

Roumanie : alliance avec la société civile

Après la chute de la dictature de Ceausescu, le 22 décembre 1989, la mentalité communiste a persisté pendant deux ans. Pendant cette période, les juges n'ont pas souhaité affirmer leur indépendance. Les présidents de juridiction préservaient leurs fonctions et leurs pouvoirs. Pour cela, ils sont restés étroitement liés aux intérêts des politiciens locaux qui les soutenaient, et donc soumis au pouvoir politique. Par ailleurs, la *procurature (parquet)* gardait son pouvoir : ni l'arrestation préventive ni la décision de renvoi devant une juridiction n'étaient soumis au contrôle d'un magistrat du siège. La société roumaine ne se préoccupait pas du rôle et de la place de la justice.

Persistance des vieilles mentalités

Plus généralement, les vieilles mentalités héritées de la période du régime communiste persistaient, et le collectivisme conservait une force d'inertie qui s'exprimait notamment par la soumission faussement égalitaire des membres de la société roumaine aux ordres de la direction centrale de l'État. Ceux qui avaient une autre opinion étaient, comme pendant le communisme, marginalisés. Le sentiment de responsabilité demeurait peu développé.

Les actions des mineurs ("les minériades") des années 1990-1991 ont été dirigées contre des "éléments déclassés" (en majorité des étudiants et des intellectuels) : l'action des mineurs exprimait de façon brutale la persistance d'un passé trouble de l'histoire de la Roumanie, mais elle rejoignait aussi le sentiment des dirigeants, qui avaient appartenu au second rang de l'ancienne *nomenklatura* du système communiste.¹ Et l'opinion de la collectivité, en majorité, était clairement en faveur de l'élimination des "éléments déclassés" ; elle a ouvertement approuvé la manière dont le pouvoir politique de l'époque, en collaboration avec les mineurs, a fait appel à la violence pendant les "minériades". En fait, ces "éléments déclassés" désiraient un nettoyage de la société roumaine et la démission des dirigeants encore en place alors qu'ils avaient eu des responsabilités, même de second rang, dans le parti communiste ou la police politique.² Les "minériades" ont aussi trouvé un écho favorable chez la majorité des Roumains parce que les structures communistes qui demeuraient ont fonctionné de manière irréprochable pour conserver leur pouvoir au cours des événements, et parce que la majorité des Roumains dépendait totalement de l'État pour leur rémunération.

¹ Sur les actions des mineurs, les causes et les effets, voir l'étude publiée dans "Ziarul Financiar" du 17 décembre 2004, auteur: Iulian Anghel, http://www.zf.ro/articol_56257/cele_cinci_mineriate.html.

² En ce sens, la "Proclamation de Timisoara", un document programme exceptionnel, rédigé par un groupe d'intellectuels, prévoyait à son point 8 la lustration comme une condition essentielle pour la constitution d'un État de droit. Voir: <http://www.timisoara.com/timisoara/rev/proclamatia.html>.

Cette situation a paralysé pour une longue période d'années une réelle démocratisation de la Roumaine post-communiste. Or, la mise en place de la justice dans un État de droit, dans une démocratie de type occidental, désiré pourtant affiché par ceux qui ont détenu le pouvoir après 1989, supposait aussi des initiatives de ceux qui travaillaient dans la justice et l'abstention de toute immixtion du pouvoir dans le fonctionnement de la justice. En réalité, les juges, les procureurs, et le personnel auxiliaire, de même que ceux qui détenaient le pouvoir exécutif (en grande majorité des membres de rang deux de la *nomenklatura* du régime communiste) étaient prisonniers d'une mentalité totalitaire. Par ailleurs, les décisions concernant la justice restaient centralisées (notamment celles concernant les nominations et le budget des juridictions) demeurait aux mains du ministère de la justice) et faisaient en pratique obstruction à toute indépendance de la justice. La loi n°58/26 de décembre 1968 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 60/26 décembre 1968 sur l'organisation et le fonctionnement du Parquet de la République Socialiste de Roumanie demeuraient le cadre de fonctionnement du système de justice roumain.

Ces textes disposaient que les présidents des tribunaux départementaux et celui du Tribunal du *municipe* de Bucarest, les juges de ces tribunaux ainsi que les juges des tribunaux civils "...sont élus et révoqués par les Conseils populaires départementaux ou, selon le cas, par le Conseil Populaire du *municipe* de Bucarest, à la proposition du Ministère de la Justice", et que "la répartition des juges élus pour les tribunaux civils, aux instances qui fonctionnent sur le territoire du département ou du *municipe* de Bucarest,(...) se fait par le Ministère de la Justice". Les fonctions de direction dépendaient entièrement Ministère de la Justice. Évidemment, aucun critère objectif n'existait pour la promotion aux instances supérieures ou aux fonctions de direction : la soumission envers le pouvoir exécutif semblait être le seul critère pour la promotion à des instances supérieures ou dans des fonctions de direction. De fait, l'intérêt des chefs de juridiction était de satisfaire le ministère. Or en général, les propositions de promotions des juges dans les échelons supérieurs étaient décidées par le ministre de la justice aux propositions des présidents d'instances : de véritables réseaux se sont ainsi constitués, pour soutenir les intérêts des présidents de juridiction et, au-delà, de ceux qui dirigeaient politiquement la Roumanie pendant cette période.

L'indépendance de la justice comme pilier d'un État de droit était une préoccupation tout à fait secondaire. Et le parquet jouissait des avantages offerts par le régime communiste pendant les années de dictature, les procureurs étant à côté de la police politique représentée par l'ancienne *Securitate*, instrument de préservation du pouvoir communiste. Ainsi, la loi n° 60/1968 en vigueur jusqu'en août 1992 prévoyait que "*La Procuration de la République Socialiste de Roumanie, réalisant la politique du parti et de l'État d'assurer et fortifier continuellement la légalité socialiste, défend les conquêtes révolutionnaires du peuple, l'ordre social et l'État, la propriété socialiste, les*

droits et les intérêts légitimes des organisations socialistes, des autres personnes juridiques ainsi que des citoyens." En d'autres mots, la justice était asservie aux intérêts des pouvoirs politiques centraux et locaux, en lien avec les intérêts des présidents de juridiction, et le parquet représentait tant le régime communiste que le pouvoir politique, car son rôle était de "*défendre les conquêtes révolutionnaires du peuple, du régime social et de l'État*", dans "*la réalisation de la politique du parti et de l'État*." Pour cette raison, le Procureur Général, qui appartenait à l'appareil centralisé d'État, était la personne qui nommait aux fonctions de direction à tous les niveaux de la *Procurature* et disposait de la promotion des procureurs aux niveaux supérieurs, sur proposition des procureurs en chef. En tant que représentants importants du pouvoir politique, les procureurs gardaient de nombreux privilèges et avantages.

Le principal instrument dans les mains des procureurs, était la possibilité d'arrestation préventive sans aucun contrôle judiciaire des personnes considérées dangereuses pour le pouvoir. Or, les actions des mineurs ont pleinement bénéficié de l'aide du parquet qui, avec les forces de répression a pratiqué des arrestations et déclenché des enquêtes à ce moment, contre ceux qui, de manière pacifique, ont protesté contre le pouvoir politique auto-institué après les événements du 22 Décembre 1989.

Réforme du système judiciaire

La nouvelle loi sur l'organisation judiciaire du 7 août 1992 crée les cours d'appel, comme second degré de juridiction. Mais pour conserver leur pouvoir, les présidents de juridiction ont favorisé la nomination de membres de différentes professions juridiques qui antérieurement avaient servi l'appareil communiste. Les personnes "incommodés" ont été isolées et ont souvent choisi la profession libérale d'avocat, qui leur donnait aussi des satisfactions matérielles.

La nouvelle loi consacrait les principes constitutionnels de la Roumanie post-communiste en matière judiciaire en vertu desquels les juridictions, le Ministère Public et le Conseil Supérieur de la Magistrature composent l'autorité judiciaire. Mais cette loi ne présentait pas une vraie rupture avec le passé. Elle n'a pas été précédée par de vrais débats au sein de la magistrature, et la société civile n'a pas non plus exprimé son point de vue sur la place de la justice dans la société et le soutien d'un État de droit.

Les nominations demeuraient aux mains du ministère de la justice, après avis formel du Conseil supérieur de la magistrature, et les chefs de juridictions ont noué des liens avec les parlementaires ou les politiciens qui détenaient des fonctions de direction dans l'appareil administratif central. En raison de la centralisation excessive du fonctionnement administratif dans les mains du pouvoir exécutif, y compris du budget des juridictions, des programmes politiques comme "lutte contre la corruption", "assurance de l'indépendance de la

justice", n'ont qu'un simple affichage, sans conséquences pratiques car le pouvoir politique mêlait toujours ses propres intérêts à ceux des dirigeants des instances.

D'ailleurs, après chaque changement politique majeur (élection d'une nouvelle majorité politique et la nomination d'un nouveau gouvernement basé sur cette nouvelle majorité politique), on observait un changement des présidents des juridictions par le ministre de la justice, tempéré par le maintien en fonction de ceux qui étaient jugés capables se soumettre aux nouveaux politiciens. Et les présidents des cours d'appel ont utilisé avec beaucoup d'efficacité (à l'exception des situations où intervenait le ministre de la justice) les leviers pour consolider leur position sur le plan intérieur par la marginalisation des juges incommodes et leur élimination pour de différents motifs, par la promotion de juges capables d'exécuter, sans dire mot, les ordres des dirigeants des cours d'appel, et des politiciens. Les autres ont décidé de choisir la profession libérale d'avocat. De ce fait, de nombreux postes sont restés libres dans les tribunaux civils, avec de graves conséquences sur la célérité de la justice.

Une période noire pour la justice

L'indépendance du système de justice a été gravement remise en cause pendant les années 2001- 2004 par le ministre de justice de cette époque. Cette période été la plus noire pour l'indépendance de la justice post- communiste. Mme Rodica Stănoiu, nommée ministre de la justice par le parti gagnant des élections de l'automne de 2000,³ est aujourd'hui suspectée de collaboration avec les structures de l'ancien régime communiste et la police politique, par le Conseil National pour l'Étude des Archives de la Sécurité⁴. Elle a pratiquement gelé tout progrès vers la construction d'une réelle indépendance dans la justice. L'asservissement du pouvoir judiciaire a été réalisé de diverses manières pendant le ministère Stănoiu : révocation des présidents d'instance incommodes; nomination de présidents fidèles au parti qui détenait le pouvoir à l'époque, tentative d'adopter en secret des textes portant atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, adoption du Code de Procédure Civile ou de lois concernant la lutte anticorruption qui ont bouleversé, pas seulement le bon fonctionnement des instances, mais aussi l'activité juridictionnelle proprement- dite.

En ce qui concerne les changements du Code de Procédure Civile, ils ont été adoptés par une ordonnance d'urgence du Gouvernement de la Roumanie, aucune consultation des juges, des professions juridiques ou de la société

³Le Parti de la Démocratie Sociale de Roumanie (qui ultérieurement a changé son nom en Parti Social Démocrate) a gagné les élections du 26 novembre 2000 à 36,85% et a formé ainsi le nouveau gouvernement car Ion Iliescu, le candidat de cette formation a gagné le second tour de scrutin des élections présidentielles du 10 décembre 2000.

⁴La décision donnée par le Conseil National pour l'Étude des Archives de la Sécurité a été véhémentement contestée par l'ancien ministre de la justice: <http://www.j-habite-en-roumanie.com/2006/sep06/art0902.htm>.

civile. Une des modifications donnait compétence à la Cour de cassation et de justice pour juger tous les recours en matière civile, commerciale et de droit du travail. Mais le ministère n'avait pas évalué les moyens de la Haute Cour de justice. Les délais de jugement ont considérablement augmenté, et même dans de petits dossiers, comme les allocations familiales; les justiciables étaient obligés de se rendre à Bucarest.

En matière de lutte contre la corruption, la loi imposait que les dossiers soient confiés à des juges spécialisés. En réalité, il s'agissait de juges que le président de la juridiction nommait sans critères objectifs. Ces mesures arbitraires concernant les nominations des juges -qui percevaient de plus une rémunération différente-, ont créé, des tensions importantes : ce n'étaient pas les meilleurs ni les plus intègres qui formaient ces juridictions spécialisées, mais seulement les plus fidèles à leurs présidents.

Fin 2003- début 2004, des lois sur l'organisation judiciaire ont été élaborées en secret. Elles disposaient notamment que les présidents de juridiction étaient proposés, nommés et révoqués par le ministre de la justice, et demeuraient donc sous son contrôle direct ; par ailleurs, le ministre décidait de l'affectation du budget de la justice, y compris dans les juridictions.

L'union des efforts de certains magistrats et de la société civile dans l'Alliance pour une Justice Européenne en Roumanie (A.J.E.R.) a permis de mettre fin à cette situation.

L'Alliance pour une Justice européenne en Roumanie (AJER) a été constituée le 11 février 2004. L'organisation qui n'a pas été enregistrée officiellement, car elle a été créée par l'Association des Magistrats de la Roumanie avec des organisations non-gouvernementales très connues dans le domaine des droits de l'homme et de la défense de l'Etat de droit: Le Centre de Ressources Juridiques (CRJ), l'association Roumaine pour la Transparence (T.I.Romania), l'association pour la démocratie (ADP), l'Institut pour des Politiques publiques (IPP), l'association pour la défense de droits de l'homme de Roumanie- le Comité d'Helsinki, la Société académique roumaine (SAR), l'Académie de Surveillance de la Presse, la fondation pour une société ouverte (FSD).

L'objectif principal de cette association était de mettre un terme aux abus administratifs du ministre Stanoiu, et aussi attirer l'attention de l'opinion publique et du pouvoir législatif sur le danger d'adopter des propositions du ministère de la Justice, qui visaient à subordonner les juges au pouvoir exécutif.

Les actions de cette association ont été couronnées de succès, le ministre de la justice Stănoiu étant obligé de démissionner au début de l'année 2004. Pendant le mandat du nouveau ministre, beaucoup plus ouvert au dialogue trois lois de l'organisation ont été adoptées concernant le statut du magistrat, l'organisation judiciaire et le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Un espoir de réforme

La nomination d'un membre de marque de la société civile, à la fin de l'année 2004, comme ministre de justice, a cristallisé et consolidé l'indépendance réelle et fonctionnelle des instances, des juges et des procureurs. Monica Macovei a été nommée ministre de la justice en décembre 2004. Membre marquant de la société civile, elle a représenté un grand espoir pour la réforme du système judiciaire.⁵ Son mandat a duré jusqu'au printemps de l'année 2007.

Pratiquement, pendant cette période, la justice a été perçue comme indépendante par l'Union Européenne. La lutte contre la corruption a été vraiment engagée : des prévenus ont été jugés après enquête par la structure du Ministère Public spécialisée dans des infractions de corruption. Le chapitre « justice » des négociations de la Roumanie avec l'Union Européenne a connu une évolution significativement positive grâce aux efforts réunis du ministre de la justice, de la société civile ainsi que du nombre significatif des juges et des procureurs impliqués dans le processus de la réforme.

En tout cas, l'idée centrale de la période 2005- printemps 2007 a été celle de la cristallisation d'une réelle indépendance par l'adoption des modifications des lois de l'organisation mais aussi grâce à la position personnelle du ministre de la justice cherchant à éviter toute immixtion dans les affaires de la justice. Grâce à ces efforts, l'indépendance de la justice a été rendue possible. Pour longtemps, un retour en arrière sera difficile : la justice a développé des capacités de réaction. L'activité du Conseil Supérieur de la Magistrature dans sa défense de l'indépendance de la justice reflète cette tendance tout comme l'activité et les réactions des associations professionnelles des magistrats et de la société civile.

Au printemps de l'an 2005, les juges et les procureurs, et leurs associations professionnelles se sont impliqués activement pour faire de substantielles propositions de modification des lois en matière de justice. Ils avaient pour la première fois un vrai partenaire en la personne de la ministre de la justice, Monica Macovei. Certaines lois ont été annulées par la Cour constitutionnelle, dans un contexte où certains magistrats de cette juridiction étaient connus pour avoir occupé des fonctions politiques et maintenir des relations étroites avec ce milieu hostile à une véritable réforme judiciaire.

A l'automne 2005, les juges constitués dans une ONG extrêmement active dans le domaine judiciaire (l'association "La Société pour la justice" -SO JUST) ont fermement défendu la promotion des juges à la Haute Cour de Cassation et de Justice sur des critères objectifs ; elle a aussi demandé la démission d'un

⁵Pour des détails, voir le Rapport indépendant sur le système juridique de Roumanie, publié par l'Association la "Société pour la Justice" (SoJust) du septembre 2006: http://www.sojust.ro/uploaded/raport_1_EN.pdf.

membre du CSM, après qu'une enquête de la direction nationale anticorruption eut révélé qu'il avait commis des infractions de corruption.

Une remise en cause des réformes

Au printemps 2007, le mandat du nouveau ministre, M. Chiuariu, a commencé avec une tentative plus que discutable de destitution d'un procureur en chef de la structure spécialisée dans la lutte contre les infractions de corruption, Doru Țuluș. Cette structure⁶, avait travaillé sur nombreux cas de corruption dans lesquelles ont été impliqués bon nombre de politiciens.

Sur le fond du scandale lié à cette destitution du procureur en chef, les relations se sont tendues entre le procureur en chef de la Direction Nationale Anticorruption (D.N.A.) qui fait partie du ministère public, dirigée par Daniel Moraru, et le ministre de la justice. Il a accusé le ministre de la justice d'avoir fait plusieurs tentatives d'immixtion dans l'activité judiciaire de la D.N.A. pour avoir sollicité de suspendre les poursuites de certains politiciens pendant la période du référendum de démission du Président de la Roumanie (les mois avril-mai 2007) et aussi d'avoir « filtré » toutes les communications de la D.N.A. étaient « filtrées » avant leur publication officielle.

Ce scandale, beaucoup plus ample et dangereux pour la justice dans son ensemble que le cas ponctuel concernant la destitution du procureur en chef Doru Țuluș a mis en évidence la volonté des politiciens de soumettre la justice, et aussi le statut ambigu et hybride du Ministère Public, constitutionnellement subordonné au ministre de la justice mais qui, selon la loi de l'organisation judiciaire, dispose d'une indépendance fonctionnelle.

Le manque de perspective des réformes en justice, et le blocage de la lutte contre la corruption par la tentative de subordonner les procureurs au pouvoir exécutif, ont été clairement mis en évidence dans le compte-rendu de la Banque Mondiale concernant sa mission de vérification du système judiciaire de Roumanie, publié le 25 juillet 2007⁷, ainsi que le manque de performance du nouveau ministre dans la direction de la réforme de la justice, conjuguée à l'inefficacité aiguë dans la même direction du conseil Supérieur de la Magistrature.

Conclusion

La justice roumaine a connu une longue évolution sinueuse après la chute du régime communiste du 22 Décembre 1989. Elle a souffert de multiples violations de son indépendance. Elle a cependant connu une indépendance réelle, reconnue par l'Union européenne, pendant la période 2004-2006.

⁶Voir: http://medel.bugiweb.com/pages/109_1.html.

⁷Voir: <http://www.newsinfo.ro/world-bank-chiuariu.php?cid=view&nid=cd12e029-c715-41c0-9368-3e952d7898ef&hid=media>.

Il reste, certainement, à discuter l'indépendance fonctionnelle des procureurs mais, la société roumaine devrait accepter et presser la classe politique pour qu'elle accepte l'indépendance des procureurs. Il est aussi nécessaire, pour renforcer l'indépendance de la justice et la confiance de la société roumaine dans une justice indépendante, de créer les conditions pour prévenir l'incompétence de certains magistrats, et d'organiser une évaluation objective des juridictions et des juges.

En tout cas, on peut aujourd'hui raisonnablement espérer que tout retour en arrière, qui ferait de la justice l'instrument d'un nouveau totalitarisme, est impossible.

Horatius DUMBRAVA