuer à la mise en place d'un système efficace d'administration de la justice, qui assure l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, l'égalité et la transparence, conditions préalables pour garantir l'exercice des droits de l'homme pour tous en Roumanie.

A. Recommandations concernant la réforme judiciaire

97. La Rapporteuse spéciale encourage le Gouvernement roumain à :

a) Adopter une approche de la réforme judiciaire en Roumanie fondée sur les droits de l'homme et axée sur l'individu, et prendre en considération les aspects liés à l'accès à la justice lorsqu'il prend la décision de fermer certains tribunaux;

b) Élaborer et appliquer un plan pour la période de transition précédant l'entrée en vigueur des trois nouveaux codes (Code de procédure civile, Code pénal et Code de procédure pénale), de sorte que les professionnels du droit puissent mieux s'adapter aux modifications législatives qui seront introduites;

c) Suivre de près l'incidence de l'entrée en vigueur des nouveaux codes sur le système judiciaire à court, à moyen et à long terme;

d) Consacrer suffisamment de ressources humaines et financières à la réorganisation des tribunaux et du parquet;

e) Continuer à dispenser une formation aux juges, aux procureurs et aux juristes portant sur la nouvelle législation, et renforcer cette formation;

f) Accroître la capacité de l'Institut national de la magistrature et adopter ses propositions visant à améliorer les normes relatives à la formation et au recrutement;

g) Faire le bilan des bonnes pratiques et des enseignements tirés des expériences menées par le passé en matière de réforme judiciaire, afin de prendre en connaissance de cause des décisions touchant la réforme judiciaire en cours et à venir;

h) Veiller à ce que tous les efforts de réforme judiciaire s'intègrent dans la programmation plus vaste du secteur de la justice, de manière à ce que les lacunes, notamment l'engorgement des juridictions, soient correctement prises en compte;

i) Prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les juridictions disposent de ressources suffisantes, de façon à assurer leur bon fonctionnement; qu'elles sont également correctement équipées, notamment en ce qui concerne les installations facilitant les déplacements et l'accès des personnes handicapées; et qu'il y a suffisamment d'espace de travail, afin d'éviter les ingérences dans les fonctions des juges et des juridictions;

j) Veiller à ce que l'ensemble de la jurisprudence des juridictions soit publiée dans une base de données facile d'accès et aisément consultable.

B. Recommandations pour renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire

98. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

a) D'assurer la transparence du processus d'allocation de ressources à l'appareil judiciaire;

b) De veiller à ce que les juridictions disposent de ressources suffisantes leur permettant de fonctionner efficacement;

c) D'autoriser le pouvoir judiciaire ou un organe indépendant à administrer les locaux où siègent les juridictions, et à allouer, en fonction des besoins, les biens qui sont nécessaires au bon fonctionnement des tribunaux;

d) De veiller à ce que la Haute Cour de cassation et de justice dispose de toute l'infrastructure dont elle a besoin pour s'acquitter de son rôle essentiel;

e) De prendre les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance institutionnelle de l'appareil judiciaire eu égard au budget de la justice, en reconnaissant le droit du pouvoir judiciaire d'élaborer son propre budget et de participer aux débats au Parlement, ainsi qu'en confiant la gestion dudit budget directement au pouvoir judiciaire ou à un organe indépendant qui en serait chargé, afin de prévenir la dépendance financière et d'éviter les tensions entre le pouvoir judiciaire et d'autres branches du pouvoir;

f) D'adopter des mesures de sauvegarde adéquates pour s'assurer que les allocations budgétaires destinées à financer les tribunaux dans l'année fiscale en cours, ou au cours du prochain exercice financier, ne peuvent être réduites qu'avec le consentement du pouvoir judiciaire ou d'un organe indépendant le représentant, et ce à tout moment, y compris en temps de crise;

g) De procéder à une enquête approfondie et indépendante sur les allégations quant à la possibilité de manipuler le système automatisé de distribution aléatoire des affaires, et de prendre les mesures qui s'imposent, compte tenu des conclusions de cette enquête, pour améliorer l'intégrité du système;

h) D'identifier les mesures à prendre pour éliminer l'influence politique et externe indue sur le Conseil suprême de la magistrature et d'adopter toutes les mesures nécessaires à cette fin.

99. La Rapporteuse spéciale encourage les tribunaux et les juges à:

a) Continuer d'agir pour accroître la confiance du public, et renforcer leur capacité de rendre la justice au jour le jour et au cas par cas, étant donné que leur action contribue à accroître la confiance du public dans l'intégrité du système judiciaire;

b) Prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application uniforme et égale de la loi, notamment en publiant leurs décisions.

C. Recommandations au Conseil supérieur de la magistrature

100. La Rapporteuse spéciale recommande au Conseil supérieur de la magistrature:

- a) De mettre en place des mécanismes qui garantissent l'indépendance du Conseil et évitent sa politisation;
- b) De continuer d'agir pour accroître la confiance du public et renforcer l'administration de la justice, ainsi que d'améliorer sa capacité d'identifier et de sanctionner en permanence les manquements judiciaires;
- c) De mettre en place des procédures efficaces pour éviter les conflits d'intérêts potentiels entre ses membres;
- d) De prendre des mesures pour mettre un terme à la pratique consistant à nommer des magistrats à des postes non judiciaires au sein de l'appareil judiciaire et à les affecter à différents organismes gouvernementaux, ce qui contribue à réduire le personnel, déjà en sous-effectif, des tribunaux et du ministère public;
- e) D'élaborer des critères objectifs pour évaluer les manquements et appliquer les sanctions pertinentes (art. 99 et 100, respectivement, de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs), de façon à éviter d'utiliser de manière inappropriée ou indue les procédures et sanctions disciplinaires, et à garantir le respect intégral de l'immunité des juges;
- f) De contribuer à l'application des recommandations formulées par l'intermédiaire du CVM;
- g) D'envisager de contrôler étroitement l'incidence des différentes mesures adoptées pour atteindre les objectifs de la réforme judiciaire;
- h) De coordonner les efforts entre les juges, les avocats et les procureurs de façon à mettre en œuvre, dans les tribunaux, des mécanismes efficaces facilitant l'application des quatre nouveaux codes, dans le respect du droit à un procès équitable.

D. Recommandations concernant le ministère public

101. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

- a) De redoubler d'efforts pour renforcer la capacité du ministère public, notamment en veillant à ce qu'il soit doté du personnel suffisant;
- b) De veiller à ce que la compétence récemment accordée au Procureur général de réattribuer des enquêtes, sans que la loi ne prévoit expressément la nécessité de motiver cette opération, soit exercée conformément aux Principes directeurs de l'ONU applicables au rôle des magistrats du parquet et autres instruments internationaux et régionaux applicables.

E. Recommandations concernant le renforcement des capacités et la formation des juges, des procureurs et autres juristes

102. La Rapporteuse spéciale recommande à l'Institut national de la magistrature:

- a) D'envisager de dispenser une formation particulière sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme, en mettant particulièrement l'accent sur les instruments et mécanismes élaborés dans le cadre de l'ONU;

b) De poursuivre et d'intensifier ses efforts pour dispenser une formation globale portant sur les nouveaux codes, avant qu'ils n'entrent en vigueur, de manière à préparer le terrain et à assurer une transition normative fluide parmi les procureurs et les juges de manière à ce qu'ils puissent faire face aux changements législatifs, et envisager également d'étendre cette formation aux avocats;

c) D'intégrer les questions relatives à l'égalité des sexes dans tous les programmes de renforcement des capacités et de formation des acteurs judiciaires.

F. Autres recommandations

Recommandations concernant l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle

103. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

a) D'envisager d'organiser des campagnes de sensibilisation portant sur l'aide juridictionnelle à l'intention des groupes en situation de vulnérabilité;

b) De prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que des services juridiques de qualité soient fournis par les avocats commis d'office;

c) De faciliter l'accès à la justice de la population rom.

Recommandations concernant l'intégration des questions relatives à l'égalité des sexes

104. La Rapporteuse spéciale invite le Gouvernement à:

a) Intégrer les considérations relatives au sexe dans le processus de réforme judiciaire actuellement en cours et procéder à une analyse systématique du secteur judiciaire sous l'angle de l'égalité des sexes;

b) Établir un panorama permettant d'identifier les obstacles à l'accès des femmes à la justice, que celles-ci soient acteurs judiciaires, victimes, témoins, ou accusées;

c) Prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe dans l'administration de la justice, en particulier en ce qui concerne le système de justice pénale, à tous les stades de la procédure pénale.
