

**Université Paris I – Panthéon Sorbonne**  
**École doctorale de droit comparé**

**LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE  
COMME REFLET DU PROCESSUS D'ADHESION DE LA ROUMANIE  
A L'UNION EUROPEENNE**

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en droit  
Présentée et soutenue publiquement le 18 décembre 2013 par

**Romana PANAIT**

Jury :

Directeur de recherches : **Madame Geneviève GIUDICELLI-DELAGE**  
*Professeure émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

Membres du jury : **Monsieur Michel MASSE**  
*Professeur émérite de l'Université de Poitiers, rapporteur*  
**Madame Raphaële PARIZOT**  
*Professeur à l'Université de Poitiers, rapporteur*  
**Monsieur Mathieu JACQUELIN**  
*Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne,  
suffragant*  
**Madame Juliette TRICOT**  
*Maître de conférences à l'Université Paris Ouest - Nanterre La  
Défense, suffragant*



## Remerciements

Que ma directrice de thèse, Madame le Professeur Geneviève GIUDICELLI-DELAGE, trouve dans ces lignes l'expression de mes plus chaleureux remerciements pour sa disponibilité, pour son enthousiasme et la confiance qu'elle m'a témoignée en acceptant de me guider dans cette recherche, pour la liberté qu'elle m'a accordée tout en gardant un œil critique sur mon travail, pour les questionnements qu'elle a suscités et pour les discussions si enrichissantes pendant lesquelles elle a toujours su résoudre en quelques mots des dilemmes qui m'avaient pris des journées de réflexion.

J'exprime mes profonds remerciements à Monsieur Michel MASSE, Professeur émérite de l'Université de Poitiers, et à Madame Raphaële PARIZOT, Professeur à l'Université de Poitiers, pour avoir accepté d'être les rapporteurs de ma thèse. Que Monsieur Mathieu JACQUELIN, Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, et Madame Juliette TRICOT, Maître de conférences à l'Université Paris Ouest - Nanterre La Défense, trouvent ici le témoignage de ma reconnaissance pour avoir accepté de participer au jury de cette thèse.

Merci Anne Simon pour ta gentillesse, pour ta disponibilité, pour ta relecture minutieuse et pour tous tes remarques et commentaires si constructifs.

Merci Fabia pour tous les moments passés ensemble, pour ton soutien et pour tes encouragements.



# **SOMMAIRE**

## **PREMIERE PARTIE**

### **LE DEVOIR : ADOPTER POUR CORRESPONDRE**

#### **TITRE 1 – LA TRANSFORMATION DES NORMES PENALES, SOURCE D’INFLUENCE SUR LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE**

Chapitre 1 – Le cadre juridique : construire en ajoutant des éléments nouveaux sur des bases anciennes

Chapitre 2 – Le cadre institutionnel : ajouter de la valeur en légitimant les acteurs intervenant sur la scène pénale

#### **TITRE 2 – L’ENRICHISSEMENT DES NORMES PENALES, LA LEGISLATION EN MATIERE DE CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE COMME MEILLEUR EXEMPLE**

Chapitre 1 – L’éclatement de la législation spéciale en matière de criminalité organisée

Chapitre 2 – La spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LE DEFI : ADAPTER POUR FONCTIONNER**

#### **TITRE 1 – SECURISER LES FRONTIERES**

Chapitre 1 – La police des frontières au centre d’une réforme à plusieurs portées

Chapitre 2 – Le long chemin pour l’intégration de la Roumanie à l’espace Schengen

#### **TITRE 2 – AFFAIBLIR LA CORRUPTION**

Chapitre 1 – Une extension continue de l’intervention en matière de corruption

Chapitre 2 – La nécessité d’une application rigoureuse de la législation anti-corruption en vigueur



## INTRODUCTION

Expliquer le destin de la Roumanie, îlot de latinité dans une région slave, par sa position géographique, est devenu incontournable. Située à l'extrémité orientale d'une Europe souvent divisée, la Roumanie s'est trouvée après la seconde guerre mondiale englobée dans le bloc communiste d'influence soviétique. Depuis, elle n'a jamais pu se défaire de son image de « pays de l'Est », avec toutes les implications que ce syntagme induit : du totalitarisme à la pauvreté et l'instabilité liés à la chute du communisme en décembre 1989.

Restée à l'écart d'une Europe occidentale unie dans le cadre des Communautés et ensuite de l'Union européenne, il est naturel que la Roumanie ait aspiré à un rapprochement, voire à l'intégration de cette structure homogène dès le début des années 1990. L'adhésion à l'Union européenne est apparue comme l'opportunité de changer le destin du pays, mais aujourd'hui, plus que toute autre chose, l'adhésion à l'Union européenne signifie pour la Roumanie la consécration de certains standards. L'atteinte de ces standards supposant une longue période de changements et de transformations, le processus qui a permis d'aboutir à l'adhésion représente en soi une étape cruciale. C'est la raison pour laquelle une étude sur la Roumanie de nos jours, notamment dans le domaine juridique, ne saurait ignorer ce contexte sociopolitique. La référence à l' « intégration européenne » de la Roumanie sera donc, dans cette étude, tout aussi courante qu'est devenue, dans le langage quotidien des roumains, l' « entrée en Europe ».

Aujourd'hui, la Roumanie est membre de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, et le processus de transformation du pays continue. Les bases pour le fonctionnement du pays en tant que membre de l'Union, qui ont été posées au cours du processus d'intégration, constituent des points de départ pour son évolution ultérieure, dans le sens d'une convergence avec les autres pays membres de l'Union.

À partir du moment où la Roumanie a introduit sa demande d'adhésion à l'Union européenne<sup>1</sup>, a débuté un examen constant et approfondi de la part de l'Union au sujet des capacités du pays à s'intégrer. Pour que le pays corresponde aux exigences européennes, l'Union a imposé des critères à respecter et des obligations à remplir. Leur transposition concrète a provoqué la transformation du pays, qui a suivi un schéma précis, retrouvé dans

---

<sup>1</sup> La demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a été présentée le 22 juin 1995.

chaque domaine de la création normative : analyse - transposition - mise en œuvre – fonctionnement : l'analyse de la situation dans un domaine donné à un moment donné – tout comme, plus globalement, la situation du pays en entier à un moment donné – a été suivie par la transposition des nouvelles règles destinées à mettre le domaine respectif - ou le pays - en conformité avec les exigences européennes ; la nécessaire mise en œuvre du nouvel cadre juridique ainsi formé a déterminé ensuite le fonctionnement global du système.

Dans ce contexte de l'harmonisation, le système juridique roumain a été l'objet d'une refonte fondamentale. Les difficultés rencontrées pendant les négociations d'adhésion ont été inévitables. À l'échelle européenne et dans une perspective juridique, le cas de la Roumanie est très similaire à celui d'une partie des autres pays aujourd'hui membres de l'Union européenne et très différent de celui d'une autre partie. Si des rapprochements à un degré plus ou moins élevé peuvent être effectués entre la genèse du système juridique roumain actuel et celle des systèmes juridiques des pays qui ont adhéré récemment à l'Union européenne<sup>2</sup>, en revanche, la situation de la Roumanie est radicalement différente de celle des pays fondateurs de l'Union européenne. Alors que ces derniers ont créé le droit communautaire pas-à-pas et ont enrichi leurs ordres juridiques internes en même temps qu'ils ont réformé l'ordre juridique communautaire, la Roumanie a dû se rattacher à une structure déjà fonctionnelle à vocation supranationale, donc très complexe et très différente<sup>3</sup> de ce que connaissait ce pays.

Le droit a constitué le noyau de ce rattachement, étant à la fois le fondement pour le fonctionnement du système national et le moyen de mettre en place les nouveautés, ainsi que d'introduire dans le système les éléments nécessaires pour que celui-ci puisse évoluer et s'intégrer à la structure supranationale.

Chaque domaine du droit permet d'illustrer la transformation du pays et du système juridique. Même si peuvent être identifiées des différences entre les domaines en ce qui concerne l'ampleur de la transformation, le mouvement est global. Les bases sur lesquelles

---

<sup>2</sup> Sont visés ici les pays qui ont adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004, à savoir la République tchèque, l'Estonie, le Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, Pologne, la Slovénie et la Slovaquie.

<sup>3</sup> En tant que structure supranationale, l'Union européenne est également multinationale ; ses spécificités, affirmées dès le début et renforcées dans le temps, sont le résultat de continues négociations entre plusieurs États et d'une volonté commune mise au service d'un intérêt global européen. Sur le rôle et l'étendue des négociations, avec application au cas de la Roumanie, voir également Vasile PUSCAS, *Romania spre Uniunea Europeana – Negocierile de aderare (2000-2004)*, Iasi, Institutul European, 2007. En termes d'échelle (géographique, démographique, juridique), la différence entre une structure étatique nationale et une structure multiétatique supranationale est manifeste. Voir en ce sens notre article « Le temps comme facteur de qualité du droit – l'exemple de l'influence du temps sur le droit roumain au cours du processus d'intégration européenne de la Roumanie », *Jurisdoctoria*, no. 3, octobre 2009, p. 43.

sont venues s'ajouter les normes européennes, c'est-à-dire la législation roumaine existante au moment de la demande d'adhésion – qui pourrait être appelée, symboliquement, « originelle » - ont été déterminantes. Entre la richesse de la législation originelle et le travail nécessaire pour sa mise en conformité avec les exigences européennes, existe un rapport de proportionnalité inversée : plus elle a été riche, moins les besoins en termes de réforme étaient grands et plus elle a été pauvre, plus le travail a été important – ce qui a été le cas dans une grande majorité de situations. Après analyse, et ayant également à disposition le résultat final, il ne s'avère pas choquant de parler de « richesse » ou, au contraire, de « pauvreté » de la législation roumaine avant le commencement du processus d'adhésion. Son évidente modernisation à la fin du processus d'adhésion est bien parlante en ce sens.

Le domaine de la justice et des affaires intérieures a été depuis le début un domaine sensible. Concentré de pouvoirs et ainsi fortement exposé à toutes sortes de dérives, digne héritier de l'époque communiste et donc difficilement réformable, très exposé publiquement car présentant un intérêt général pour la société, le domaine de la justice et des affaires intérieures s'est avéré un chantier difficile. Son étude en est donc d'autant plus intéressante. Un « screening »<sup>4</sup> de la législation roumaine avant et après l'adhésion fait ressortir un taux particulièrement élevé de transformations en matière pénale ; dans ce cadre, la criminalité organisée occupe la première place ; d'un point de vue académique, l'intérêt que suscite l'analyse de cette branche se révèle ainsi incontestable.

Le thème est également intéressant à traiter par sa nature même : la criminalité organisée s'étend comme une « toile d'araignée » sur l'ensemble de la société - sur les autorités étatiques par le biais de la corruption, sur la société civile par ses résultats et par ses méthodes ; par ses mécanismes, elle vise plusieurs branches du droit et représente, par son organisation, une importante manifestation du phénomène infractionnel. Son étude offre ainsi un grand potentiel scientifique pour un juriste, pénaliste en l'espèce.

D'un point de vue pratique, la criminalité organisée est au centre des préoccupations européennes depuis de nombreuses années déjà. Ce qui était à l'origine un problème à caractère national est devenu dans le temps et avec l'évolution du monde un sujet à dimensions multinationales. Depuis que l'Union européenne a commencé à s'intéresser au phénomène de la criminalité organisée, celui-ci a beaucoup changé et ne cesse d'évoluer. La libre circulation et la globalisation ont rendu le phénomène mobile, il a traversé les frontières et apparaît désormais comme une problématique transnationale. Au début,

---

<sup>4</sup> Ce terme est fréquemment utilisé dans des contextes similaires dans les travaux européens. Voir à titre d'exemple la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement, COM/2004/0657 final.

cette « transnationalité » de la criminalité organisée aurait pu limiter l'étude en la concentrant sur une seule caractéristique de cette complexité du phénomène. Cependant, la criminalité organisée ne peut et ne doit être ni réduite ni confinée à une seule dimension étant donné que, de nos jours, « transnational » va de pair avec criminalité organisée : le seul exemple de la Roumanie le démontre, car si les cas de criminalité organisée découverts sur le territoire du pays ne sont pas tous de nature transnationale, le taux des cas qui le sont est en effet très élevé.

La composante géographique est un autre élément qui permet d'écartier tout soupçon d'arbitraire quant au choix de la criminalité transnationale organisée comme référence pour traiter l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. La position géographique de la Roumanie à l'est de l'Europe, en toute proximité des anciennes Républiques soviétiques, et bénéficiant, en plus, d'une ouverture sur la Mer Noire peut être considérée de plusieurs points de vue comme stratégique. Elle a fait sans doute la spécificité du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

Pour que l'Union puisse s'assurer ainsi une extension à l'est, de nombreuses conditions ont dû être remplies. L'intérêt que la position géographique de la Roumanie a également induit certaines difficultés : la sécurisation de ses frontières, en tant que futures frontières de l'Union à l'est. Dans le cadre de la lutte de l'Union contre la criminalité transnationale, ceci a été un point essentiel, tout comme il est devenu un élément clé de l'adhésion de la Roumanie à l'Union. La sécurisation des frontières a fait l'objet d'un contrôle sérieux et constamment renforcé de la part des institutions européennes. Outre les mécanismes habituels de surveillance de la transposition et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire, d'importants moyens pratiques ont été employés ; dans ce cas très précis, le contrôle s'est réalisé sur place, dans les locaux des autorités et aux points de passage de la frontière. L'Union a mis tout en œuvre pour s'assurer que les frontières seraient sécurisées au moment de l'adhésion du pays et, dans le même temps, pour la Roumanie, l'accomplissement de cette tâche a représenté un gage donné à l'Union en vue de sa future adhésion.

## **La perspective de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne – objectif, étapes et réalisations**

Les relations entre la Roumanie et l'Union européenne ont commencé en 1974<sup>5</sup>, quand la Roumanie a été le premier pays d'Europe centrale à établir des relations contractuelles avec l'Union européenne, sous la forme d'un accord sur un système de préférences généralisées<sup>6</sup>, suivi en 1980 par un accord sur les produits industriels. Les rapports diplomatiques n'ont été initiés qu'après le changement de régime, en 1990.

Toujours très encadrées, les relations entre la Roumanie et l'Union ont tout d'abord été régies par un accord de coopération commerciale signé en 1991, pour évoluer ensuite vers une sphère plus large avec l'Accord européen du 1<sup>er</sup> février 1993 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1995<sup>7</sup>. Avec un objet dépassant la seule coopération économique, celui-ci préparait déjà la future intégration de la Roumanie, établissant non seulement un cadre pour le dialogue politique et une base pour la coopération sociale, financière et culturelle, mais aussi un mécanisme de mise en œuvre, de gestion et de suivi de tous les domaines concernés par les relations entre la Roumanie et l'Union.

C'est dans la suite logique de cet accord que la Roumanie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 22 juin 1995. Une première évaluation faite par la Commission européenne en 1997 concluait que les négociations d'adhésion seraient ouvertes avec la Roumanie « dès qu'elle [aurait] fait des progrès suffisants pour satisfaire aux conditions d'adhésion »<sup>8</sup>. Cela sous-entendait que d'importants progrès étaient encore nécessaires et que ni la Roumanie ni l'Union n'étaient encore prêtes pour cette adhésion. Les efforts déployés par la suite et l'ampleur du chantier entrepris donneront raison à la Commission.

---

<sup>5</sup> Les premiers contacts ont en effet été établis en 1967 avec l'initiation des négociations pour une série d'accords techniques-sectoriels ayant pour objet des produits agro-alimentaires. Sur l'historique des rapports entre la Roumanie et l'Union européenne, voir le site internet de la Commission, à savoir les pages consacrées à la politique d'élargissement et notamment aux précédents élargissements [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/index_en.htm), où peuvent être trouvés les principaux documents liés au processus d'intégration européenne de la Roumanie, ainsi que le site internet de la Représentation de la Commission Européenne en Roumanie [http://ec.europa.eu/romania/eu\\_romania/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/romania/eu_romania/index_ro.htm).

<sup>6</sup> Le système généralisé de préférences tarifaires (SPG) de l'Union européenne propose des réductions de droits de douane ou un accès au marché communautaire en franchise de droits pour les exportations.

<sup>7</sup> Accord Européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, JO L 357 du 31.12.1994, p. 2.

<sup>8</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, DOC/97/18, Bruxelles, 15 juillet 1997. La même opinion est exprimée par la Commission des affaires étrangères du Parlement Européen dans le rapport sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, en vue du Conseil européen de Vienne (12-13 décembre 1998), A4-0428/98, Rapporteur Pierre Bernard-Reymond, 19 novembre 1998.

Le processus d'intégration européenne de la Roumanie s'est déroulé en deux étapes : la première située entre le moment de la demande d'adhésion déposée auprès de l'Union et l'ouverture des négociations d'adhésion, la deuxième entre l'ouverture et la clôture des négociations. Tout au long de ce processus, la Roumanie a été l'objet d'un examen approfondi et complet de la part de l'Union, bénéficiant en même temps d'un constant soutien institutionnel et financier. Comme pour les autres pays candidats, le chemin suivi au cours du processus d'adhésion a été celui établi par le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997<sup>9</sup>, à savoir un dispositif d'encadrement, en application d'une stratégie de préadhésion et analysé par une procédure de suivi.

En respectant ce processus, l'étape préalable à l'ouverture officielle des négociations s'est développée autour d'une stratégie de préadhésion renforcée dont l'axe essentiel a été constitué par les partenariats pour l'adhésion mis en place par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. Décidés par la Commission après consultation du pays candidat et adoptés ensuite par le Conseil, les partenariats sont des instruments mobilisant dans un cadre unique toutes les formes d'assistance aux pays candidats : les priorités pour la préparation à l'adhésion telles qu'elles résultent de l'analyse de la situation de chaque État, ainsi que les moyens financiers pour aider chaque État candidat dans la mise en œuvre de ces priorités<sup>10</sup>. Le premier partenariat pour l'adhésion en faveur de la Roumanie a été conclu le 30 mars 1998<sup>11</sup>. Il a ensuite été révisé et actualisé à trois reprises en 1999<sup>12</sup>, 2002<sup>13</sup> et 2003<sup>14</sup>, en tenant compte de l'évolution de la situation dans le pays.

L'objectif étant de mettre l'État candidat en mesure d'adhérer à l'Union, en parallèle, une procédure de suivi et d'évaluation a été mise en place : des rapports réguliers de la Commission au Conseil, ayant pour objet l'examen des progrès accomplis par chaque État

---

<sup>9</sup> Selon les Conclusions de la Présidence, « le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 constitue un jalon historique pour l'avenir de l'Union et de l'Europe toute entière », justement grâce au lancement du processus d'élargissement qui « inaugure une nouvelle ère en mettant définitivement fin aux divisions du passé ». Les conclusions de la Présidence Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 sont disponibles en ligne, par exemple sur le site internet du Sénat français à l'adresse [http://www.senat.fr/europe/Themes/luxembourg\\_elargissement.pdf](http://www.senat.fr/europe/Themes/luxembourg_elargissement.pdf)

<sup>10</sup> Article premier du Règlement (CE) no. 622/98 du Conseil du 16 mars 1998 relatif à l'assistance en faveur des États candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion et, en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion, JO L 085 du 20.3.1998, p. 1.

<sup>11</sup> Décision du Conseil du 30 mars 1998 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Roumanie (98/261/CE), JO L 121 du 23.4.1998, p. 11.

<sup>12</sup> Décision du Conseil du 6 décembre 1999 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Roumanie (1999/852/CE), JO L 335 du 28.12.1999, p. 15.

<sup>13</sup> Décision du Conseil du 28 janvier 2002 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Roumanie (2002/92/CE), JO L 44 du 14.2.2002, p. 82.

<sup>14</sup> Décision du Conseil du 19 mai 2003 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Roumanie (2003/397/CE), JO L 145 du 12.6.2003, p. 21.

candidat sur la voie de l'adhésion, évaluent la mise en œuvre des partenariats pour l'adhésion et sont accompagnés, le cas échéant, de recommandations pour l'ouverture de conférences intergouvernementales bilatérales. Les rapports de la Commission ont servi de base pour prendre dans le cadre du Conseil les décisions nécessaires sur la suite des négociations<sup>15</sup>. Depuis 1998 et jusqu'en 2004, la Roumanie a bénéficié de sept rapports réguliers<sup>16</sup> qui ont rendu compte annuellement de la situation du pays et de l'avancement sur la voie de l'adhésion.

Le processus d'adhésion, englobant les dix États candidats d'Europe centrale et orientale (dont la Roumanie) et Chypre, décidé par le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 a été officiellement lancé le 30 mars 1998, par le début des négociations avec six pays candidats<sup>17</sup>; les cinq pays restants<sup>18</sup>, parmi lesquels la Roumanie, ont vu l'ouverture des négociations les concernant repoussée à une date ultérieure non précisée.

La décision d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Roumanie a été prise par le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999<sup>19</sup>, sur une recommandation de la Commission formulée le 13 octobre de la même année<sup>20</sup>, alors que se manifestait une nouvelle dynamique pour le processus d'élargissement. L'ouverture officielle des négociations a eu lieu dans le cadre de la Conférence Intergouvernementale du 15 février 2000; à cette occasion, les autorités roumaines ont fixé de manière unilatérale le 1<sup>er</sup> janvier 2007 comme date cible pour l'adhésion. Les négociations se sont déroulées dans le cadre des « conférences d'adhésion »<sup>21</sup> entre la Commission européenne, en tant que

---

<sup>15</sup> Point 29 des Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997.

<sup>16</sup> Rapport régulier de la Commission sur les progrès accomplis par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 4 novembre 1998, COM(98) 702 final; rapport régulier 1999 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 13 octobre 1999, COM(1999) 510 final; rapport régulier 2000 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 8 novembre 2000, COM(2000) 710 final; rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 13 novembre 2001, COM(2001) 700 final; rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 9 octobre 2002, COM(2002) 700 final; rapport régulier 2003 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 5 novembre 2003, COM(2003) 676 final; rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion du 6 octobre 2004, COM(2004) 657 final. Tous les rapports réguliers sont disponibles sur le site internet de l'Union européenne aux adresses suivantes : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/romania/e01108\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/romania/e01108_fr.htm) ou [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/romania/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/romania/key_documents_en.htm)

<sup>17</sup> La Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque, la Slovaquie et Chypre.

<sup>18</sup> La Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie.

<sup>19</sup> Voir le point 10 des conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999.

<sup>20</sup> Recommandation exprimée dans le document d'ensemble « Rapports sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion », COM(1999)500 final du 13.10.1999.

<sup>21</sup> Selon la procédure, durant une Présidence du Conseil de l'Union européenne, au moins une conférence d'adhésion au niveau des ministres et une autre au niveau des négociateurs en chef doivent avoir lieu.

représentante des États membres de l'Union, d'une part, et le ministère de l'intégration européenne roumain et la Délégation nationale pour la négociation de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, d'autre part. Créé en 2001<sup>22</sup> afin de remplacer les structures préexistantes et devenues insuffisantes, le ministère de l'intégration européenne a été l'organisme chargé de la coordination du processus de préparation de l'adhésion du pays. Il a assuré la direction de la Délégation nationale pour la négociation de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne<sup>23</sup>, organisme chargé de l'évaluation, l'organisation et le suivi des engagements pris par le pays dans le cadre du processus de négociation ; son responsable a été également le négociateur en chef de la Roumanie. Avec l'avancement des négociations, la nécessité d'une stratégie globale de l'intégration s'est imposée à niveau national, déterminant ainsi l'apparition de différentes structures d'appui, comme le Comité interministériel pour l'intégration européenne<sup>24</sup>, composé des secrétaires d'État chargés de l'intégration européenne, nommés dans chaque ministère d'exécution. Ses fonctions ont ensuite été reprises par le Comité exécutif de l'intégration européenne, présidé par le premier ministre et comptant parmi ses membres permanents le ministre de l'intégration européenne, le ministre des affaires étrangères et le ministre des finances publiques, se réunissant pour des rencontres hebdomadaires afin de débattre des questions spécifiques relatives à l'adhésion.

Les négociations ont porté sur 31 chapitres relatifs aux différents domaines thématiques de l'acquis communautaire. Selon la procédure, chaque chapitre est négocié séparément, étant d'abord objet d'un examen analytique dénommé « screening », destiné à établir le niveau de reprise de l'acquis communautaire sur le chapitre en question, avant le commencement des négociations. Dès qu'un niveau minimum est atteint, le chapitre est ouvert à la négociation, étant ensuite provisoirement fermé à la fin des négociations, au moment où une position commune de l'État candidat et de l'Union européenne a été prise et adoptée par le Conseil européen. Selon la procédure, chaque chapitre est considéré provisoirement fermé jusqu'à la fermeture de tous les autres chapitres, qui marque la fin des

---

<sup>22</sup> Le ministère de l'intégration européenne a été créé par la Décision du Gouvernement no. 14 du 4 janvier 2001, publiée au Moniteur Officiel (M. Of.) no. 16 du 10 janvier 2001. Avant, c'était le Département de l'intégration européenne qui avait la mission de coordonner les relations bilatérales entre la Roumanie et l'Union. Celui-ci a été progressivement transformé en un ministère directement rattaché au premier ministre, avant d'être inséré dans les structures du ministère des affaires étrangères.

<sup>23</sup> La Délégation nationale pour la négociation de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a été créée par la décision du gouvernement no. 273 du 22 février 2001 concernant la coordination, la préparation et l'organisation des négociations pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, M. Of. no. 120 du 9 mars 2001.

<sup>24</sup> Le Comité interministériel pour l'intégration européenne a été créé par la décision du Gouvernement no. 14 du 4 janvier 2001, précitée, article 11.

négociations d'adhésion. La Roumanie a finalisé les négociations après une durée d'un peu moins de cinq ans, dans le cadre de la Conférence d'adhésion de décembre 2004, à Bruxelles. L'aval politique a été reçu lors du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004, qui a confirmé ainsi dans ses conclusions le calendrier d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne<sup>25</sup>. Le Traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne<sup>26</sup> a été signé le 25 avril 2005 à Luxembourg.

Correspondant à la volonté affichée par la Roumanie dès le début du processus d'intégration, le Traité a prévu comme date d'adhésion du pays à l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Après la signature du Traité d'adhésion, la Roumanie est devenue État en cours d'adhésion et a acquis le statut d'observateur actif des activités des institutions européennes, étant impliqué dans le processus législatif mais sans bénéficier du droit de vote.

La clôture des négociations et la signature du Traité d'adhésion n'ont pas signifié pour autant la fin du processus. Si l'adhésion a comporté une dimension idéaliste, étant considérée par une grande partie de la population roumaine comme l'accomplissement d'un souhait national et comme la voie vers de meilleurs horizons, passé le moment de l'adhésion, les obligations de la Roumanie à l'égard de l'Union ont été au centre des préoccupations. La réciprocité de cette appartenance à l'Union avait été soulignée par le Parlement européen dès le moment où il avait donné son aval à l'adhésion du pays à l'Union ; il affirmait que l'adhésion « ne [devait] pas être perçue comme une fin en soi, mais comme l'opportunité de contribuer au projet d'intégration européenne, qui vise à promouvoir la paix et ses valeurs et à créer un espace de solidarité et de prospérité »<sup>27</sup>.

De plus, au plan national, des efforts étaient encore nécessaires pour satisfaire entièrement aux exigences européennes. Et ceci non seulement parce qu'une « clause de sauvegarde » était prévue dans le Traité d'adhésion, mais surtout parce que la démocratisation et la modernisation du pays étaient encore à parfaire.

Des « clauses de sauvegarde générales » en matière d'économie, de marché intérieur et de justice et affaires intérieures, susceptibles d'être activées sur vote unanime

---

<sup>25</sup> Voir le chapitre « Elargissement » des conclusions de la Présidence hollandaise. Les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004 sont disponibles sur internet sur le site du Conseil à l'adresse [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/83206.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/83206.pdf)

<sup>26</sup> Traité entre les États membres de l'Union européenne et la République de Bulgarie et la Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JO L 157 du 21.6.2005. Le Traité contient plusieurs parties : le corpus du Traité, le Protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne et l'Acte final.

<sup>27</sup> Point 25 de la résolution du Parlement européen sur la demande de la Roumanie de devenir membre de l'Union européenne, JO L 157 du 21.6.2005, p. 7.

des États au sein du Conseil, ont été prévues pour tous les nouveaux États membres en cas de manquement flagrant aux obligations correspondant à l'adhésion. Compte tenu de la durée comprise entre la signature du Traité et la date effective de l'adhésion, ainsi que l'ampleur des engagements à respecter, une clause de sauvegarde spécifique additionnelle a été introduite pour la Roumanie<sup>28</sup> sous la forme d'une « clause de report » de l'adhésion. Ayant pour effet de retarder d'un an l'adhésion (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008), elle était supposée intervenir, à la suite d'une décision du Conseil prise à l'unanimité sur la base d'une recommandation de la Commission, en cas de « risque sérieux » que le pays « ne soit manifestement pas prêt », avant la date d'adhésion du 1<sup>er</sup> janvier 2007, « à satisfaire aux exigences de l'adhésion dans un certain nombre de domaines importants »<sup>29</sup>.

La même conséquence de report de l'adhésion à l'Union pour une durée d'un an, mais cette fois-ci sur la base d'une décision du Conseil prise à la majorité qualifiée, était prévue en cas « de graves manquements au respect par la Roumanie de l'un ou plusieurs [...] engagements et exigences », à savoir onze obligations devant être remplies avant que le pays ne devienne membre le 1<sup>er</sup> janvier 2007, dont sept en matière de « justice et affaires intérieures » et quatre en matière de « concurrence »<sup>30</sup>.

Le respect de ces engagements pris par la Roumanie a été suivi par la Commission et inscrit dans des rapports de suivi ayant vocation à remplacer les précédents rapports réguliers. Présentant les résultats de l'évaluation menée par la Commission sur le degré de préparation du pays à l'adhésion, le premier de ces rapports date d'octobre 2005<sup>31</sup> et sera suivi par un deuxième, en mai 2006<sup>32</sup> et un troisième, en septembre 2006<sup>33</sup>. Selon les conclusions de ce dernier, « l'acquis et le Traité d'adhésion recèlent des garanties suffisantes pour assurer le bon fonctionnement des politiques et institutions de l'UE. Compte tenu des progrès accomplis, [...] la Roumanie [sera] en mesure d'assumer les droits et les

---

<sup>28</sup> Cette clause a été également introduite pour la Bulgarie, les deux pays ayant signé en même temps le Traité d'adhésion à l'Union européenne.

<sup>29</sup> Les citations proviennent de l'article 39 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JO L 157 du 21.6.2005, p. 203.

<sup>30</sup> Les citations proviennent des points 2 et 3 de l'article 39 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne. Lesdites obligations sont énumérées à l'annexe IX de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, « Engagements spécifiques contractés par la Roumanie et exigences acceptées par celle-ci lors de la clôture des négociations d'adhésion le 14 décembre 2004 (visés à l'article 39 de l'acte d'adhésion) ».

<sup>31</sup> Roumanie. Rapport global de suivi, COM (2005) 534 final, Bruxelles, le 25.10.2005.

<sup>32</sup> Rapport de suivi sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie, COM (2006) 214 final, Bruxelles, le 16.5.2006.

<sup>33</sup> Rapport de suivi sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie, COM (2006) 549, le 26.9.2006.

obligations liés à l'adhésion à l'UE au 1er janvier 2007 »<sup>34</sup>. La décision finale concernant la date d'adhésion du pays à l'Union européenne a ainsi été prise, confirmant la date précédemment établie. Aucune clause de sauvegarde n'a été donc activée et l'adhésion de la Roumanie comme membre à part entière de l'Union européenne a eu lieu comme prévu le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La mention de cette clause de sauvegarde, même si elle n'a pas été activée et il n'y a donc pas eu report de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, est utile pour comprendre en perspective l'évolution de la situation. Étant donné que le dernier rapport de la Commission avant l'adhésion avait fait état de questions en suspens, en particulier en ce qui concerne la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire et des instances chargées de faire appliquer la loi et la lutte contre la corruption, le dispositif de surveillance mis en place entre le moment de la signature du Traité d'adhésion et l'adhésion effective de la Roumanie à l'Union européenne a été suivi par un autre, applicable après l'adhésion. Établi par une décision de la Commission de décembre 2006<sup>35</sup> sous la forme d'un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés en vue d'atteindre certains objectifs spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, son rôle est de surveiller au plus près les mesures adoptées par la Roumanie en ces domaines particuliers, considérés comme sensibles. Il n'est pas surprenant que ce soient ces sujets précis qui aient été mis en exergue par la Commission, car, tout au long des négociations, ces domaines ont suscité des difficultés particulières. La décision d'établir un mécanisme de coopération et de vérification dans ce domaine s'inscrit dans la droite ligne de l'attitude antérieure des institutions européennes. Selon cette décision, la Commission doit faire rapport au Parlement européen et au Conseil au moins tous les six mois au sujet de l'évolution de la situation en Roumanie dans les domaines concernés. Depuis juin 2007, la Commission publie donc régulièrement des rapports d'évaluation<sup>36</sup> – un rapport final par année, précédé par un rapport intermédiaire – sur l'état d'avancement de ce mécanisme de coopération et de vérification<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>35</sup> Décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (2006/928/CE), JO L 354 du 14.12.2006, p. 56.

<sup>36</sup> Tous les rapports sont disponibles sur le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm)

<sup>37</sup> Pour éviter les confusions, les rapports rédigés par la Commission européenne en relation avec l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne seront désignés comme suit dans cette étude :

- pendant le processus d'adhésion, c'est-à-dire entre 1998 et 2004, rapports réguliers ;
- entre la signature du traité d'adhésion et l'adhésion proprement-dite, c'est-à-dire en 2005 et 2006, rapports de suivi ;

Les conclusions de ces rapports vont de partagées à réservées, voire défavorables. Elles sont l'expression du fait que l'important travail de transformation commencé par la Roumanie il y a 15 ans se heurte à certaines difficultés, n'est pas encore achevé et, qui plus est, nécessite une surveillance extérieure de nature à pouvoir l'encadrer. Dans le premier de ces rapports, en juin 2007, il était fait état de progrès « inégaux » et « insuffisants »<sup>38</sup>. Un an plus tard, en juillet 2008, la Roumanie est encouragée à continuer les réformes, des améliorations étant nécessaires dans chacun des domaines visés par le rapport. En juillet 2009, à la suite des nombreuses critiques émises par le rapport précédent, la Commission constate que la Roumanie a retrouvé le rythme de ses réformes, mais que, en même temps, les changements positifs ne se sont pas encore implantés durablement et restent fragmentés. Dans la période suivante, les efforts demeurent insuffisants dans la mesure où le rapport intérimaire de la Commission de mars 2010 note que la Roumanie n'a pas été en mesure de maintenir le rythme des réformes qu'elle s'était imposé.

La tendance est confirmée par le rapport annuel de juillet 2010, un des moins favorables ; sont évoquées des « lacunes importantes », un manque « d'une volonté politique suffisante », un « recul important » en matière législative et une « réticence des hautes instances du pouvoir judiciaire à coopérer et à prendre leur part de responsabilité dans la réforme »<sup>39</sup>. Ayant provoqué d'importants débats aux niveaux tant politique que juridique, le rapport de juillet 2010 de la Commission européenne au titre du mécanisme de coopération et de vérification a représenté un tremplin pour la Roumanie dans le processus de réforme nécessaire en matière judiciaire, en particulier dans le domaine de la corruption.

Le changement certainement le plus spectaculaire en ce qui concerne le processus judiciaire, dans l'attente de l'entrée en vigueur des nouveaux codes civil, pénal et procéduraux correspondants attendus par la Commission européenne depuis des années, a été la « petite loi de réforme »<sup>40</sup>. Le principal objectif de cette loi est l'accélération et la simplification des procédures judiciaires, en matière pénale la nouveauté totale étant l'introduction de principe de l'opportunité des poursuites, en faveur du procureur uniquement<sup>41</sup>.

---

• les rapports rédigés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, c'est-à-dire depuis 2007, rapports d'évaluation.

<sup>38</sup> Rapport d'évaluation de juin 2007, p. 6.

<sup>39</sup> Les citations proviennent du rapport d'évaluation de juillet 2010, p. 3, 7, 9.

<sup>40</sup> Loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'amélioration de la procédure de traitement des affaires, M. Of. no. 714 du 22 octobre 2010, communément appelée la « petite loi de réforme » en matière de justice.

<sup>41</sup> Ce point sera traité en détail dans le chapitre premier du titre premier de la première partie ci-dessous.

Le fonctionnement du système judiciaire et les reports incessants de l'adoption et de la mise en œuvre de nouveaux codes continuent à être visés dans les rapports subséquents, conjugués avec la nécessaire distance que le corps politique devrait garder par rapport à la justice, une autre question devenue sujet de critiques récurrentes.

En parallèle, la lutte contre la corruption, particulièrement à haut niveau<sup>42</sup>, qui constitue depuis le début du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne une des préoccupations-clé et un problème qui n'a jamais été ni abandonné ni résolu, continue à donner lieu à des interrogations au niveau européen.

Tous ces éléments montrent que la réforme du système judiciaire roumain sera pendant encore un temps un sujet de débats et une source importante d'interrogations doctrinales.

### **Le rôle de l'Union européenne dans le processus d'adhésion – entre coordination, soutien et vérification**

Pour comprendre pleinement comment des réformes d'une telle ampleur se réalisent, il faut s'intéresser au fonctionnement du mécanisme en profondeur et en considérant les deux facettes du processus: d'une part, celle de l'Union européenne, qui pose les conditions, et d'autre part, celle de la Roumanie, qui doit répondre aux exigences. Au fur et à mesure de l'analyse, apparaîtra clairement le fait que, même si une partie mène le jeu et l'autre respecte les règles, l'intérêt du jeu est finalement commun. L'ampleur de l'effort déployé parle d'elle-même en ce sens.

L'Union européenne a eu dès le début une attitude de soutien. Le travail complexe des négociations a eu pour but d'amener les États à satisfaire aux critères d'adhésion applicables à chaque pays candidat, établis par le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 et renforcés par le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995. En premier lieu, et condition *sine qua non* de l'adhésion, se situe le critère politique consistant dans « des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection » ; il est suivi par le critère économique et donc l'exigence d'une « économie de marché viable ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne », pour être complété par le critère institutionnel représentant « la capacité d'en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire, ainsi que l'adoption de l'acquis communautaire et son

---

<sup>42</sup> Sur cette question et le phénomène de corruption en général, voir les deux derniers chapitres de cette étude.

implémentation effective par le biais des structures administratives et judiciaires appropriées »<sup>43</sup>.

Le critère politique étant satisfait par la Roumanie dès 1998<sup>44</sup> et le critère économique nécessitant une discussion trop éloignée du sujet de cette recherche, c'est sur la capacité institutionnelle de la Roumanie à adopter et intégrer l'acquis communautaire que cette étude sera concentrée par la suite.

L'acquis représente « le cadre législatif et institutionnel [...] au moyen duquel l'Union traduit ses objectifs dans les faits »<sup>45</sup>. Son adoption est une condition indispensable pour l'adhésion de tout nouvel État à l'Union. Elle a une double signification : pour l'Union européenne, l'adoption de l'acquis représente la garantie que le nouvel État membre est en mesure de répondre à ses attentes ; du point de vue des États déjà membres, c'est un moyen de fonder la confiance dans les nouveaux membres<sup>46</sup>.

L'adoption de l'acquis par un pays candidat à l'adhésion commence avec sa transposition sur le plan législatif, nécessairement suivie par son application effective ; dans un souci d'organisation, il a été divisé en plusieurs chapitres correspondant aux principaux domaines d'activité de l'Union, chacun sujet de négociations distinctes. Tous ces aspects se retrouvent sous la dénomination générique employée par l'Union d' « aptitude [du pays candidat] à assumer les obligations découlant de l'adhésion »<sup>47</sup>. Ils vont de paire avec l'adaptation des structures administratives, indispensable pour mettre en œuvre l'acquis.

Constituant une préoccupation à part entière, la « capacité administrative à appliquer l'acquis »<sup>48</sup> représente la clé de la réussite du processus d'adhésion et a été considérée par l'Union dès le début des négociations comme un domaine d'importance majeure. Le renforcement des capacités administratives et institutionnelles a constamment figuré parmi les priorités définies par le Conseil dans les partenariats pour l'adhésion de la Roumanie, tout comme dans les résolutions du Parlement européen relatives à l'adhésion de la Roumanie. La réforme en la matière a été initiée par les autorités roumaines en concertation avec la Commission européenne : dans un premier temps, elles ont dressé ensemble tous

---

<sup>43</sup> Les citations proviennent des conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, point 7.

<sup>44</sup> Voir en ce sens, le rapport régulier 1998 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, point I.3, p. 12.

<sup>45</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 41.

<sup>46</sup> Valsamis MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, p. 39.

<sup>47</sup> Il s'agit du titre d'un chapitre qui figure dans tous les rapports réguliers.

<sup>48</sup> Les rapports réguliers de 1998 et 1999 contiennent chacun un chapitre dénommé « Capacité administrative à adopter l'acquis » ; à partir du rapport régulier 2000, la question de la capacité administrative est examinée dans le cadre de chaque chapitre de négociation.

les ans une liste indicative des organes chargés de la mise en œuvre dans les secteurs clés de l'acquis<sup>49</sup> ; en plus, des jumelages ont été organisés pour que le savoir-faire administratif et technique des États membres de l'Union soit mis à la disposition des pays candidats.

La nécessité d'une approche stratégique a conduit la Commission à mettre en place des plans d'action visant à renforcer la capacité administrative et judiciaire des pays candidats<sup>50</sup> ; préparés conjointement avec chaque pays engagé dans les négociations, ils identifient les domaines prioritaires, ainsi que les actions à mener et introduisent des mécanismes de suivi. Pour la Roumanie, le plan d'action a été élaboré au printemps 2002, pour couvrir une période de deux années (2002 et 2003), et a été l'objet d'une première évaluation dans le cadre du Rapport régulier 2002 de la Commission. Les priorités mentionnées dans ce plan d'action se retrouveront par la suite dans la « feuille de route »<sup>51</sup> pour l'adhésion de la Roumanie adoptée en novembre 2002 et couvrant toute la période jusqu'à l'adhésion.

Le domaine étant particulièrement sensible à cause de l'héritage communiste qui « subordonnait le droit et l'administration à la mise en œuvre de la politique du parti »<sup>52</sup>, la réforme s'est avérée très difficile, même si elle était inscrite par les autorités roumaines parmi les priorités des programmes de gouvernement ou des plans nationaux d'adoption de l'acquis. Le besoin de mettre un terme à des pratiques et à attitudes passées a supposé un réaménagement complet de l'administration publique à partir du niveau central du gouvernement et des ministères, passant par la réorganisation de la fonction publique roumaine et accompagné par la refonte du système juridictionnel. Dans le contexte d'une réforme opérée en profondeur, sur la conception même des institutions, l'insuffisance des ressources humaines et la nécessité de développer une politique moderne en la matière ont constitué une importante partie du problème<sup>53</sup> ; toutes ces difficultés étant à surmonter dans le contexte d'une évolution continue de l'acquis communautaire, que le pays devait constamment suivre.

---

<sup>49</sup> Voir les rapports réguliers pour les années 1998 et 1999, respectivement p. 45 et p. 64.

<sup>50</sup> Les « plans d'action concernant la capacité administrative et judiciaire » ont été introduits par le document de stratégie de la Commission « Réussir l'élargissement. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion », COM (2001) 700 final du 13.11.2001.

<sup>51</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Feuilles de route pour la Bulgarie et la Roumanie, COM (2002) 624 final du 13.12.2002.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>53</sup> La question de la gestion des ressources humaines à tous les niveaux de l'administration et du pouvoir judiciaire a constitué une préoccupation constante de la Commission européenne dans les négociations avec la Roumanie. Témoignent en ce sens tous les rapports réguliers publiés sur les progrès de la Roumanie sur la voie de l'adhésion.

La faiblesse des capacités administratives a « handicapé »<sup>54</sup> de plusieurs manières la progression du pays vers l'intégration : elle a engendré un inévitable retard dans la reprise et la mise en œuvre de l'acquis communautaire, s'est avérée la cause d'une capacité trop limitée d'application des politiques et a affecté par la suite la crédibilité des engagements pris par la Roumanie lors des négociations d'adhésion<sup>55</sup>. Même après la clôture des négociations et l'atteinte d'un « très haut niveau d'alignement sur l'acquis »<sup>56</sup>, le renforcement de la capacité administrative globale était resté une condition pour que la Roumanie soit en mesure de satisfaire aux obligations de l'adhésion à la date envisagée<sup>57</sup>.

À part cet essentiel transfert de savoir-faire et cette efficace approche organisationnelle, l'Union a posé ses exigences tout en fournissant un important soutien d'ordre pratique, à savoir financier. Selon la politique communautaire annoncée par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997, le renforcement de l'aide accordée par l'Union aux pays candidats afin de soutenir les réformes requises pour devenir membres de l'Union est devenu une partie essentielle de la stratégie de préadhésion. Dans la réalisation des réformes nécessaires sur le chemin de l'intégration, la Roumanie a ainsi été soutenue financièrement par l'Union européenne, dans le cadre des programmes européens d'aide accordée aux pays candidats pendant la période de restructuration économique massive et de changements politiques qu'est la période de préadhésion.

La Roumanie a bénéficié de trois instruments de préadhésion financés par l'Union afin d'assister les pays d'Europe centrale et orientale dans leurs préparations d'adhésion : *Phare*, *SAPARD* et *ISPA*. Ceux-ci ont été utilisés jusqu'en 2006<sup>58</sup>, quand ils ont été remplacés par un instrument unique, le *IAP*<sup>59</sup>, applicable pour la période 2007 – 2013 et qui vise à améliorer l'efficacité et la cohérence de l'aide au moyen d'un cadre unique.

Le principal instrument, et également le plus ancien, est le programme *Phare*, créé en 1989<sup>60</sup> ; suivant le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 ayant décidé l'ouverture

---

<sup>54</sup> Expression employée par la Commission européenne dans *Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, précité, p. 7.

<sup>55</sup> Voir en ce sens, la résolution du Parlement européen sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, P5\_TA(2004)0182, 11 mars 2004, p. 6.

<sup>56</sup> Rapport de suivi 2005, p. 20.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>58</sup> Pour plus d'informations sur ce point, consulter le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/index\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/index_fr.htm).

<sup>59</sup> Règlement (CE) no. 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 210 du 31.7.2006, p. 82.

<sup>60</sup> Le programme PHARE a été initialement créé par le Règlement du Conseil no. 3906/1989 du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République Populaire de Pologne, JO L 375 du 23.12.1989, p. 11, afin de soutenir le processus de réforme en Hongrie et Pologne. À la suite du Conseil européen d'Essen en décembre 1994, *Phare* est devenu l'instrument financier de la stratégie de

de l'Union vers les pays d'Europe centrale et orientale désirant adhérer<sup>61</sup>, mais surtout après le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 ayant lancé le processus d'élargissement de l'Union vers l'Est, le programme *Phare* a été complètement orienté sur l'aide à la préadhésion des pays candidats<sup>62</sup>. Il prenait la forme d'aides non remboursables et son domaine d'intervention concernait essentiellement l'aide au renforcement des institutions et à la mise en place du cadre réglementaire nécessaire pour assurer l'alignement sur l'acquis, mais aussi l'investissement dans la cohésion économique et sociale, tout ceci dans le respect des priorités définies dans le processus d'adhésion de chaque pays candidat. La Commission et les autorités nationales partageaient la gestion du programme *Phare* : la Commission assumait la responsabilité globale de la gestion du programme ; les pays bénéficiaires étaient responsables au premier chef de la réalisation et de l'exploitation des projets. L'allocation des fonds communautaires était soumise à la règle de « conditionnalité » selon laquelle un pays ne pouvait bénéficier de l'assistance de la Communauté que si elle respectait ses obligations et continuait à progresser dans la voie des critères définis à Copenhague et dans la mise en œuvre du partenariat pour l'adhésion. En cas de non-respect de ces conditions générales, le Conseil avait la faculté de décider d'interrompre l'aide financière<sup>63</sup>.

Le soutien financier en faveur de la Roumanie date de 1990 et a été apporté à travers le programme *Phare*, sous la forme d'une assistance technique destinée principalement au renforcement des institutions et à l'élaboration des politiques. Près de 30% des crédits ainsi alloués ont été affectés au renforcement institutionnel, les 70% restants finançant des investissements destinés à consolider le cadre réglementaire nécessaire pour assurer

---

préadhésion ayant pour objectif l'adhésion finale des dix pays associés d'Europe centrale à l'Union européenne : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

<sup>61</sup> Voir les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, point 7, lettre A, sous-section iii, p. 25.

<sup>62</sup> Les deux autres programmes de financement SAPARD (l'instrument agricole de préadhésion) et ISPA (l'instrument structurel de préadhésion) ont été créés en 1999 pour centraliser l'aide en matière d'agriculture et de développement rural et, respectivement, pour financer des projets d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports. Ils ont été mis en œuvre par le Règlement du Conseil no. 1268/1999 du 21 juin 1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion (SAPARD), JO L 161 du 26.6.1999, p. 87 et, respectivement par le Règlement du Conseil no. 1267/1999 du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de préadhésion (ISPA), JO L 161 du 26.6.1999, p. 73.

<sup>63</sup> Article 4 du Règlement (CE) no. 622/98 du Conseil du 16 mars 1998 relatif à l'assistance en faveur des États candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion et, en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion, JO L 85 du 20.3.1998, p. 1.

l'alignement sur l'acquis et pour renforcer la cohésion économique et sociale<sup>64</sup>. Le financement a suivi les priorités établies par les documents officiels de l'intégration et ont couvert un large éventail de domaines. Pour la période 1990-1999, le programme Phare a fourni à la Roumanie 1,2 milliard d'euros<sup>65</sup>, alors que dans la période 2000-2006 l'aide de préadhésion a été plus que doublée<sup>66</sup> et ceci pour la totalité des pays candidats<sup>67</sup>. Dans le cadre des programmes nationaux *Phare* pour les années 2000-2004, un montant total de 1 400 millions d'euros a été affecté à la Roumanie, sur lequel 806 millions (57,6 %) ont été octroyés pour le soutien à l'investissement<sup>68</sup>. Le programme national *Phare* 2005<sup>69</sup> a alloué à la Roumanie 372,29 millions d'euros.

Pour le renforcement des capacités institutionnelles, le principal instrument a été le « jumelage »<sup>70</sup>. Mis en place depuis 1998 à l'initiative de la Commission, le rôle de ce mécanisme est d'aider les pays candidats à renforcer leurs capacités institutionnelles à mettre en œuvre l'acquis, grâce au jumelage d'administrations et d'agences d'un pays candidat avec leur homologue d'un pays membre. L'idée à l'origine du programme est de faire profiter les pays candidats du savoir-faire des pays membres par divers moyens et notamment un détachement à long terme de fonctionnaires, associé à des actions de formation et à des missions d'experts pour des courtes durées. L'avantage du mécanisme des jumelages consiste en un travail conjoint, pendant une durée déterminée, à la transposition et à l'intégration d'un point spécifique de l'acquis, tout en visant l'obtention d'un résultat précis<sup>71</sup>.

---

<sup>64</sup> L'investissement consiste généralement en des bâtiments et du matériel pour lesquels les autorités nationales passent des marchés de fournitures et de travaux. Le renforcement des capacités institutionnelles est défini comme le processus consistant à aider les pays candidats à développer les structures, les stratégies, les ressources humaines et le savoir-faire en matière de gestion nécessaires au renforcement de leurs capacités économique, sociale, réglementaire et administrative.

<sup>65</sup> Montant figurant dans le rapport régulier, p. 9.

<sup>66</sup> C'est le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 qui a décidé le doublement de l'aide de préadhésion à partir de l'an 2000, ainsi que la création des deux autres instruments spécifiques, ISPA et SAPARD.

<sup>67</sup> A partir de l'année 2000 ont été également introduits les instruments de financement SAPARD et ISPA.

<sup>68</sup> Voir, en ce sens, le rapport d'audit réalisé par la Cour des Comptes européenne, visant à évaluer la performance des projets d'investissement relevant du programme *Phare* en Bulgarie et en Roumanie : Rapport spécial no. 4/2006 relatif aux projets d'investissement dans le cadre de Phare en Bulgarie et en Roumanie, JO C 174 du 26.7.2006, p. 1.

<sup>69</sup> L'accord de financement concernant le programme national *Phare* 2005 a été signé le 27 juillet 2006 par le ministre des finances roumain et le chef de la délégation de la Commission européenne en Roumanie.

<sup>70</sup> Davantage d'informations sur les « jumelages » sont disponibles sur le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm)

<sup>71</sup> Outre les projets de jumelages (ou « twinning ») ordinaires, ont aussi été utilisés des projets de « jumelage léger » (dénommées « twinning light ») d'une durée inférieure à six mois et n'implique pas le détachement permanent d'experts ou de fonctionnaires d'un pays membre, leur but étant de poursuivre des objectifs bien définis et de portée limitée qui, au cours des négociations, s'avèrent nécessiter des adaptations.

Pour la Roumanie, à l'origine, les jumelages ont concerné principalement les secteurs prioritaires de l'agriculture, de l'environnement, des finances publiques, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que les mesures préparatoires à la gestion des fonds structurels. ; Par la suite, ils ont été étendus et appliqués à tous les secteurs de l'acquis. En 2002, avec l'ouverture des négociations pour le chapitre « justice et affaires intérieures » de l'acquis, celui-ci deviendra le principal domaine concerné par les projets de jumelage<sup>72</sup>. Les matières dans lesquelles ils sont intervenus ont été des plus divers : coopération policière et de lutte contre la criminalité organisée (avec le Royaume-Uni comme partenaire principal) ; rapprochement des législations, sur la gestion du bureau du procureur et l'organisation des Cours et Tribunaux (en partenariat avec le ministère de la justice français) ; prévention du blanchiment de capitaux (avec l'Italie) ; gestion des frontières, concernant l'asile et l'immigration (avec l'Allemagne et le Danemark) ; réforme judiciaire (avec la France comme partenaire principal) ; lutte contre la corruption (avec l'Espagne) ; lutte contre les drogues (avec l'Espagne et la Grande-Bretagne) ; *management* des frontières (avec l'Allemagne), migration (avec la Suède et le Danemark, ou encore les Pays-Bas) ; lutte contre la corruption au niveau des structures policières (avec la France et l'Espagne), etc. Au total pendant la période 1998-2003, la Roumanie a bénéficié de 132 jumelages<sup>73</sup>.

Une autre composante du programme *Phare* dont la Roumanie a largement bénéficié est celle établie en matière "coopération transfrontière". Il s'agit d'un mécanisme créé en 1994<sup>74</sup> dans le but d'aider les régions frontalières des États candidats d'Europe centrale et orientale à surmonter leurs problèmes spécifiques de développement et à rapprocher leur niveau de développement de celui des autres États de l'Union européenne. Chaque année, des subventions en faveur de la Roumanie ont été destinées aux programmes de coopération transfrontalière concernant les futures frontières intérieures de l'Union avec la Bulgarie et la Hongrie. À partir de 2003, compte tenu de l'élargissement de l'Union survenu en début de l'année 2004 et de la nouvelle orientation de la Commission vers le

---

<sup>72</sup> Voir en ce sens, le rapport régulier 2002, p. 17.

<sup>73</sup> Rapport régulier 2004, p. 12.

<sup>74</sup> Règlement (CE) no. 1628/1994 de la Commission du 4 juillet 1994 concernant la mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière entre pays d'Europe centrale et orientale et États membres de la Communauté dans le cadre du programme *Phare*, JO L 171 du 6.7.1994, p. 14, remplacé par le Règlement (CE) no. 2760/1998 du 18 décembre 1998 concernant la mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme *Phare*, JO L 345 du 19.12.1998, p. 49, ce dernier modifié ensuite par les Règlements no. 1596/2002 du 6 septembre 2002, JO L 240 du 7.9.2002, p. 33, et no. 1822/2003 du 16 octobre 2003, JO L 267 du 17.10.2003, p. 9. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir sur le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante :

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50001\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50001_fr.htm)

renforcement de la coopération entre l'Union et les pays voisins non-candidats<sup>75</sup>, les programmes de coopération transfrontière ont été étendus aux futures frontières extérieures de l'Union avec la Moldova, la Serbie, le Monténégro et l'Ukraine.

Toujours grâce aux financements *Phare*, la Roumanie a participé activement à des programmes multinationaux et horizontaux de gestion, tels que TAIEX<sup>76</sup> – instrument d'assistance technique et d'échange d'informations ayant pour but d'apporter une assistance technique à court terme – ou SIGMA<sup>77</sup> – dont le but est de moderniser les systèmes de gouvernement et de gestion – et à différents « programmes communautaires », organisés dans les domaines les plus divers, comme l'égalité des chances, la lutte contre les discriminations, lutte contre l'exclusion sociale, la santé publique, la défense de l'environnement, les douanes, etc.

L'impact de *Phare* a été globalement positif. Tous les rapports réguliers relatifs à la Roumanie font état d'un « transfert effectif de savoir-faire, d'équipement et de ressources financières » dans tous les domaines-clés de l'adhésion. Pourtant, le processus d'octroi de l'aide communautaire n'a pas été épargné par le principal problème qui a touché l'entier processus d'adhésion de la Roumanie : la faible capacité administrative et institutionnelle. L'aide financière accordée au titre des instruments de préadhésion a représenté un « défi important pour l'administration roumaine »<sup>78</sup>, étant donné les capacités limitées de l'administration à absorber les ressources *Phare*. La programmation, la gestion opérationnelle et le contrôle financier des fonds étant insuffisants, ils ont souvent agi comme des obstacles dans la mise en œuvre complète de l'aide allouée, ce qui fait que les rapports réguliers ont généralement fait état de réserves de crédits non engagées ou de retards dans les délais de mise en œuvre des projets. Après une forte baisse pendant la période 1995-1997, le taux d'absorption des fonds *Phare* s'est finalement stabilisé à partir de l'année 2000

---

<sup>75</sup> Voir la Communication de la Commission « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », COM(2003) 393 final, Bruxelles, le 1.7.2003.

<sup>76</sup> TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) est un instrument de la direction générale de l'élargissement de la Commission européenne. TAIEX aide les pays bénéficiaires en matière de rapprochement, d'application et d'exécution de la législation de l'Union européenne. Principalement tourné vers la demande, il canalise les demandes d'assistance et contribue à fournir des expertises adaptées pour répondre aux problèmes à court terme. Informations disponibles sur le site internet de la Commission européenne, sur la page dédiée au TAIEX à l'adresse [http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_fr.htm)

<sup>77</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) est une initiative commune de l'Union européenne et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Par l'intermédiaire de SIGMA est fournie assistance dans cinq domaines-clés : cadre juridique et service public, gestion des ressources publiques, procédures d'appel d'offres publiques, élaboration des politiques, ainsi que stratégie et réforme.

<sup>78</sup> Rapport régulier 2001, p. 9.

à 97%<sup>79</sup>. Pour une grande partie des projets, les biens n'avaient pas été affectés à l'usage prévu ou ne l'avaient été qu'en partie seulement. Ces insuffisances résultaient d'une faible capacité administrative et d'un manque de ressources nationales. Il en a même été conclu que la Commission avait surestimé la capacité de gestion des pouvoirs publics roumains et avait souvent fixé, en accord avec le pays, des objectifs et des délais trop ambitieux<sup>80</sup>.

Outre l'assistance communautaire apportée par l'Union, dans le cadre du processus européen d'élargissement, les États déjà membres offrent eux-mêmes des fonds aux pays candidats, pour les soutenir dans cette période de transition. La Roumanie a ainsi bénéficié d'« assistance bilatérale » de la part de la France, de la Grèce, du Danemark, du Royaume-Uni, de la Belgique, de l'Autriche, de la République tchèque, des Pays-Bas, de l'Allemagne, mais aussi de la Bulgarie.

En contrepartie de ces soutiens, la Roumanie se devait d'avoir une attitude constructive matérialisée par des actions concrètes.

#### **L'attitude de la Roumanie - l'enjeu politique de l'intégration et ses conséquences sur la justice**

La volonté d'intégration européenne de l'État roumain ne faisant aucun doute, c'est au-delà de l'attitude affichée que des incertitudes ont pu être décelées. L'action concertée en vue d'avancer sur le chemin de l'intégration réclamait non seulement des déclarations politiques ou des positionnements diplomatiques, mais aussi des agissements concrets. C'est ainsi que la bonne volonté de l'État roumain, par ailleurs sincèrement affichée, a dû être traduite par des actions concrètes. L'alignement sur les normes européennes, réalisable par l'adoption de l'acquis, a obligé l'État roumain à légiférer. Étant donné les circonstances, il ne s'agissait pas de légiférer dans des conditions ordinaires : tout devait se faire à un rythme accéléré. Plusieurs facteurs compliquaient la tâche des autorités : le volume impressionnant de la nouvelle réglementation à adopter, sa nouveauté, les délais à respecter, la nécessité d'ajuster les nouvelles règles à la politique gouvernementale en permanente transformation.

Pour se conformer aux nouvelles exigences, mais également afin de protéger leurs intérêts politiques, les différentes formations au pouvoir ont fait usage, pour légiférer, d'un instrument législatif peu démocratique, à savoir « l'ordonnance du gouvernement ». La Constitution roumaine, dans sa version alors en vigueur, autorisait en effet le gouvernement à se substituer au Parlement et à légiférer par « ordonnance », sur la base d'une habilitation

---

<sup>79</sup> Rapport régulier 2004, p. 8.

<sup>80</sup> Voir, en ce sens, le rapport d'audit réalisé par la Cour des Comptes Européenne, précité, recommandation 1, point 59.

du Parlement, et dans « des cas exceptionnels » qui n'étaient pas définis par la loi fondamentale<sup>81</sup>, des « ordonnances d'urgence » pouvaient aussi être adoptées par le gouvernement<sup>82</sup>. À commencer par l'avis donné en 1997 sur la demande d'adhésion de la Roumanie, les institutions européennes ont constamment critiqué « l'application particulièrement étendue de ce mécanisme »<sup>83</sup>. En dehors d'une solution immédiate et temporaire au problème ayant déterminé leur adoption, les ordonnances du gouvernement n'ont pas vocation à la résolution de manière durable d'une difficulté normative. De plus, les sources d'inquiétude à l'égard de ce dispositif sont nombreuses: le danger de confondre ainsi les pouvoirs législatif et exécutif; le contournement du Parlement et de ce fait l'opacité du processus législatif; l'instabilité législative engendrée, car une fois adoptées, les ordonnances entrent en vigueur immédiatement et ne doivent être approuvées que rétrospectivement par le Parlement. En même temps, la possibilité du Parlement de les approuver ou non, puisque les normes sont appliquées entre leur adoption par l'exécutif et leur approbation par le Parlement, engendre des modifications d'un texte déjà appliqué et résulte ainsi une regrettable instabilité législative<sup>84</sup>.

Les raisons avancées par les gouvernements pour justifier l'emploi de ce mécanisme tenaient surtout à la lenteur du processus législatif; cependant, il est parfois apparu clairement que l'utilisation abusive d'ordonnances « ordinaires » et surtout d'ordonnances d'urgence avait pour but d'éluder la procédure parlementaire, ceci particulièrement dans les périodes de fragilité des formations politiques au pouvoir. La législation assez permissive en la matière a également contribué à faire perdurer la situation. Avec la révision constitutionnelle d'octobre 2003<sup>85</sup>, les circonstances dans lesquelles le recours aux ordonnances est possible ont été précisées, et leur entrée en vigueur a été retardée jusqu'à leur présentation formelle au Parlement pour débats. Reste qu'aucune définition claire n'a été donnée de la notion de « situations extraordinaires » dans lesquelles le recours aux

---

<sup>81</sup> La Constitution n'a toujours pas été révisée sur ce point.

<sup>82</sup> Article 114 de la Constitution roumaine de 1991, devenu l'article 115 après la révision constitutionnelle de 2003, par la loi no. 429 du 23 octobre 2003 de révision de la Constitution de la Roumanie, M. Of. no. 758 du 29 octobre 2003. Le nouvel article 115 reprend les dispositions de l'ancien article 114, mais précise un peu plus le champ d'utilisation des ordonnances d'urgence.

<sup>83</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 13.

<sup>84</sup> Sur ces questions, voir le rapport régulier 1999, p. 12; le rapport régulier 2000, p. 16; le rapport régulier 2001, p. 18; le rapport régulier 2002, p. 22.

<sup>85</sup> La révision de la Constitution a été approuvée par le référendum national des 18 et 19 octobre 2003; la Constitution révisée est entrée en vigueur le 29 octobre 2003, date de la publication au Moniteur Officiel de la Roumanie de la décision de la Cour constitutionnelle no. 3 du 22 octobre 2003 pour la confirmation du résultat de référendum national des 18 et 19 octobre 2003 concernant la loi de révision de la Constitution de la Roumanie, no. 429 du 23 octobre 2003.

ordonnances d'urgence pourrait être justifié, ce qui limite les effets potentiellement positifs de la révision. De plus, il pourrait être considéré que le gouvernement « s'est assuré » la tranquillité du processus législatif par ordonnance, par l'introduction d'une nouvelle disposition dans la Constitution, laquelle prévoit qu'une ordonnance d'urgence présentée par le gouvernement est réputée adoptée par la première chambre, si elle n'est pas approuvée par le Parlement dans un délai de 30 jours<sup>86</sup>. Dans ces conditions, après une brève baisse observée au lendemain de la réforme<sup>87</sup>, la situation en réalité n'a pas changé, ce que déplorent les institutions européennes<sup>88</sup>.

Les effets négatifs sont donc multiples, non seulement parce que du recours excessif aux ordonnances résulte « une politique souvent désordonnée et une approche faite d'accélération et de coups de frein »<sup>89</sup>, mais, en ce qui concerne la matière pénale, parce que la politique criminelle de l'État elle-même souffre du fait que la législation trouve ses fondements dans des ordonnances du gouvernement et non pas dans des lois votées par le Parlement.

Globalement, les rapports réguliers de la Commission européenne font état de difficultés considérables dans le processus législatif, dues notamment à la capacité limitée du Parlement à exercer un contrôle effectif sur la législation<sup>90</sup>. La transposition de l'acquis est devenue dans ces conditions un véritable problème.

Cette attitude des autorités roumaines a également d'importantes incidences sur la qualité des réformes. Des interventions isolées et ponctuelles qui peinent à interagir sont l'expression d'un manque de coordination de la réforme ; la multitude des normes à intégrer se traduira par une « boulimie » législative, tandis que la rapidité exigée pour se conformer aux exigences européennes fera naître des textes élaborés « à la va-vite ». Autant de raisons pour contribuer à l'instabilité législative, car la mauvaise qualité des textes ainsi adoptés demandera par la suite d'incessantes modifications et adaptations.

La matière pénale n'a pas fait exception. Le travail accompli en vue de l'adhésion à l'Union européenne s'est concrétisé par un changement dont la complexité couvre tous les domaines. La réforme a visé aussi bien les textes d'applicabilité générale en la matière, tels que le code pénal et le code de procédure pénale, les principaux acteurs, la police et la

---

<sup>86</sup> Article 115, paragraphe 5 de la Constitution d'octobre 2003 ; sur ces questions, voir aussi le rapport régulier 2003, p. 17 et le rapport régulier 2004, p. 15.

<sup>87</sup> Selon le rapport régulier 2004, p. 15 : 41 ordonnances adoptées entre octobre et décembre 2003, contre 87 entre octobre et décembre 2002.

<sup>88</sup> Voir en ce sens la résolution du Parlement européen sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, 16 décembre 2004, p. 2.

<sup>89</sup> Rapport régulier 1999, p. 66.

<sup>90</sup> Rapport régulier 2001, p. 18, et rapport régulier 2002, p. 21.

justice, que des normes pénales spécifiques lesquelles, dans la plupart des cas, ont vu le jour au cours du processus d'intégration européenne du pays. C'est tout à fait le cas des actes adoptés en matière de criminalité organisée : la traite d'êtres humains, le blanchiment d'argent, la protection des témoins et la protection des données ou même la criminalité organisée elle-même, matières qui n'étaient pas du tout réglementés auparavant, alors que le trafic de drogues est parti d'une réglementation minimale pour être complètement réformé.

Le mécanisme législatif prépondérant dans ces domaines est celui de l'adoption d'une loi-cadre initiale, établissant les bases de la matière, pour ensuite être modifiée à plusieurs reprises, notamment par des ordonnances d'urgence. Ce schéma théorique est applicable aux lois suivantes : la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite d'êtres humains<sup>91</sup>, la loi no. 21 du 18 janvier 1999, remplacée par la loi no. 656 du 7 décembre 2002 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent<sup>92</sup>, la loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins<sup>93</sup>, la loi no. 677 du 21 novembre 2001 sur la protection des données personnelles en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données<sup>94</sup>, la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la lutte contre le trafic et la consommation illicites de drogues<sup>95</sup>.

Avec d'importantes incidences sur la lutte contre la criminalité organisée, la législation concernant les frontières et la corruption s'est développée de manière spectaculaire ; domaines autonomes fondamentaux pour le bon fonctionnement d'un État de droit, leur enrichissement permanent a été coordonné avec la lutte contre la criminalité organisée. Sous la pression de l'Union, la sécurisation des frontières et la lutte contre la corruption sont devenues des éléments essentiels sur la voie de l'adhésion de la Roumanie.

Ceci explique l'abondance de la législation en ces domaines : vu le cadre législatif extrêmement pauvre ou désuet existant initialement, une nouvelle réglementation a été adoptée pour poser les bases d'un nouveau système, lequel sera adapté et perfectionné par la suite par l'intermédiaire d'un très grand nombre d'actes modificatifs. En matière de

---

<sup>91</sup> Loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, M. Of. no. 783 du 11 décembre 2001.

<sup>92</sup> Loi no. 21 du 18 janvier 1999 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, M. Of. no. 18 du 21 janvier 1999, remplacée par la loi no. 656 du 7 décembre 2002 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent, M. Of. no. 904 du 12 décembre 2002.

<sup>93</sup> Loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, M. Of. no. 964 du 28 décembre 2002.

<sup>94</sup> Loi no. 677 du 21 novembre 2001 sur la protection des données personnelles en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données, M. Of. no. 790 du 12 décembre 2001, modifiée par la loi no. 102 du 3 mai 2005 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité Nationale de Surveillance du traitement des données à caractère personnel, M. Of. no. 391 du 9 mai 2005.

<sup>95</sup> Loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la lutte contre le trafic et la consommation illicites de drogues, M. Of. no. 362 du 3 août 2000.

corruption, l'évolution s'est produite dans l'ordre classique, c'est-à-dire l'adoption d'une loi modifiée ultérieurement par des ordonnances d'urgence ou par d'autres lois, comme c'est le cas de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la découverte et la répression des actes de corruption<sup>96</sup>. En revanche, en matière de frontières, le mouvement a été plutôt l'inverse : pour des raisons de rapidité, la réforme a été initiée par des ordonnances d'urgence du gouvernement, approuvées ensuite par des lois du Parlement et modifiées dans le temps, principalement par l'intermédiaire d'autres ordonnances simples ou d'urgence. Peuvent être citées à titre d'exemple les ordonnances d'urgence no. 105 du 27 juin 2001 sur la frontière d'État de la Roumanie<sup>97</sup>, no. 112 du 30 août 2001 sur la punition de certains faits commis en dehors du territoire du pays par des citoyens roumains ou par des personnes sans citoyenneté ayant leur domicile en Roumanie<sup>98</sup>, no. 104 du 27 juin 2001 sur l'organisation et le fonctionnement de la police de frontières roumaine<sup>99</sup> et no. 144 du 25 octobre 2001 sur les conditions que les citoyens roumains doivent remplir, à la sortie du pays, pour entrer dans les États membres de l'Union européenne et dans autres États<sup>100</sup>.

La dimension transnationale du phénomène de criminalité organisée a été en outre combattue par des instruments de coopération internationale, régionale ou bilatérale. Au delà des textes dont la ratification était obligatoire en vue de la future adhésion à l'Union européenne, la Roumanie a signé des accords de coopération spécifiques, principalement avec les pays limitrophes. Une législation plus adaptée en matière d'extradition a été mise en place par loi no. 296 du 7 juin 2001 sur l'extradition<sup>101</sup> et des normes nouvelles ont vu le jour pour régler l'entraide judiciaire internationale et le transfert des personnes condamnées à l'étranger, par les lois no. 704 du 3 décembre 2001<sup>102</sup> et no. 756 du 27

---

<sup>96</sup> Loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, M. Of. no. 219 du 18 mai 2000, modifiée de façon significative par la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, M. Of. no. 279 du 21 avril 2003, elle-même modifiée à maintes reprises.

<sup>97</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 sur la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 352 du 30 juin 2001.

<sup>98</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 112 du 30 août 2001 sur la punition de certains faits commis en dehors du territoire du pays par des citoyens roumains ou par des personnes sans citoyenneté ayant leur domicile en Roumanie, M. Of. no. 549 du 3 septembre 2001.

<sup>99</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 sur l'organisation et le fonctionnement de la police de frontières roumaine, M. Of. no. 351 du 29 juin 2001.

<sup>100</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 144 du 25 octobre 2001 sur les conditions que les citoyens roumains doivent remplir, à la sortie du pays, pour entrer dans les États membres de l'Union européenne et dans autres États, M. Of. no. 725 du 14 novembre 2001.

<sup>101</sup> Loi no. 296 du 7 juin 2001 sur l'extradition, M. Of. no. 326 du 18 juin 2001.

<sup>102</sup> Loi no. 704 du 3 décembre 2001 concernant l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, M. Of. no. 807 du 17 décembre 2001.

décembre 2001<sup>103</sup>. Une importante réforme en ce domaine a été entreprise seulement quelques années après l'adoption de ces trois lois, qui ont été abrogées et remplacées par une seule loi couvrant toute la matière, la loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale<sup>104</sup>, à son tour largement modifiée ensuite.

La multitude de ces lois est éloquent pour illustrer le rythme de la réforme en matière de criminalité organisée et ses caractéristiques. Si les critiques à caractère général émises au sujet de la législation roumaine dans le domaine de la justice et des affaires intérieures sont également applicables ici, et si ce nombre important de textes pourrait impliquer un phénomène démesuré ou incontrôlable, il n'en reste pas moins que, qu'il s'avère que ces lois adoptées au cours du processus d'adhésion sont toujours fonctionnelles et régissent encore la matière de la criminalité transnationale organisée.

En parallèle, avec cette transformation de la législation dans le domaine spécifique de la criminalité organisée, les lois de base en matière pénale, le code pénal et le code de procédure pénale, ont subi des modifications importantes et nombreuses. D'une part, il y a eu des lois ou des ordonnances d'urgence destinées expressément à modifier ces codes, afin de mettre le droit matériel ou certaines questions procédurales en conformité avec les exigences européennes ; d'autre part, la nouvelle réglementation adoptée dans différents domaines de la matière pénale a entraîné des modifications du code pénal et du code de procédure pénale, changements qui s'imposaient vu le caractère d'absolue nouveauté des normes qu'elle contenait. À titre d'exemple, peuvent être évoquées, concernant la procédure, les lois sur l'extradition, l'entraide judiciaire internationale, le transfert des personnes condamnées et la coopération judiciaire internationale et concernant le droit pénal de fond, la loi sur le trafic de drogues.

Les changements d'ordre matériel ou procédural ont suscité des changements structurels : les intervenants dans la chaîne pénale, les organes de la justice et la police ont dû donc être réformés pour s'adapter à cette nouvelle législation, mais surtout pour que la modernisation des institutions également soit assurée.

Après une loi sur l'organisation judiciaire en 1992<sup>105</sup> -, le corps judiciaire a été l'objet d'une réforme approfondie instamment demandée par l'Union européenne. Celle-ci est intervenue juste avant la décision sur l'adhésion, au milieu de l'année 2004, et s'est

---

<sup>103</sup> Loi no. 756 du 27 décembre 2001 sur le transfert des personnes condamnées à l'étranger, M. Of. no. 2 du 4 janvier 2002.

<sup>104</sup> Loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, M. Of. no. 594 du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

<sup>105</sup> Loi no. 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, M. Of. no. 197 du 13 août 1992, republiée au M. Of. no. 259 du 30 septembre 1997.

présentée sous la forme d'un « paquet » de trois lois sur le statut des magistrats<sup>106</sup>, sur l'organisation judiciaire<sup>107</sup> et sur le Conseil supérieur de la magistrature<sup>108</sup>. Après une année d'application, les incohérences constatées dans le fonctionnement de ces nouvelles lois ont été corrigées, l'occasion d'apporter des nouveaux changements au système judiciaire, à une époque où le chapitre « justice et affaires intérieures » faisait l'objet d'une clause de sauvegarde susceptible de reporter d'un an l'adhésion de la Roumanie à l'Union. Depuis, au fil de nombreuses ordonnances d'urgence et même d'un nombre important de décisions sur leur constitutionnalité rendues par la Cour constitutionnelle, les lois régissant le système judiciaire roumain ont encore subi plusieurs modifications.

En amont dans la chaîne pénale, le même schéma a été suivi pour réformer la police. Le point de départ de l'évaluation en vue de l'intégration européenne était une loi de 1994 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine<sup>109</sup>, première intervention postcommuniste en la matière, remplacée ultérieurement par une loi de 2002<sup>110</sup> au cours du processus d'adhésion afin de suivre les exigences européennes. Cette dernière a été suivie de près par la première loi sur le statut du policier en Roumanie<sup>111</sup> et toutes les deux, modifiées depuis, forment aujourd'hui le cadre juridique régissant l'activité de la police.

Toutes ces réformes ont fait partie d'une démarche globale de transformation de la législation pénale roumaine dans son ensemble.

### **La mise en place en Roumanie d'un cadre juridique intégralement réformé en matière pénale**

L'ampleur des moyens mobilisés pour l'alignement du chapitre « justice et affaires intérieures » sur les exigences européennes témoigne de l'importance que celui-ci a eu pour l'Union au cours des négociations, mais aussi de la mesure des difficultés rencontrées. L'attitude de l'Union a été caractérisée par une cohérence sur les principes directeurs, comme témoignent les rapports réguliers : l'adoption de l'acquis devait être accompagnée par la mise en place d'un système judiciaire respectueux des garanties individuelles.

Les négociations pour le chapitre « justice et affaires intérieures » de l'acquis ont été ouvertes dans le cadre de la conférence d'adhésion d'avril 2002 ; elles ont été

---

<sup>106</sup> Loi no. 303 du 28 juin 2004 sur le statut des magistrats, M. Of. no. 576 du 29 juin 2004.

<sup>107</sup> Loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, M. Of. no. 576 du 29 juin 2004.

<sup>108</sup> Loi no. 317 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, M. Of. no. 599 du 2 juillet 2004.

<sup>109</sup> Loi no. 26 du 12 mai 1994 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, M. Of. no. 123 du 18 mai 1994.

<sup>110</sup> Loi no. 218 du 23 avril 2002 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, M. Of. no. 305 du 9 mai 2002.

<sup>111</sup> Loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier en Roumanie, M. Of. no. 440 du 24 juin 2002.

provisoirement clôturées après deux années et demi de négociations laborieuses, en décembre 2004. Le chapitre « justice et affaires intérieures » fut parmi les deux derniers à être clos, à côté du chapitre « Concurrence ».

L'acquis communautaire en matière de « justice et affaires intérieures » (JAI), aujourd'hui dénommé « justice, liberté et sécurité », correspondait initialement au troisième pilier de l'Union européenne créé par le Traité de Maastricht<sup>112</sup>. Doté d'une dénomination, résultat d'un compromis linguistique, le troisième pilier JAI (ou Titre VI) du Traité de Maastricht a essentiellement représenté l'aboutissement de la volonté des États européens d'institutionnaliser toutes les formes de coopération intergouvernementale déjà existantes en la matière et, ainsi, de les « européeniser ». En raison de réticences d'ordre politique et surtout de l'opposition des États qui ont toujours souhaité garder une souveraine autorité sur les questions d'ordre et de sécurité intérieures, la réglementation dans les domaines de la JAI n'avait pas pu être « communautarisée », revêtant encore la forme d'une coopération intergouvernementale. En effet, le concept des « questions d'intérêt commun »<sup>113</sup> utilisé pour regrouper les domaines du Titre VI ne correspondait pas « au concept classique de compétence transférée à un législateur supranational »<sup>114</sup>, mais à un simple « catalogue de matières soumises à une procédure spécifique »<sup>115</sup>. Longtemps critiquées en raison de leur caractère peu homogène<sup>116</sup>, les questions d'intérêt commun étaient toutefois subordonnées aux objectifs communautaires<sup>117</sup>. De plus, une procédure de « communautarisation » - dénommée « passerelle » entre le premier et le troisième pilier - existait, mais la coopération policière, judiciaire en matière pénale ou douanière n'étaient pas visées.

Avec la réforme de la JAI apportée par le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, la partie des anciennes « questions d'intérêt commun » concernant la libre circulation des personnes a été « communautarisée », pour que le Titre VI ne concerne plus désormais que « la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». Un nouvel objectif a été précisé : l'Union en tant qu' « espace de liberté, de

---

<sup>112</sup> Traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, JO C 191 du 29 juillet 1992.

<sup>113</sup> *Ibid.* Le Traité en relève neuf, énumérées par l'article K.1 points 1 à 9.

<sup>114</sup> Wenceslas DE LOBKOWICZ, *L'Europe et la sécurité intérieure ; une élaboration par étapes*, La Documentation Française, Paris, 2002, p. 46.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> En effet, étaient traités ensemble les problèmes d'asile, d'immigration et de circulation des personnes (points 1 à 3) avec la lutte contre les grands fléaux (la toxicomanie et la fraude, points 4 et 5) et les différentes formes de coopération (judiciaire civile et pénale, douanière, policière, points 6 à 9).

<sup>117</sup> Traité sur l'Union européenne, *précité*. Selon l'article K.1, premier paragraphe du Traité, la mise en œuvre des questions d'intérêt commun doit se faire «aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne».

sécurité et de justice » au sein duquel doit être assurée la libre circulation des personnes, assortie de mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de la lutte contre ce phénomène. Pour réaliser cet objectif, il a été ajouté au renforcement de la coopération entre les autorités policières, douanières ou judiciaires un nouveau moyen : le rapprochement des règles de droit pénal des États membres. Une autre nouveauté mérite d'être évoquée, il s'agit de la création des « coopérations renforcées »<sup>118</sup>, mécanisme permettant aux États qui le désirent d'approfondir leur coopération. En plus de constituer une manière pour finalement intégrer l'acquis de Schengen<sup>119</sup> dans l'Union européenne<sup>120</sup>, la formule des coopérations renforcées devait aussi permettre, en perspective, « d'affronter les élargissements imminents de l'Union aux pays de l'Est »<sup>121</sup>. La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice deviendra par la suite une priorité et sera réalisée dans un cadre plus organisé, selon un programme général et bénéficiant d'un suivi méthodique. Le plan d'action<sup>122</sup> du Conseil et de la Commission ainsi que le sommet « thématique » tenu à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 y ont été entièrement consacrés et ont abouti à la mise en place d'un programme de travail très ambitieux. Un « tableau de bord »<sup>123</sup> mis à jour semestriellement a été conçu pour suivre la réalisation du programme de travail de Tampere. Achevé en 2004, celui-ci a fait

---

<sup>118</sup> Dans le cadre du Traité d'Amsterdam, un titre distinct – le titre VII – est entièrement consacré aux « coopérations renforcées ». Leur mise en œuvre est assortie de nombreuses conditions (voir l'article 43), mais dans les matières du troisième pilier les exigences sont posées par l'article 40 du titre VI. Une refonte des dispositions concernant la coopération renforcée est ensuite réalisée par le Traité de Nice du 26 février 2001.

<sup>119</sup> Avec la signature de l'« Accord de Schengen », tel qu'est connu l'Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985, a été instituée la libre circulation à l'intérieur de cet espace dit Schengen. Pour compenser l'abolition subséquente des contrôles aux frontières intérieures par un renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'espace, a été mise en place une série de mesures qui se retrouvent dans différents actes adoptés au niveau européen, connus ensemble comme l'« acquis de Schengen ».

<sup>120</sup> L'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne représentait une préoccupation depuis bien longtemps avant le Traité d'Amsterdam, mais la méfiance des États membres quant à l'étendue de la libre circulation des personnes avait toujours constitué un obstacle. En effet, à l'instar des pays continentaux membres de l'Union, le Royaume-Uni a toujours considéré que la libre circulation des personnes ne pouvait s'appliquer qu'aux ressortissants des États membres, à l'exclusion des ressortissants des pays tiers ; à cause de sa position géographique et de ses différents liens avec le Royaume-Uni, l'Irlande a suivi la position britannique.

<sup>121</sup> Constance CHEVALLIER-GOVERS, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 232.

<sup>122</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, texte adopté par le Conseil JAI de Vienne du 3 décembre 1998, JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

<sup>123</sup> Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace 'de liberté, de sécurité et de justice' dans l'Union européenne ; toutes les informations le concernant peuvent être trouvées sur le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/scoreboard\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/scoreboard_fr.htm).

l'objet d'un bilan<sup>124</sup> destiné à évaluer l'émergence de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le Traité de Nice signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003 n'apportera pas de modifications significatives en matière de JAI<sup>125</sup>. C'est surtout à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis que l'Europe se mobilise au plus haut niveau afin de réagir promptement. Lors des conseils extraordinaires JAI et européen respectivement en date du 20 et 21 septembre 2001, l'Union décide d' « accélérer la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice »<sup>126</sup> en réaction à la menace terroriste. Cette approche donnera un nouveau souffle au processus décisionnel, qui permettra quelques réalisations notables en matière de coopération JAI<sup>127</sup>. En outre, la nécessité pour l'Union d'assurer une cohérence entre toutes ses politiques (extérieure et intérieure) et de coordonner ainsi son action globale<sup>128</sup> ira de pair avec la haute importance accordée désormais à l'intensification de la coopération avec ses partenaires pour faire face aux problèmes devenus transfrontières. Dans ce cadre, une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union devient essentielle afin de garantir la liberté de circulation dans un espace de sécurité<sup>129</sup>.

Dans ce nouveau contexte et cinq années après l'adoption du programme de Tampere, mais également au vu des évolutions survenues dans l'organisation de l'Union et notamment l'adoption du Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>130</sup> – lequel, malgré

---

<sup>124</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations », COM(2004) 401 final, Bruxelles, le 2.6.2004.

<sup>125</sup> La plus grande déception lors de la conférence intergouvernementale en matière de JAI fut sans doute le rejet de la proposition de la Commission concernant l'adoption d'une disposition qui aurait permis de créer un procureur européen pour la protection des intérêts financiers de la Communauté.

<sup>126</sup> Voir les conclusions de la session extraordinaire du Conseil « Justice, affaires intérieures et protection civile » du 20 septembre 2001, à Bruxelles, disponibles sur le site internet de l'Union européenne à l'adresse suivante : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-01-327\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-327_fr.htm)

<sup>127</sup> Parmi ces réalisations, peut être cité l'accord sur le mandat d'arrêt européen adopté par la Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres JO L 190 du 18.7.2002, p. 1 ; les progrès sur la mise en place d'Eurojust grâce à la Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 063 du 6.3.2002 p. 1 ; et les mesures en matière de lutte contre le terrorisme prises par la Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, JO L 164 du 22.6.2002, p. 3.

<sup>128</sup> Voir les conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 de Bruxelles.

<sup>129</sup> Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001.

<sup>130</sup> Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été signé le 29 octobre 2004 à Rome. Il introduisait des avancées importantes en matière de JAI : l'abolition du troisième pilier de l'Union et la généralisation de la méthode communautaire étaient destinées à simplifier les mécanismes législatifs en la matière. Les bases de construction de l'espace, progressivement posées, étaient réaffirmées dans un seul document: le rapprochement des législations, la confiance mutuelle entre les autorités des États membres à travers la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et la coopération opérationnelle des autorités des États membres. En plus, celui-ci prévoyait l'élargissement des pouvoirs d'Eurojust et la mise en place d'un Parquet européen.

son échec postérieur, a donné, pendant la période dans laquelle son sort n'était pas encore scellé, une nouvelle impulsion à niveau européen – et l'élargissement de l'Union avec dix nouveaux pays au 1<sup>er</sup> janvier 2004, un autre programme de travail a été adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004<sup>131</sup>. Connue sous le nom de « programme de La Haye », celui-ci fixait une liste de dix priorités<sup>132</sup> que l'Union devait respecter pendant une période de cinq années (2005-2010) afin de renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'intention était de faire de ce nouveau programme un instrument flexible, capable de tenir compte des exigences de l'actualité, tout en agissant à tous les niveaux de la coopération JAI. En effet, le contexte international était d'une telle nature qu'un renforcement de la réponse à l'intérieur ne suffisait plus, l'Union a complété le programme de La Haye par une « stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice »<sup>133</sup>. Cette stratégie s'intégrait d'ailleurs aux conclusions des conseils extraordinaires de 2001 que le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005 qui valorisaient l'approche internationaliste en matière de JAI et décidaient d'élargir la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Europe « [re]confrontée à certains défis »<sup>134</sup>, malgré les avancées importantes réalisées dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, un nouveau document a été adopté pour la période 2010-2014, le « programme de Stockholm ». Prônant une approche globale afin d'améliorer la cohérence entre les différents domaines d'action et une dimension extérieure renforcée, le programme de Stockholm reprend et développe les grandes idées directrices qui caractérisent ou devraient caractériser l'action de l'Union en la matière : la prise en compte des intérêts et des besoins des citoyens, la promotion de la citoyenneté et les droits fondamentaux, une Europe du droit et de la justice, une Europe qui protège, une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en

---

<sup>131</sup> Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, approuvé par le Conseil européen lors de sa réunion du 5 novembre 2004, JO C 53 du 3.3.2005, p. 1. Un « Plan d'action » destiné à le mettre en œuvre sera adopté par le Conseil et la Commission les 2 et 3 juin 2005, JO C 198 du 12.8.2005, p. 1 ; la Commission est également invitée à soumettre au Conseil un rapport annuel (« tableau de bord ») sur la mise en œuvre du programme.

<sup>132</sup> Les dix priorités sont : renforcer les droits fondamentaux et la citoyenneté, lutter contre le terrorisme, définir une approche équilibrée concernant la migration, mettre en place une procédure commune en matière d'asile, maximiser les retombées positives de l'immigration, élaborer une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union, trouver un juste équilibre entre la protection de la vie privée et de la sécurité lors du partage d'informations, élaborer un concept stratégique concernant la criminalité organisée, garantir un véritable espace européen de justice, partager les responsabilités et veiller à la solidarité.

<sup>133</sup> Communication de la Commission : Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », COM (2005) 491 final, Bruxelles, le 12.10.2005.

<sup>134</sup> « Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », p. 2, Bruxelles, le 2 décembre 2009, disponible sur le site de l'Union européenne à l'adresse internet suivante : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/stockholm\\_program\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_fr.pdf).

partenariat en matière d'immigration et d'asile, l'Europe à l'heure de la mondialisation. Il regroupe ainsi les principales orientations stratégiques législatives et opérationnelles dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice et ceci surtout dans la perspective de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Après l'échec de la Constitution européenne, les États de l'Union ont de nouveau réfléchi à la réforme institutionnelle, devenue essentielle surtout dans le contexte de l'Union élargie après les adhésions 2004 et 2007. Signé par les États membres le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>135</sup>, le Traité de Lisbonne modifie les Traités sur la Communauté européenne et sur l'Union européenne en vigueur, mais ne les remplace pas<sup>136</sup>. Il apporte les modifications nécessaires à la modernisation de l'Union. Dans le nouveau Traité, « la justice pénale prend une place primordiale »<sup>137</sup>, consacrée dès l'article 2 du Traité sur l'Union européenne dans sa version consolidée après Lisbonne. Un nouvel objectif est prévu en ce sens, le Traité affirmant que « l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène »<sup>138</sup>.

Avec la suppression des trois piliers, la matière pénale perd son caractère « intergouvernemental », car elle est « communautarisée » et soumise ainsi aux règles de production normative<sup>139</sup> et aux instruments législatifs<sup>140</sup> applicables en la matière

---

<sup>135</sup> Le texte intégral du traité peut être trouvé sur le site internet de l'Union à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML>

<sup>136</sup> Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, JO C 306 du 17.12.2007, p. 1. Il remplace l'intitulé du traité instituant la Communauté européenne par « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ; en conséquence, les références aux articles de ce traité seront remplacées par « TFUE » au lieu de « CE ». Les références aux articles du traité sur l'Union européenne restent les mêmes, « UE ».

<sup>137</sup> Jean PRADEL, *Droit pénal européen*, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 478.

<sup>138</sup> Article 2 alinéa 2 TUE.

<sup>139</sup> Il s'agit de l'ancienne procédure de codécision, désormais dénommée « procédure législative ordinaire », prévue à l'article 289 TFUE et décrite à l'article 294 TFUE. Selon l'article 289 TFUE : « la procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission ».

<sup>140</sup> L'article 288 du TFUE prévoit que « pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Les recommandations et les avis ne lient pas ».

anciennement dénommée communautaire<sup>141</sup>. Plusieurs changements sont ainsi à mentionner.

Le rôle du Parlement européen dans le domaine pénal est considérablement accru, dans la mesure où la nouvelle procédure législative dénommée « ordinaire » s'applique en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation en matière pénale, les mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme, le renforcement d'Europol et d'Eurojust et la coopération policière entre les autorités nationales<sup>142</sup>.

La Cour de justice de l'Union européenne - dénomination que porte après le Traité de Lisbonne l'ensemble du système juridictionnel de l'Union - composée des trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique, acquiert une compétence préjudicielle générale dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>143</sup>, en raison de la suppression des restrictions à sa compétence préexistantes. Le rôle de la Commission elle-même se trouve renforcé, en sa qualité de gardienne des traités. Le Conseil JAI, quant à lui, garde une place primordiale dans le processus législatif en matière pénale.

Dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'espace de liberté, de sécurité et de justice fait l'objet du titre V (articles 67 à 89) ; la reconnaissance mutuelle et le rapprochement des dispositions pénales y sont inscrits comme principes directeurs de la coopération pénale. Le renforcement d'Eurojust avec, en perspective, la création d'un futur parquet européen<sup>144</sup>, le rôle proclamé d'Europol dans la coopération policière<sup>145</sup>, ainsi que la possibilité de faire appel aux coopérations renforcées dans le champ pénal<sup>146</sup> contribuent à l'évolution de l'action européenne, désormais de l'Union, dans le domaine pénal.

Le transfert de la matière pénale à l'Union européenne n'est pourtant pas absolu ; les réticences des États à céder leur compétence souveraine et la volonté générale de préserver la liberté d'avancer plus vite dans certains domaines pour ceux qui le souhaitent ont mené à

---

<sup>141</sup> Depuis le traité de Lisbonne le qualificatif « communautaire » a été remplacé par « de l'Union ».

<sup>142</sup> Voir, en ce sens, V. MITSILEGAS, *Op. Cit.*, p. 39, ainsi que les articles 75, 82, 83, 84, 85, 87 et 88 TFUE.

<sup>143</sup> Voir les anciens articles 35 UE et 68 CE.

<sup>144</sup> Article 86 TFUE.

<sup>145</sup> Article 87 TFUE.

<sup>146</sup> Articles 82, 83, 86 et 87 TFUE, c'est-à-dire en matière de règles minimales nécessaires « pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière », pour « la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière », pour « combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union » ou en relation avec des « mesures portant sur la coopération opérationnelle » entre les autorités policières nationales. Dans toutes ces situations, en cas de désaccord entre les États membres et si au moins neuf de ces États membres le souhaitent, ils ont la possibilité d'instaurer une coopération renforcée. Les dispositions régulant les coopérations renforcées se trouvent au titre IV du TUE, article 20.

l'introduction de plusieurs *opt-outs*<sup>147</sup> permettant aux États de ne pas se joindre à l'adoption du droit pénal sur le fondement du Traité, tels que la procédure de « frein de secours »<sup>148</sup>, pour les cas où un État membre estimerait qu'un projet d'acte communautaire porte atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, ainsi que les dérogations accordées en la matière au Royaume-Uni ou à l'Irlande<sup>149</sup>.

Au moment où se sont déroulées les négociations d'adhésion avec la Roumanie, la base juridique de la matière JAI était composée des articles 29 à 42 (ou Titre VI – Dispositions relatives à la coopération judiciaire et policière en matière pénale) du Traité de l'Union européenne et des articles 17 à 22 (La citoyenneté de l'Union) et 61 à 69 (ou Titre IV - Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes) du Traité instituant la Communauté européenne.

Les négociations avec la Roumanie ont porté sur les secteurs suivants de l'acquis en matière de JAI : protection des données, politique des visas, frontières extérieures et Schengen, migration, asile, coopération policière et lutte contre la criminalité organisée, lutte contre le terrorisme, fraude et corruption, lutte contre les drogues, blanchiment de capitaux, coopération douanière, coopération judiciaire en matière civile et pénale, droits fondamentaux ; à ceux-ci s'ajoute la question du système judiciaire, traitée par les rapports réguliers dans le chapitre consacré aux « critères politiques », mais inséparable de par sa nature de tout le domaine JAI.

La complexité du domaine de la justice et des affaires intérieures et sa position « au cœur même de la société »<sup>150</sup> ont sans doute fait de ce chapitre un des plus visibles, tout au long des négociations avec la Roumanie. La multitude des questions sensibles touchant à la substance même de l'État de droit, la préoccupation exprimée par l'Union dès le début du processus à ce sujet, assortie d'une difficulté manifeste des autorités roumaines à satisfaire les exigences de l'Union ont généré une importante publicité autour de la « justice » roumaine en général. La couverture médiatique autour de thèmes proches du citoyen comme la police, les juges, les procureurs, ou encore la question des visas, ainsi que les

---

<sup>147</sup> Valsamis MITSILEGAS, *Op. Cit.* p. 53. Le terme « opt-out » désigne la possibilité de choisir de ne pas participer, dans le contexte, à des actes.

<sup>148</sup> Jean PRADEL, *Op. Cit.*, p. 760 ; dans Valsamis MITSILEGAS, *Op. Cit.*, elle est dénommée « emergency break » ; voir, également, les articles 82 paragraphe 3 et 83 paragraphe 3 TFUE.

<sup>149</sup> Comme, par exemple, leur non-participation aux mesures Schengen.

<sup>150</sup> Propos de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen dans l'avis sur l'état d'avancement des négociations d'adhésion, à l'intention de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, dans le rapport sur l'état d'avancement des négociations d'adhésion, A5-0190/2002, 24 mai 2002.

affaires spectaculaires de corruption ont suscité une mobilisation générale sur ces questions. De fortes pressions tant internes qu'externes ont incontestablement représenté des moteurs importants.

Mais il faut aussi toujours garder à l'esprit le point de départ de la réforme en matière de JAI en Roumanie : une liberté retrouvée après cinquante années de fermeture du régime. Ensuite, les hésitations inhérentes à une période de transition ont conduit à une réforme intensément controversée, assez contestée, souvent maladroite ou imparfaite. Changer les mentalités et les habitudes prends du temps et nécessite des efforts certains.

La première évaluation de la Commission dans son avis de 1997<sup>151</sup> fait état de « difficultés particulières dans le domaine de la justice et des affaires intérieures », les institutions et le pouvoir judiciaire se trouvant alors « aux premiers stades du processus de réforme ». Les bases d'un État de droit avaient déjà été instaurées avec la Constitution de 1991, mais la réforme institutionnelle en vue de l'intégration européenne du pays restait à engager. Le respect des droits et libertés fondamentales, la suprématie de la loi, le libre accès à la justice, la création de la Cour constitutionnelle, tout comme l'indépendance affirmée de l'appareil judiciaire constituaient ainsi des garanties d'une orientation démocratique. Dans ce cadre général, plusieurs réformes concernant l'organisation du pouvoir judiciaire et son fonctionnement devaient être adoptées. Afin de les identifier, les institutions telles que la magistrature (juges et procureurs) ou la Cour constitutionnelle ont fait l'objet d'une évaluation minutieuse quant à leur réglementation, leurs pouvoirs et leurs relations avec les autres institutions de l'État. La principale difficulté apparue était celle de l'indépendance concrète de la justice vis-à-vis des autres pouvoirs, problème qui perdurera jusqu'au bout des négociations et engendrera ensuite une révision constitutionnelle ainsi que plusieurs remaniements législatifs. À ces dysfonctionnements techniques s'ajoutait la question d'ordre général qu'est la corruption. Identifiée à plusieurs niveaux de l'organisation étatique, la corruption était identifiée principalement dans le domaine des administrations publiques et de la police, mais deviendra par la suite un fléau de taille et son affaiblissement constituera une des conditions *sine qua non* pour l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Bien que nécessitant des améliorations, les conditions générales préalables à une coopération JAI étaient réunies. Dans ce cadre, l'état d'alignement sur l'acquis communautaire variait pour chacun des secteurs du domaine JAI, l'ensemble s'intégrant toutefois dans un même niveau général. Il suffit de regarder les appréciations de la

---

<sup>151</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 112.

Commission à ce moment-là pour avoir une représentation correcte de la situation. La Commission considérait ainsi que la législation roumaine en matière de protection des données était « rudimentaire », que la surveillance des frontières « [échappait] [...] à toute réforme », qu'« un travail considérable [restait] à accomplir » pour professionnaliser la police, que les connaissances et la réglementation en matière de blanchiment d'argent étaient « limitées », que le trafic de stupéfiants posait « un problème sérieux, qui n'est pas réellement maîtrisé par les pouvoirs publics », que l'expérience d'une coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne était « limitée » ou que le crime organisé « [posait] un problème particulier » et les mécanismes et instruments nécessaires à sa répression « étaient « encore embryonnaires »<sup>152</sup>.

Depuis l'introduction de la demande d'adhésion auprès de l'Union et jusqu'au moment de la première évaluation, les progrès réalisés dans un objectif d'alignement sur l'acquis JAI ont donc été mitigés ; les prévisions de la Commission étaient de ce fait peu optimistes. Il était surtout souligné qu'en ce domaine tout progrès dépendrait essentiellement d'une « réforme institutionnelle généralisée »<sup>153</sup>. Ensuite, l'adoption de l'acquis s'est faite lentement et d'une manière inégale, un progrès général constant pouvant être observé à partir du rapport de novembre 2001 de la Commission. Au cours de ce processus, une différence s'est installée et a subsisté entre l'adoption de l'acquis et sa mise en œuvre effective ; car si l'adoption d'actes législatifs visant à aligner la législation roumaine sur les standards européens se révèle abordable, il était naturellement plus difficile de faire fonctionner cette nouvelle réglementation. Réussir à fonctionner de manière autonome mais également en collaboration avec les organes de l'Union, tel a été le grand défi qui s'est posé aux autorités roumaines. Plusieurs éléments sont intervenus pour atteindre cet objectif : la qualité des nouveaux actes législatifs, leur nombre impressionnant et parfois déstabilisant parce qu'apparemment difficilement maîtrisable, le tout dans un contexte toujours non résolu d'une insuffisante capacité administrative et institutionnelle pour les mettre en œuvre. La réforme interne était d'autant plus compliquée à réaliser dans la mesure où elle se heurtait à une dynamique européenne marquée par l'évolution constante de la matière JAI à laquelle la Roumanie devait se conformer.

De plus, l'acquis en matière de JAI pose, bien davantage que dans d'autres domaines, la question de la confiance des anciens États membres et de l'Union à l'égard des États candidats.. Ce constat est particulièrement valable en ce qui concerne les États du

---

<sup>152</sup> Pour toutes ces questions, voir Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, chapitre 3.7, justice et affaires intérieures.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 112.

centre et de l'Est de l'Europe, anciens États communistes, pour lesquels le passé pèse, encore une fois, lourdement. Le manque de confiance dans leurs capacités à mettre effectivement en œuvre les standards du droit pénal de l'Union européenne résulte de l'affaiblissement de leurs structures internes de contrôle, déjà mises à rude épreuve dans le processus de transformation des institutions, de la mentalité et de la culture<sup>154</sup>.

Malgré l'ampleur de cette tâche, la Roumanie a pu accomplir des « progrès constants »<sup>155</sup> pendant les sept années qui se sont écoulées entre la première évaluation de la Commission et la fin des négociations. Des réformes fondamentales ont été réalisées et la majorité des principaux éléments de l'acquis JAI ont été adoptés.

La question de la mise en œuvre de l'acquis JAI après des années de négociations ne peut être abordée sans être intégrée à un contexte général, comme cela a pu être expliqué pour le début du processus d'adhésion. À la fin du processus et au seuil de l'adhésion, c'est le respect continu des critères politiques qui a créé le cadre de la bonne intégration des normes en matière de JAI ; depuis que, en 1997, a été constatée la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie et la primauté du droit, le pays a encore renforcé et approfondi la stabilité de ses institutions garantissant la démocratie et la primauté du droit<sup>156</sup>. Le pouvoir judiciaire suit également cette tendance, mais des réformes restent encore à accomplir.

Plus précisément en matière de JAI, le cadre global est satisfaisant, mais à parfaire. La poursuite des réformes est nécessaire en matière de coopération policière et de coopération judiciaire pénale. La capacité institutionnelle doit être renforcée dans tous les domaines, y compris pour combattre la criminalité organisée ; il faut ajouter à cela le constat d'une application de la législation qui demeure faible, comme en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. Une stratégie nationale cohérente et globale de lutte contre la criminalité dont l'application devrait être étendue au domaine de la traite des êtres humains, ce qui fait toujours défaut. Enfin, plus d'attention doit être portée au sujet de la surveillance et du contrôle physique des frontières du pays, particulièrement celles septentrionales et orientales, en tant que futures frontières extérieures de l'Union. Et surtout, la corruption reste un problème de taille ; cependant, la cause n'est pas un cadre juridique inadapté, mais une mise en œuvre inefficace de celui-ci.

La mise en œuvre de l'acquis en matière de JAI a été largement dépendante d'un autre facteur qui a influencé la réussite de l'entier processus d'adhésion de la Roumanie : la

---

<sup>154</sup> Sur toutes ces questions, voir Valsamis MITSILEGAS, *Op. Cit.*, p. 283 et les références indiquées.

<sup>155</sup> Voir, en ce sens, le rapport régulier 2004, p. 144.

<sup>156</sup> Rapport régulier 2004, p. 31.

capacité administrative nécessaire pour constituer le support de toute activité liée à la transposition de l'acquis. Dans son avis de 1997 sur la demande d'adhésion de la Roumanie, la Commission avait souligné qu'une « nouvelle culture administrative » devait « encore y être installée dans la majorité des institutions relevant de la JAI »<sup>157</sup>. Étaient ainsi visés les ministères de la justice et celui des affaires intérieures. La réforme impliquait non seulement la responsabilisation des services concernés, mais surtout la prise de mesures urgentes de lutte contre la corruption au sein du système, ainsi que, plus concrètement, le besoin de remédier de toute urgence et dans une mesure appropriée au manque aigu de ressources humaines et techniques.

La nécessité de développer les structures administratives a été constamment demandée par les institutions européennes. À mesure de la progression des négociations et du développement de l'acquis communautaire en la matière, le besoin de structures administratives s'est aussi élargi et diversifié. De ce fait, plusieurs institutions indépendantes ou représentant des parties de structures préexistantes ont vu le jour.

Tout au long du processus de renforcement des capacités administratives la difficulté précédemment évoquée s'est manifestée : l'écart entre l'adoption du cadre juridique mettant en place les institutions nécessaires et la création effective de ces institutions. Et comme la mise en pratique de la législation communautaire adoptée dépend essentiellement du fonctionnement effectif des structures administratives et judiciaires, le « cercle vicieux » qui naît ainsi apparaît nettement comme la cause du retard et des difficultés rencontrées dans le processus d'adhésion. Même après la clôture des négociations, les efforts ont dû se poursuivre afin d'assurer une capacité administrative suffisante pour la mise en œuvre et le respect de l'acquis.

Ces difficultés rencontrées au cours des négociations, le travail qui restait à achever pour que le pays soit prêt à l'adhésion et le caractère particulièrement sensible du domaine ont fait que le Conseil a annoncé, dès la clôture formelle de tous les chapitres, que le domaine JAI fera l'objet d'une clause de sauvegarde relativement à l'adhésion<sup>158</sup>. Le Traité d'adhésion de la Roumanie signé en avril 2005 prévoit en effet le report d'un an de l'adhésion au cas où les engagements pris et les exigences européennes ne seraient pas respectés sur des points considérés primordiaux dans le cadre JAI, qui d'ailleurs ont déjà été

---

<sup>157</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 109.

<sup>158</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004, précitées.

évoqués ci-dessus<sup>159</sup>. Il s'agit de points très précis et limitativement énumérés, en nombre de sept, concernant : la mise en œuvre du plan d'action Schengen ; la garantie d'un niveau élevé de contrôle et de surveillance aux frontières de la Roumanie, futures frontières extérieures de l'Union ; l'élaboration et l'application d'une stratégie intégrée et actualisée de réforme du système judiciaire ; l'application rigoureuse de la législation en matière de lutte contre la corruption et en particulier contre la corruption à haut niveau ; l'évaluation des résultats de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, l'application de sanctions adéquates et dissuasives, la prévention des chevauchements des responsabilités en la matière ; la mise en place d'un cadre juridique clair fixant les missions de la gendarmerie et de la police et organisant la collaboration entre ces services ; l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle cohérente de lutte contre la criminalité.

Les rapports de suivi publiés ultérieurement s'attachent particulièrement à examiner le respect de ces conditions dont l'enjeu est l'adhésion du pays. En fonction des résultats des évaluations, les rapports identifient trois catégories de domaines : ceux où « le pays est prêt » ou qui font l'objet de préparatifs et pour lesquels une solution devrait être trouvée avant l'adhésion si le rythme des préparatifs est maintenu ; les domaines « nécessitant des efforts accrus » et des progrès plus rapides afin qu'une solution soit trouvée au moment de l'adhésion ; enfin, les domaines « particulièrement préoccupants », dans lesquels le pays doit prendre des mesures immédiates et décisives pour être prêt à la date d'adhésion<sup>160</sup>. Une progression est observée dans le temps : si en octobre 2005 l'application de l'acquis de Schengen et la gestion de la future frontière extérieure de l'Union, ainsi que la lutte contre la fraude et la corruption sont considérées comme relevant des domaines particulièrement préoccupants, en mai 2006 aucun des secteurs de JAI ne figurent plus sur la liste « rouge » de la Commission. Ceux-ci restent toutefois cités dans la catégorie des domaines qui nécessitent toujours un accroissement des efforts, aux côtés de la lutte contre le blanchiment de capitaux, la coopération policière et la lutte contre la criminalité organisée, la coopération judiciaire et la lutte contre le trafic de stupéfiants. En revanche, la politique relative aux visas et la protection des données, qui relevait initialement des domaines nécessitant des efforts accrus, a été améliorée et a gagné ainsi sa place dans la première catégorie. Des progrès

---

<sup>159</sup> Article 39 paragraphe 1 du protocole et de l'acte d'adhésion, précités, ainsi que l'Annexe IX Engagements spécifiques contractés par la Roumanie et exigences acceptées par celle-ci lors de la clôture des négociations d'adhésion le 14 décembre 2004 (visés à l'article 39 du protocole) du protocole.

<sup>160</sup> Voir, en ce sens, les communications de la Commission au sujet du rapport global de suivi sur le degré de préparation à l'adhésion de l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie COM (2005) 534 du 25 octobre 2005 et COM (2006) 214 du 16 mai 2006, ainsi que les rapports de suivi 2005 et 2006.

visibles donc, mais qui devraient se poursuivre afin d'éviter que d'autres mesures de précaution prévues par l'Union ne soient activées.

En effet, le Traité d'adhésion fait mention d'une autre clause de sauvegarde, plus générale et dont les conséquences sont moins graves, applicable dans le domaine JAI<sup>161</sup> : la possibilité pour la Commission de décider la « suspension temporaire » de l'application des dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle en matière pénale adoptées sur la base du titre VI du Traité UE<sup>162</sup> dans les relations entre la Roumanie et un ou plusieurs autres États membres, au cas où de graves manquements ou un risque imminent de graves manquements serait constaté en Roumanie en ce qui concerne la transposition, l'état d'avancement de la mise en œuvre ou l'application des ces dispositions. La mesure de la suspension était susceptible d'être prise pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à partir de la date d'adhésion (et même appliquée au-delà si la situation persistait) et était strictement temporaire, pouvant être maintenue jusqu'à la correction du manquement.

Ni l'une ni l'autre des clauses de sauvegarde n'a été activée et l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a eu lieu comme prévu, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, pleinement et sans qu'aucune mesure de suspension ne soit prise.

Pourtant, cela ne signifie pas que toutes les difficultés aient été résolues au moment de l'adhésion. En fait, les questions non encore traitées ont été considérées comme assez graves pour justifier la mise en place du mécanisme de coopération et de vérification pour aider le pays à remédier à certaines lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et pour suivre les progrès réalisés dans ces domaines au moyen de rapports périodiques d'évaluation<sup>163</sup>. Instauré pour une durée non-déterminée mais jusqu'à l'atteinte des objectifs inscrits, le mécanisme s'est révélé un outil essentiel pour garder le pays sur le droit chemin en matière de justice après l'adhésion. Le fait que des rapports périodiques de la Commission soient encore publiés dans le cadre de cette procédure révèle que plusieurs années après l'adhésion, la situation n'est toujours pas réglée.

---

<sup>161</sup> Voir l'article 38 du protocole et de l'acte d'adhésion, précités.

<sup>162</sup> La reconnaissance mutuelle en matière civile adoptés sur la base du titre IV du Traité CE était aussi visée.

<sup>163</sup> Il s'agit des rapports d'évaluation, précités.

## **Criminalité organisée et criminalité transnationale organisée - l'usage pragmatique d'un concept toujours flou**

Parler aujourd'hui de « criminalité organisée » ne fait plus l'effet d'une nouveauté ; cependant, le phénomène ne saurait être considéré comme banal et renvoie toujours à des enjeux graves et importants. Déjà consacrée et largement utilisée au niveau national ou international, par des professionnels ou tout simplement dans la presse, la littérature ou le langage commun et quotidien, la notion de criminalité organisée est privée de tout contenu précisément déterminé, large et souple à la fois, et cependant d'une utilité indéniable.

*Organized crime* est à l'origine un concept américain<sup>164</sup> qui a connu une popularisation considérable pendant la période de prohibition aux États-Unis dans les années 1920 et 1930, en raison du trafic clandestin qui s'y est développé<sup>165</sup>. Identifié d'abord avec les organisations de type mafieux agissant sur le territoire<sup>166</sup>, le « crime organisé » voit son acception élargie par la communauté scientifique américaine à partir des années 1960, quand s'impose le modèle d'un crime organisé structuré comme une « entreprise illicite » concentrée sur la fourniture de produits et de service illégaux<sup>167</sup>. C'est cette conception même qui sera adoptée en Europe à partir du milieu des années 1970.

L'existence, pourtant bien établie, d'un phénomène de crime organisé se heurtait à l'impossibilité d'établir une définition formelle de la notion, nécessaire tant pour la recherche scientifique que pour légitimer, d'un point de vue juridique, la lutte menée contre ce phénomène. La confusion existante dans la langue d'origine de la notion quant au sens du mot *crime* et l'envergure du concept lui-même ont constitué d'importants obstacles pour parvenir à une définition. Le mot anglais *crime* peut être compris soit comme « un acte ou un comportement spécifique » (*a crime*), soit comme « un ensemble de comportements comprenant tous les crimes » (*crime*)<sup>168</sup>. En raison de cette distinction, a été ajoutée à la transposition initiale du concept en Europe, *organised crime* donc « crime organisé » d'inspiration anglo-saxonne, le syntagme « criminalité organisée », considéré comme plus juste pour désigner un ensemble de comportements, alors que le mot « crime » indique

---

<sup>164</sup> Les termes exacts de *organised crime* ont probablement été utilisés pour la première fois en 1896 dans le rapport annuel de la *American Society for the Prevention of Crime*, selon Letizia PAOLI et Cyrille FIJNAUT, *Organised crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Springer 2004, the Netherlands, p. 24.

<sup>165</sup> Sur cette question, Nicolas QUELOZ, « Les actions internationales de lutte contre la criminalité organisée : le cas de l'Europe », *RSC*, 4/1997, p. 765.

<sup>166</sup> Il s'agit de la mafia italo-américaine.

<sup>167</sup> Sur l'histoire du concept en général, voir Letizia PAOLI et Cyrille FIJNAUT, *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>168</sup> Michael D. MALTZ, « On Defining "Organized Crime". The Development of a Definition and a Typology », in *Organized Crime*, edited by Nikos PASSAS, Dartmouth Publishing, 1995, p. 16.

surtout un comportement humain individuel<sup>169</sup>. C'est donc suivant cette logique que sera employée dans cette étude l'expression « criminalité organisée ».

Nonobstant ces contrariétés d'ordre linguistique, des caractéristiques de la criminalité organisée sont clairement apparues dans le temps, permettant de dresser ainsi du phénomène une image généralement acceptée. Dès le milieu des années 1970, la doctrine juridique identifiait comme traits communs aux différentes manifestations de la criminalité organisée les éléments essentiels qui la caractérisent encore aujourd'hui : la commission de crimes, parfois limitée à certains types de crimes, l'organisation rigide, hiérarchique et disciplinée, ainsi que - pourtant pas nécessairement - la violence ou la menace de violence et la corruption<sup>170</sup>. À mesure de l'avancement dans l'étude du phénomène et de son développement, les particularités de la criminalité organisée ont été nuancées et enrichies : l'organisation suppose ainsi une pluralité d'agents<sup>171</sup> que la doctrine a conditionné à un minimum de trois<sup>172</sup>, alors que l'idée de l'obtention d'un profit illicite, associée au blanchiment de ce profit illicite, est devenue indissociable de la commission des infractions de criminalité organisée<sup>173</sup>, qui sont eu égard à leur importance, limitées aux infractions les plus graves. Retrouvées par la suite de manière constante dans la doctrine, ces caractéristiques du phénomène qui font aujourd'hui objet d'un consensus dans le monde juridique, n'ont pourtant pas réussi à mener à l'adoption d'une définition univoque<sup>174</sup> de la criminalité organisée.

Avec l'évolution de la société en général et les nombreux changements inhérents à un monde en perpétuel mutation, une autre dimension s'est ajoutée à cette criminalité d'ampleur : sa dimension internationale. Ce type de criminalité, « organisée » comme l'exprime son intitulé, a su ainsi profiter des différences de régimes juridiques et politiques entre les pays et jouer sur les lacunes des législations, inévitablement plus importants à l'échelle internationale que nationale<sup>175</sup>, afin d'étendre son champ d'intervention et maximiser ses profits. La criminalité organisée est en plus devenue « internationale » ou

---

<sup>169</sup> Voir en ce sens, Nicolas QUELOZ, *Op. Cit.*, p. 765.

<sup>170</sup> Voir en ce sens, dans la doctrine américaine, Michael D. MALTZ, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>171</sup> Selon Jacques BORRICAND, « La criminalité organisée transfrontière : aspects juridiques » in *La criminalité organisée*, in Marcel LECLERC (dir.), La Documentation française, 1996.

<sup>172</sup> « Projet de résolutions » adopté à la fin du Colloque préparatoire « Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé », Naples, 18-20 septembre 1997, travaux publiés dans la *RIDP* no. 3,4/1997.

<sup>173</sup> Voir aussi « Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale », adopté lors de la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée qui a eu lieu à Naples (Italie), du 21 au 23 novembre 1994.

<sup>174</sup> Maria Luisa CESONI, *Criminalité organisée : des représentations sociales aux définitions juridiques*, Georg Editeur, Genève, 2004, p. 689.

<sup>175</sup> Philippe MOREAU DEFARGES, « Criminalités sans frontières », in *La criminalité organisée*, *Op. Cit.*, p. 41.

« transnationale » ou bien « transfrontières ». Cette caractéristique apparaît comme « un corollaire » de l'organisation, sans constituer toutefois un trait essentiel de celle-ci.

Par conséquent, à la lutte interne des États contre la criminalité organisée s'est ajouté le besoin de réagir à un niveau international et le problème national s'est étendu à l'échelle internationale. De ce fait, est apparu dans le vocabulaire juridique ou tout simplement dans le vocabulaire commun, un nouveau syntagme, celui de la « criminalité transnationale organisée » dont le « baptême officiel »<sup>176</sup> a eu lieu lors de la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée les 21-23 novembre 1994 à Naples. Rassemblés à cette occasion-là « pour la première fois de l'histoire » afin d'« étudier les moyens de renforcer et d'améliorer les capacités nationales de lutte contre la criminalité transnationale organisée [...] et de poser les fondations d'une action mondiale concertée et efficace contre la criminalité transnationale organisée »<sup>177</sup>, les représentants des États du monde entier, tout en consacrant de manière officielle l'existence de ce fléau, ont donné le coup d'envoi d'une action internationale qui se concrétisera par l'adoption de la « Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée », le 15 novembre 2000 par une résolution de l'assemblée générale<sup>178</sup>.

Résultat de la collaboration d'un grand nombre de pays<sup>179</sup> la Convention réunit des dispositions à caractère général destinées à lutter contre toutes les formes de criminalité organisée, tandis que chacun des protocoles annexes se concentre sur une manifestation spécifique du complexe phénomène de criminalité organisée : la traite des personnes et le trafic illicite des migrants<sup>180</sup> ou le trafic illicite d'armes<sup>181</sup>. Elle représente ainsi un instrument à vocation universelle, destiné à servir de guide pour la lutte contre la criminalité organisée

---

<sup>176</sup> Letizia PAOLI et Cyrille FIJNAUT, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>177</sup> Rapport de la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée, p. 6, disponible sur le site des Nations Unies dans les documents de l'Assemblée générale, référence A/49/784.

<sup>178</sup> Voir la résolution no. 25 du 15 novembre 2000, référence A/RES/55/25 ; la Convention et ses protocoles ont été ouverts à la signature pendant la conférence de Palerme du 12 au 15 décembre 2000 (d'où la dénomination de « Convention de Palerme ») ; en conformité avec les dispositions de son article 38, la Convention est entrée en vigueur « le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de dépôt du quarantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion », en l'occurrence le 29 septembre 2003 et compte à ce jour 147 signatures.

<sup>179</sup> Il s'agit de 124 pays lors de la conférence de signature qui s'est tenue à Palerme du 12 au 15 décembre 2000.

<sup>180</sup> Le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ont été adoptés par la même Résolution no. 25 du 15 novembre 2000, précitée ; ils sont entrés respectivement en vigueur le 25 décembre 2003 et le 28 janvier 2004 et comportent respectivement 117 et, 112 signatures.

<sup>181</sup> Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions a été adopté par résolution no 55/255 du 31 mai 2001, est entré en vigueur le 3 juillet 2005 et comporte 52 signatures.

agissant au niveau international. À cette fin, la Convention intervient sur deux plans : rapprocher ou rendre plus compatibles les législations nationales en ce qui concerne la criminalisation des activités liées à la criminalité transnationale organisée, mais également faciliter la coopération internationale entre les États parties dans leur lutte contre ce type de criminalité. Elle suit ainsi les orientations adoptées dans le cadre des longs travaux d'élaboration, selon lesquelles, pour mener un combat efficace, il fallait au niveau mondial un certain nombre de conditions et notamment des incriminations pénales ainsi que des outils de coopération internationale efficaces, auxquels devaient s'ajouter des institutions nationales adaptées, des politiques de prévention coordonnées et des mécanismes de suivi et d'évaluation performants<sup>182</sup>.

La Convention est également l'acte qui, sans pour autant définir précisément la « criminalité transnationale organisée », manifeste une volonté d'explication terminologique afin d'éclairer l'observateur sur les principales notions inhérentes au phénomène de criminalité transnationale organisée. En délimitant son champ d'application, la Convention établit les limites de ce qui devrait être considéré comme faisant partie du phénomène de criminalité transnationale organisée : la commission d'une infraction « grave » par un « groupe criminel organisé », lorsque cette infraction est « de nature transnationale »<sup>183</sup>. Une infraction considérée comme « grave » par la Convention est celle « passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde »<sup>184</sup>. À cette classification s'ajoutent les infractions expressément énumérées par la Convention qui relèvent du noyau dur de la criminalité organisée : la participation à un groupe criminel organisé, le blanchiment du produit du crime, la corruption et l'entrave au bon fonctionnement de la justice. Le « groupe criminel organisé » est défini comme le « groupe structuré de deux ou trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la [...] Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »<sup>185</sup>. La spécificité du groupe criminel organisé est de ne pas s'être constitué au hasard pour commettre les infractions. Enfin, pour qu'une infraction soit considérée comme « transnationale », elle doit

---

<sup>182</sup> Voir, en ce sens, Jean-Paul LABORDE, *État de droit et crime organisé. Les apports de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, Dalloz, 2005, p. 140.

<sup>183</sup> Article 3 de la Convention.

<sup>184</sup> Article 2 lettre b) de la Convention.

<sup>185</sup> Les définitions de la Convention sont reprises quasiment à l'identique dans la recommandation Rec(2001)11 du Comité des Ministres aux États membres concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001.

s'inscrire dans une des hypothèses suivantes : qu'elle soit commise dans plus d'un État, qu'elle soit commise dans un État mais qu'une partie substantielle de sa préparation, de sa conduite ou de son contrôle ait lieu dans un autre État, qu'elle soit commise dans un État mais qu'elle implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d'un État, ou qu'elle soit commise dans un État mais qu'elle ait des effets substantiels dans un autre État<sup>186</sup>.

Bien qu'assez contestée en doctrine pour son contenu trop large<sup>187</sup> ou trop vague par rapport à l'importance primordiale que lui confèrent les organismes internationaux<sup>188</sup>, la notion de criminalité transnationale organisée telle que présentée par la Convention des Nations Unies a, en tous cas, le mérite d'introduire « un nouveau paradigme de référence »<sup>189</sup> dans le langage juridique. Son utilité se relèvera par la suite indiscutable quant à la transposition au niveau national des normes de la Convention. Le rapprochement des législations nationales se réalisera, en effet, par référence à ce concept unique de « criminalité transnationale organisée », fondement de toutes les dispositions pénales (matérielles ou procédurales) qu'introduit la Convention, notamment en droit roumain.

Les États membres de l'Union européenne dans leur ensemble ont soutenu l'adoption de la Convention et ont participé activement à son élaboration, tant par leur volonté d'introduire dans le corps de la Convention des dispositions adaptées à l'envergure du projet et surtout présentant les garanties appropriées pour assurer la protection des droits de l'Homme, que par leur effort de coordonner leurs positions pour plus de cohérence. En ce sens, ils ont adopté le 29 mars 1999 une position commune concernant la proposition de Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée<sup>190</sup>, destinée à affirmer l'unité des États membres sur la question et à promouvoir la vision et les intérêts européens dans la lutte contre la criminalité organisée internationale. Les orientations soutenues par les États de l'Union visaient tout d'abord à influencer le champ d'application de la Convention<sup>191</sup> mais

---

<sup>186</sup> Article 3 point 2 de la Convention.

<sup>187</sup> Maria Luisa CESONI, *Op. Cit.*, p. 746.

<sup>188</sup> Letizia PAOLI et Cyrille FIJNAUT, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>189</sup> Maria Luisa CESONI, *Op. Cit.*, p. 745.

<sup>190</sup> Position commune du 29 mars 1999 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne concernant la proposition de Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée, no 1999/235/JAI, JO L 87 du 31.3.1999, p. 1 et s. Elle sera suivie par la position commune du Conseil, 31 janvier 2000, relative à la proposition de protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, (2000/130/JAI), JO L 37 du 12.2.2000 p. 1.

<sup>191</sup> Selon l'article 1er point 3 de la Position commune du 29 mars 1999 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant la proposition de Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée, précitée, les États européens, considéraient que la convention devait « s'appliquer aussi

également la définition même de la notion d'organisation criminelle<sup>192</sup>. Ils souhaitent enfin s'assurer que les dispositions de la Convention ne soient pas incompatibles avec les actes déjà adoptés en la matière au niveau de l'Union<sup>193</sup>.

La Commission européenne a été chargée de négocier, au nom de la Communauté, l'adhésion à la Convention. La Communauté européenne se trouvait parmi les signataires de la conférence de Palerme et est devenue partie à la Convention le 21 mai 2004, après approbation formelle par décision du Conseil<sup>194</sup>.

C'est en effet à partir du début des années 1990, avec l'ouverture des frontières internes, que le thème de la criminalité organisée proprement-dite a commencé à prendre de l'importance dans les débats européens ayant mis en exergue le fait que la criminalité, tout comme les personnes, les biens, les capitaux ou l'information, circulait de plus en plus librement et sans contrainte ; qu'elle était devenue ainsi sans frontières (inter et transnationale).

Le Parlement européen est celui qui a sollicité pour la première fois l'adoption de mesures coordonnées contre la criminalité organisée, dans la résolution du 11 mai 1991 sur le rapport de la Commission d'enquête sur le trafic de stupéfiants dans le marché unique. Le trafic de stupéfiants a été l'élément qui a déclenché l'intervention européenne en matière de criminalité organisée, auquel s'est immédiatement ajouté le blanchiment de capitaux en tant que phénomène ayant « une influence évidente sur le développement du crime organisé en général et du trafic de stupéfiants en particulier »<sup>195</sup>. Enfin, « la nécessité de lutter, dans la Communauté, contre la criminalité organisée »<sup>196</sup> a été proclamée ouvertement, toujours par le Parlement européen, dans la résolution adoptée le 11 juin 1992 à la suite de l'assassinat du Juge Giovanni Falcone. C'est enfin avec l'adoption des Traités sur l'Union européenne que la nécessité de combattre la criminalité organisée a trouvé un cadre plus structuré au niveau européen.

---

largement que possible aux activités des organisations criminelles et à la coopération internationale dans la lutte contre ces organisations ».

<sup>192</sup> *Ibid.* Selon les États européens, les dispositions de la Convention « ne devraient pas être limitées aux groupes ayant une structure très développée ou un caractère permanent » ou ayant « des participants aux rôles formellement définis ni des membres permanents ».

<sup>193</sup> Sont visées les actions communes sur l'incrimination de la participation à une organisation criminelle, ainsi que l'identification, le gel, le dépistage ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, ou bien la Convention relative au blanchiment, dépistage, gel, saisie et confiscation des produits du crime.

<sup>194</sup> Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, JO L 261 du 6.8.2004, p. 69.

<sup>195</sup> Directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, JO L 166 du 28.6.1991, p. 77.

<sup>196</sup> Résolution sur l'assassinat de Giovanni Falcone et la nécessité de lutter, dans la Communauté, contre la criminalité organisée, JO C 176 du 13.7.1992, p. 120.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht le 1<sup>er</sup> février 1993, les anciennes formes de coopération ont trouvé un fondement institutionnel<sup>197</sup> dans le troisième pilier (Titre VI) du Traité de l'Union européenne, consacrant la coopération entre les États en matière de justice et d'affaires intérieures au rang des compétences de l'Union. Bien que ne faisant pas l'objet d'une mention expresse mais déduite des termes de l'article K.1 qui évoquait les « questions d'intérêt commun », la criminalité organisée a connu ainsi ce qui a été considéré en doctrine comme « l'autonomisation de la catégorie »<sup>198</sup>, devenant par la suite le fondement d'une vaste législation. C'est ainsi qu'ont pris forme, notamment à partir de l'année 1995, l'action commune concernant l'Unité Drogues Europol du 10 mars 1995<sup>199</sup> suivie par la Convention Europol<sup>200</sup>, les actions communes sur les officiers de liaison<sup>201</sup>, sur la création d'un répertoire de compétences communes en matière de lutte contre la criminalité organisée<sup>202</sup>, sur la gestion des informations douanière et policières<sup>203</sup>, concernant la création d'un mécanisme d'évaluation en matière de lutte contre la criminalité organisée<sup>204</sup>, les personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée<sup>205</sup> ou l'action commune relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle<sup>206</sup>.

---

<sup>197</sup> Karin BLEEKER, « European Union. The Criminal Justice Facing the Challenge of Organised Crime », *RIDP*, 1-2/1999, p. 647.

<sup>198</sup> Stefano MANACORDA, « La riposte pénale contre la criminalité organisée dans le droit de l'Union européenne », in *L'infraction d'organisation criminelle en Europe*, publication de la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers, édité par les Presses Universitaires de France, 2002, p. 249.

<sup>199</sup> Action commune 95/73/JAI du 10 mars 1995, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne concernant l'unité Drogues Europol, JO L 62 du 20.3.1995, p. 1.

<sup>200</sup> Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), JO C 316 du 27.11.1995, p. 2.

<sup>201</sup> Action commune 96/602/JAI du 14 octobre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant un cadre d'orientation commune pour les initiatives des États membres en matière d'officiers de liaison, JO L 268 du 19.10.1996, p. 2.

<sup>202</sup> Action commune 96/747/JAI du 29 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale, destiné à faciliter la coopération en matière d'application de la loi entre les États membres de l'Union européenne, JO L 342 du 31.12.1996, p. 2.

<sup>203</sup> Action commune du 9 juin 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'affinage des critères de ciblage des contrôles, des méthodes de sélection, et de la collecte des informations douanières et policières, JO L 159 du 17.6.1997, p. 1.

<sup>204</sup> Action commune du 5 décembre 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée, JO L 344 du 15.12.1997, p. 7.

<sup>205</sup> Action commune du 19 mars 1998 sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée (programme Falcone), JO L 99 du 31.3.1998, p. 8.

<sup>206</sup> Action commune du 21 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, JO L 351 du 29.12.1998, p. 1.

S'ajoutent à celles-ci les résolutions sur la protection des témoins<sup>207</sup> et sur les collaborateurs à l'action de la justice<sup>208</sup> dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale, ainsi qu'une résolution qui traite, pour la première fois, de la prévention de la criminalité organisée<sup>209</sup> ; suivant les critiques formulées par le Parlement européen<sup>210</sup> qui appelait à mieux prendre en compte l'idée de prévention, le Conseil consacra ainsi de manière officielle cette autre dimension de la lutte contre la criminalité organisée. De même, a été adopté, à l'attention des pays candidats à l'entrée dans l'Union, un pacte de préadhésion sur la criminalité organisée<sup>211</sup>, réaffirmant la nécessité de coopérer pour combattre ensemble le phénomène, avant et après l'adhésion des nouveaux pays.

Pourtant, malgré ces nouvelles dispositions du Traité de Maastricht et les actes dont il était le fondement, l'action européenne en la matière était restée dispersée, raison pour laquelle la nécessité d'approfondir les dispositifs normatifs a vite été ressentie par les États membres. Le Conseil européen, réuni à Dublin les 13 et 14 décembre 1996, a manifesté sa détermination absolue à combattre la criminalité organisée et a insisté sur la nécessité d'une approche cohérente et coordonnée du sujet par l'Union européenne. Il a ainsi décidé de créer un groupe de haut niveau chargé d'organiser une réflexion sur la lutte contre la criminalité organisée sous tous les aspects et d'établir un programme d'action global assorti de recommandations concrètes, y compris un calendrier réaliste des actions à mener. Le résultat du travail de ce groupe se trouve dans le « programme d'action relatif à la criminalité organisée »<sup>212</sup> adopté le 28 avril 1997, « un document particulièrement dense mais plutôt atypique et qui n'a pas de nature normative »<sup>213</sup>.

Le programme d'action relatif à la criminalité organisée présente une synthèse, regroupant dans un seul document les anciens domaines d'intervention et les nouveaux points d'intérêt, dans le but d'ordonner l'action normative européenne en la matière. Il

---

<sup>207</sup> Résolution du Conseil du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale, JO C 327 du 7.12.1995, p. 5.

<sup>208</sup> Résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, JO C 10 du 11.1.1997, p. 1.

<sup>209</sup> Résolution du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée en vue de l'établissement d'une stratégie globale de lutte contre cette criminalité, JO C 408 du 29.12.1998, p. 1.

<sup>210</sup> Résolution sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée, JO C 371 du 8.12.1997, p. 183.

<sup>211</sup> Pacte de préadhésion sur la criminalité organisée entre les États membres de l'Union européenne et les candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre, approuvé par le Conseil JAI le 28 mai 1998, JO C 220 du 15.07.1998, p. 1.

<sup>212</sup> Recommandation adoptée par le Conseil « Justice et affaires intérieures » le 28 avril 1997, JO C 251 du 15.8.1997, p. 1.

<sup>213</sup> Stefano MANACORDA, *Op. Cit.*, p. 257.

« marque un tournant décisif avec la phase antérieure de coopération, tant par son ambition que par sa méthode »<sup>214</sup>.

Le programme énonce 15 orientations politiques qui sont développées, et conclues par 30 recommandations contenant les mesures à prendre et le calendrier à respecter. Divisée en 6 chapitres<sup>215</sup> qui s'entremêlent, groupant les 30 recommandations qui parfois se répètent, cette partie détaillée du programme d'action laisse paraître la difficulté inhérente à la complexité d'un tel document « pionnier » dans son domaine.

Expression d'une intervention européenne en matière pénale qui n'était encore qu'à ses balbutiements, le programme d'action affirme son intention de trouver dans son contenu le « juste équilibre » entre la coopération pratique et le rapprochement ou l'harmonisation des législations. La coopération prend une dimension importante et intervient à plusieurs niveaux : elle prévoit tout d'abord la « coordination » entre les instances compétentes au niveau national, dans les États membres, en matière de lutte contre la criminalité organisée (recommandation no.1) ; ainsi que la mise en œuvre d'un pacte de pré-adhésion sur la coopération dans la lutte contre la criminalité (recommandation no. 3) , avec les pays d'Europe centrale et orientale, ; elle prévoit encore la coopération avec d'autres pays et avec des institutions et organisations internationales (recommandation no. 4). La coopération « pratique » entre la police, les autorités judiciaires et les douanes dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée est envisagée autour de points de contact centraux nationaux (recommandation no.19) et d'un réseau de coopération judiciaire (recommandation no. 21), étant coordonnée à niveau européen par un groupe pluridisciplinaire mis en place au sein du Conseil, chargé de définir les orientations (recommandation no. 22). L'élargissement du mandat et des fonctions d'Europol, ainsi que son ouverture vers la coopération avec des pays tiers et des organisations internationales (recommandations nos. 23 à 25) font partie intégrante de cette politique de renforcement de la coopération. Une autre composante est la ratification par les États membres d'un minimum de conventions considérées comme « essentielles » dans la lutte contre la criminalité organisée (recommandations 13 et 14).

Une autre préoccupation du Conseil est celle d'examiner « dans quelle mesure, et dans quels domaines prioritaires, un éventuel rapprochement des législations des États membres pourrait contribuer à la lutte contre la criminalité organisée ». S'inscrit dans cette

---

<sup>214</sup> Tung-Laï MARGUE, « La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le contexte du traité d'Amsterdam », *Revue du marché unique*, 3/1997, p. 91.

<sup>215</sup> Les six chapitres sont : « Approche du phénomène de la criminalité organisée », « Prévention de la criminalité organisée », « Instruments juridiques, champ d'application et mise en œuvre », « Coopération pratique entre la police, les autorités judiciaires et les douanes », « Mise en place d'Europol à part entière et élargissement de son mandat et de ses fonctions » et « Criminalité organisée et argent ».

démarche la seule disposition véritablement spécifique en matière de criminalité organisée que le programme d'action contient, elle prévoit d'adopter une action commune visant à ériger en infraction « le fait pour une personne [présente sur le territoire d'un État membre] de participer à une organisation criminelle » (recommandation no. 17). Étroitement liée à cette question, la législation pour lutter contre le blanchiment de capitaux et d'autres formes de criminalité financière doit atteindre un niveau « approprié »<sup>216</sup> dans les États membres potentiels de l'Union.

Aspect qui pourrait sembler surprenant pour un document portant sur la criminalité organisée, l'absence dans le programme d'action d'une définition de la criminalité organisée s'intègre toutefois dans le contexte européen du moment. Cet élément représente pourtant, dans l'opinion du Parlement européen, « une omission grave, en ce sens que les formes de criminalité que le programme d'action entend combattre ne sont pas précisées, ni distinguées d'autres formes de criminalité »<sup>217</sup>.

Si l'adoption du programme d'action est globalement saluée par le législatif européen, son contenu en revanche est sujet à de nombreuses critiques et commentaires<sup>218</sup>. L'attention est attirée sur les « lacunes » du programme d'action, groupées en trois catégories : les « aspects sociaux », la « surveillance des systèmes modernes de communication » et les « méthodes d'investigation spéciales »<sup>219</sup>. En étudiant des questions telles que l'implication de la société civile dans la lutte contre la criminalité organisée notamment liée à l'éducation sociale à la légalité et les mesures de protection sociale destinées à décourager le recours à la criminalité organisée, le Parlement fait preuve d'une approche plus moderne et plus ouverte. Il propose aussi de lutter, par l'élaboration de stratégies globales, contre les agissements des réseaux criminels qui profitent des technologies modernes de télécommunication ou de communication électronique. Sur la question essentielle en matière de lutte contre la criminalité organisée de l'emploi de méthodes d'investigation spéciales, le Parlement propose des mesures concrètes

---

<sup>216</sup> Point 27 du chapitre V du programme d'action relatif à la criminalité organisée, précité.

<sup>217</sup> Dénonçant le fait qu'il n'a pas été consulté préalablement conformément à l'article K.6, deuxième alinéa, du Traité UE visant les « principaux aspects de l'activité » de l'Union, catégorie où s'intègre, à son avis, la lutte contre la criminalité organisée, le Parlement européen fait ultérieurement connaître son point de vue et ses critiques relatives au programme d'action déjà adopté, dans le cadre de la « résolution sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée », JO C 371 du 8.12.1997, p. 183.

<sup>218</sup> Pour plus de détails, voir les points 17 à 47 de la résolution du Parlement européen résolution sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée, précitée.

<sup>219</sup> Pour toutes ces questions, voir le point IV de la résolution du Parlement européen résolution sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée, précitée.

applicables en pratique<sup>220</sup>, tout en esquisant une « déontologie » de leur utilisation, respectueuse des droits fondamentaux de la personne, soucieuse des atteintes susceptibles de leur être portées ou des conséquences pour les tiers innocents.

Ce programme d'action n'est en effet que le début de l'approche coordonnée de la lutte contre la criminalité organisée au niveau européen, mais constitue une importante base de données et un point de référence. Il sera suivi par de nombreux actes qui vont approfondir le processus, s'intégrant à une tendance plus générale qui s'est manifesté pour l'Union européenne avec l'adoption du Traité d'Amsterdam.

Les dispositions du Traité d'Amsterdam<sup>221</sup>, qui reflètent l'attention croissante accordée au phénomène, représentent en même temps la consécration du rôle central que la criminalité organisée se voit attribuer au sein de la politique de l'Union européenne. Elle est mentionnée à l'article 29 du Traité, qui consacre parmi les objectifs de l'Union celui d'« offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes ». Cet objectif doit être atteint « par la prévention de la criminalité organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude »<sup>222</sup>.

Une importante avancée en la matière résulte aussi de la reconnaissance expresse de la coopération policière et judiciaire entre les États membres ; le Traité s'engage même sur la voie d'un rapprochement des dispositions nationales pour établir un minimum commun de règles « relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogues »<sup>223</sup>. Ne pouvaient en outre être ignorées les possibilités, nouvelles à l'époque, de coopération avec les États membres offertes à Europol pour participer à la lutte contre la criminalité organisée<sup>224</sup>.

Durant la période comprise entre l'adoption du Traité d'Amsterdam et son entrée en vigueur, les priorités en matière de coopération dans le domaine de la justice et des affaires

---

<sup>220</sup> Les mesures proposées sont : la mise en œuvre transfrontalière d'enquêteurs n'agissant pas à visage découvert, l'europeanisation de programmes de protection des témoins, la mise en œuvre de groupes d'enquêtes plurinationaux communs.

<sup>221</sup> Signé le 2 octobre 1997, publié au JO C 340 du 10.11.1997, p. 1, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

<sup>222</sup> Article 29 du Traité.

<sup>223</sup> Article 31 du Traité.

<sup>224</sup> Article 30 du Traité.

intérieures ont été fixées par une résolution du Conseil du 18 décembre 1997<sup>225</sup> ; en ce qui concerne la criminalité organisée, l'ambition déclarée était de mettre en œuvre le programme d'action de 1997, à laquelle s'ajoutent l'intention d'encourager l'échange de fonctionnaires et de magistrats entre les États membres et de renforcer la cohésion entre États par l'adoption d'une position commune dans les organisations ou conférences internationales, ainsi que l'ouverture au dialogue transatlantique ainsi que plus généralement vers des pays tiers. Plus spécifiquement, le Conseil aborde ouvertement, dans une résolution succincte et essentiellement axée sur la coopération policière, en date du 27 mai 1999<sup>226</sup> la question de la criminalité organisée « transfrontière », qu'il évoque comme une « criminalité organisée internationale s'étendant au long d'itinéraires ».

Après l'adoption du Traité d'Amsterdam, il est apparu clairement aux institutions européennes que, même lorsque le programme d'action de 1997 serait pleinement mis en œuvre, il conviendrait d'exploiter les opportunités plus larges offertes par le nouveau Traité pour combattre le phénomène le plus efficacement possible. En ce sens, a été adopté le 3 décembre 1998, le plan d'action créé par le Conseil et la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>227</sup>. Les thèmes traités visent ainsi la libre circulation dans l'Union (l'immigration et l'asile) et les problèmes liés à la sécurité des citoyens européens (la criminalité organisée et un intérêt spécial pour le trafic de drogues), avec une attention particulière accordée à la coopération policière ou judiciaire, largement développée dans le cadre du plan d'action.

Le mot d'ordre était celui de la solidarité : entre les États membres et entre États et institutions européennes, principe affirmé comme un critère de sélection des priorités, devant s'appliquer notamment pour faire face aux défis transnationaux que représentaient la criminalité organisée et les mouvements migratoires<sup>228</sup>. Même si la question de l'internationalisation de la criminalité organisée n'était expressément mentionnée que dans ce contexte, il semble manifeste qu'elle était visée tout au long du plan d'action, l'importance

---

<sup>225</sup> Résolution du 18 décembre 1997 portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1998 à la date d'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, JO C 11 du 15.1.1998, p. 1.

<sup>226</sup> Résolution du Conseil, du 27 mai 1999, relative à la lutte contre la criminalité internationale s'étendant le long d'itinéraires, JO C 162 du 9.6.1999, p. 1.

<sup>227</sup> Plan d'action du CONSEIL et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - Texte adopté par le Conseil « Justice et affaires intérieures » du 3 décembre 1998, JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

<sup>228</sup> Point 24 lettre iii) de la deuxième partie du plan d'action, dénommée « Priorités et mesures ».

accordée à la coopération entre les États membres, les pays tiers et les organisations internationales<sup>229</sup> sont éloquentes en ce sens.

Dans le processus européen de lutte contre la criminalité organisée, l'année 1999 a marqué un point décisif avec le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre, lequel a posé les jalons d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne. La lutte contre la criminalité organisée a été l'une des trois principales questions abordées et un certain nombre de conclusions formulées à cette occasion ont eu une incidence directe sur les travaux futurs en matière de prévention et de contrôle de la criminalité organisée.

Estimant que ces travaux divers demeuraient quelque peu disparates et ne permettaient pas d'établir, au niveau de l'Union européenne, une stratégie claire et cohérente, le Conseil a jugé nécessaire de les réunir en un seul document, intitulé « prévention et contrôle de la criminalité organisée : une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire »<sup>230</sup>. L'objectif déclaré était de parvenir à une « stratégie intégrée et multidisciplinaire » de l'Union européenne en la matière, « qui établisse des priorités, fixe des dates limites pour la définition des actions et répartisse les responsabilités pour leur mise en œuvre », tout en demeurant « souple » pour « pouvoir faire face aux perpétuels changements d'apparence de la criminalité organisée »<sup>231</sup>.

La stratégie se fonde sur les actes précédemment adoptés au niveau européen tels que le programme d'action de 1997, le plan d'action de 1998 et les conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 et prend la forme d'une synthèse ordonnée ; les orientations politiques et les 39 recommandations qui la composent étant rassemblées et groupées par objectifs. Par rapport aux actes antérieurs, elle s'avère beaucoup plus complète ; l'approche des problèmes est également nouvelle, chacun d'entre eux étant présenté sous un angle évolutif, ayant comme point de départ les orientations politiques, passant par les initiatives existantes qui sont analysées, pour aboutir aux recommandations adoptées.

Dès le début, peut être remarqué un véritable progrès dans la formulation des problèmes car le titre met sur un pied d'égalité « la prévention » et « le contrôle » de la criminalité organisée, témoignant ainsi de l'entière prise de conscience, par les autorités européennes, de l'importance de la prévention dans la lutte contre la criminalité organisée.

---

<sup>229</sup> Lettre E, points 22 et 23 de l'introduction.

<sup>230</sup> Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire, JO C 124 du 3.5.2000, p. 1; pour plus de détails sur les questions traitées au-dessus, voir l'introduction de l'acte.

<sup>231</sup> Pour toutes ces questions, voir les considérants de l'acte Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire, précité.

L'emploi du terme de « contrôle » pourrait en revanche paraître un peu déplacé, trop ambitieux par rapport aux réalités concrètes. Il semble en effet qu'il ne peut apparaître comme approprié que s'il est considéré comme l'expression d'un but que l'Union s'est fixé et non pas comme une réalité.

Le contenu de l'acte reprend en grande partie les dispositions du programme d'action de 1997, actualisées et analysées du point de vue de leur efficacité ; c'est notamment le cas de la collecte et de l'analyse des données relatives à la criminalité organisée, des informations en vue d'éviter que la criminalité organisée n'infiltrer le secteur public et le secteur privé, du rôle d'Europol et de son renforcement, ainsi que des dispositions concernant la confiscation et le blanchiment d'argent, étendues au dépistage, au gel, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

D'autres recommandations sont inspirées du plan d'action de 1998, comme celles visant au réexamen et à l'amélioration de la législation concernant la criminalité organisée, tant au plan national que communautaire, et le renforcement des enquêtes.

Est aussi évoqué le contenu de la stratégie à l'encontre de problématiques déjà traditionnelles dans la lutte contre la criminalité organisée et qui figurent dans tous les actes européens qui la précèdent, comme le renforcement de la coopération entre les autorités répressives et judiciaires au niveau national et au niveau de l'Union, le renforcement de la coopération avec les pays candidats à l'adhésion, les pays tiers ou les organisations internationales également. La stratégie prend manifestement acte des critiques exprimées antérieurement par le Parlement européen au sujet de l'importance qui doit être accordée à la prévention de la criminalité organisée et au partenariat avec la société civile, dans un faisceau de dispositions inspirées tant du plan d'action de 1998, que de la résolution sur la prévention de la criminalité organisée de décembre 1998<sup>232</sup>.

Après la stratégie de 2000, des dispositions groupées d'une manière structurée sur la criminalité organisée peuvent être trouvées seulement dans le programme de La Haye<sup>233</sup> fixant les priorités de l'Union pour la période 2005-2010 concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La sécurité de l'Union et de ses citoyens y est reconnue comme une priorité et la criminalité organisée figure parmi les problèmes transfrontaliers qui requièrent une approche commune plus efficace au niveau de l'Union. Plusieurs directions sont indiquées en ce sens, telles que le renforcement de la coopération sur le terrain entre les autorités policières et douanières, la protection des organismes publics et des entreprises

---

<sup>232</sup> Résolution du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée en vue de l'établissement d'une stratégie globale de lutte contre cette criminalité, précitée.

<sup>233</sup> Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne précitée.

privées contre la criminalité organisée, l'étude plus poussée du lien entre la corruption et la criminalité organisée, le rapprochement du droit pénal matériel, surtout dans les domaines relevant de la criminalité particulièrement grave ayant une dimension transfrontière, ainsi que le rôle central et de coordination attribué à Eurojust et Europol.

Dans le programme de La Haye, le Conseil européen sollicitait les institutions européennes pour élaborer un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée au niveau de l'Union. La Commission a présenté sa contribution dans un document de mai 2005<sup>234</sup>, qui définit une stratégie de lutte contre la criminalité organisée, établissant certains objectifs et comportant une liste des étapes de mise en œuvre prévues échelonnées sur une durée de cinq ans. Le Parlement européen a exprimé son avis dans une recommandation sur l'élaboration d'un concept stratégique<sup>235</sup> et a dressé par la même occasion un tableau de la situation en matière de criminalité organisée en Europe au temps de l'analyse : extension géographique d'une criminalité organisée qui avait déjà tiré le meilleur parti, dans une Europe plus ouverte que jamais, de sa maîtrise parfaite des nouveaux moyens de déplacement, d'échange et de communication, ainsi qu'une évolution des groupes criminels organisés vers des modèles entrepreneuriaux de plus en plus complexes et structurés.

À la suite du programme de La Haye, le Conseil européen a adopté pour la période 2010-2014 le « programme de Stockholm »<sup>236</sup>. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le programme de Stockholm est le premier document européen en matière de liberté, sécurité et justice qui prend effectivement en compte les dispositions de celui-ci. Dans le cadre des mesures pour la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, la lutte contre la criminalité en général, organisée et transfrontière en particulier, occupe une place centrale dans la stratégie de sécurité intérieure. Plusieurs voies sont suivies : rendre la coopération judiciaire plus efficace face à la criminalité transfrontière ; rapprocher le droit matériel et le droit procédural afin de faciliter la reconnaissance mutuelle, créer des incriminations communes et des niveaux minimaux communs de sanction pour les actes criminels, dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière. Il s'agit dans ce dernier cas des infractions graves visées à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, à savoir : le terrorisme, la traite des êtres humains et

---

<sup>234</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - «Elaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée», COM/2005/0232 final.

<sup>235</sup> Recommandation du Parlement européen du 24 mai 2007 à l'intention du Conseil sur l'élaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée, JO C 102E du 24.4.2008, p. 464.

<sup>236</sup> Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, précité.

l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

Pour que l'action de l'Union puisse appuyer le travail réalisé par les autorités compétentes des États membres, la coordination des mesures prises au niveau européen avec celles qui sont déployées aux niveaux régional et national s'impose ; la criminalité transfrontalière de grande ampleur est un problème auquel il faut répondre de manière claire et globale. En ce sens, une importance croissante est accordée à la prise en compte de la stratégie de sécurité extérieure élaborée par l'Union, étant donné que la sécurité intérieure est tributaire de la dimension extérieure des menaces.

Dans ce cadre, l'objectif premier de la coopération en matière répressive au niveau de l'Union est de lutter contre les formes de criminalité qui ont généralement une dimension transfrontalière. En matière de prévention de la criminalité, la prise de conscience concernant les liens entre la criminalité locale, d'une part, et la criminalité organisée et ses complexes aspects transfrontaliers, d'autre part, détermine la nécessité d'adopter des mesures de prévention de la criminalité axées sur la prévention de la criminalité de masse et de la criminalité transfrontalière affectant la vie quotidienne des citoyens, conformément à l'article 84 du TFUE<sup>237</sup>. Dans un contexte où la criminalité organisée se mondialise, l'Union peut apporter une réelle valeur ajoutée à la lutte contre certains types de menace qui nécessitent un haut niveau d'action coordonnée. Les types de criminalité à traiter en priorité dans les années à venir sont la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, la cybercriminalité, la criminalité économique et la corruption, ainsi que le trafic de drogues.

Dans le Traité de Lisbonne, la criminalité organisée figure parmi les formes de « criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière »<sup>238</sup> pour lesquelles doit être réalisé le rapprochement des législations, par l'établissement de règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions. Sont également consacrées, dans le corps du Traité, les missions d'Europol et d'Eurojust et, dans l'éventualité de sa création, du futur parquet européen en matière de criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> L'article 84 du TFUE dispose : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. »

<sup>238</sup> Article 83, paragraphe 1, TFUE.

<sup>239</sup> Articles 85, 86 et 88 TFUE.

Bien qu'au point de vue juridique, la criminalité organisée ait été utilisée comme « fondement d'une législation surabondante »<sup>240</sup>, la définition qui lui a finalement été donnée met l'accent sur les organisations criminelles<sup>241</sup>, au détriment d'une définition complexe du phénomène en tant que tel. Au niveau européen, une évolution peut ainsi être observée, de l'incrimination de la participation à des actes criminels, au délit d'association, pour aboutir finalement à une définition autonome de l'incrimination de la participation à une organisation criminelle. En fonction du degré d'intégration recherché par les États membres au sein de l'Union, la méthode utilisée a été soit la coopération judiciaire, sans qu'une définition du phénomène ne soit dans ce cas nécessaire, soit le rapprochement législatif, cas où le phénomène est identifié en tant qu'infraction, avec des éléments constitutifs communs<sup>242</sup>.

La première référence, sur un plan strictement chronologique, peut être recherchée dans l'incrimination de la participation à des actes criminels opérée par la directive de 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux<sup>243</sup>. La directive impose aux États membres l'obligation de pénaliser toute participation à un acte de blanchiment de capitaux ou toute association à la commission d'un tel acte.

Dans la Convention de l'Union européenne sur l'extradition du 27 septembre 1996<sup>244</sup>, remplacée depuis par la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres<sup>245</sup>, le délit de conspiration ou d'association de malfaiteurs a une portée générale et est destiné à permettre aux États membres la coopération en vue de l'extradition des personnes ayant participé à la commission de certaines infractions graves<sup>246</sup>. Le levier essentiel permettant une lutte

---

<sup>240</sup> Stefano MANACORDA, *Op. Cit.*, p. 232.

<sup>241</sup> Pour plus de détails, voir Nicolas QUELOZ, *Op. Cit.*, p. 769.

<sup>242</sup> Pour une analyse plus approfondie en ce sens, voir Stefano MANACORDA, « La parabole de l'harmonisation pénale : à propos des dynamiques d'intégration normative relatives à l'organisation criminelle », in Mireille DELMAS-MARTY, Mark PIETH et Ulrich SIEBER (dir.), *Les chemins de l'harmonisation pénale – Harmonising Criminal Law*, Société de législation comparée, Paris, 2008. p. 269.

<sup>243</sup> Directive no. 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991, JO L 166 du 28.6.1991, p. 77.

<sup>244</sup> Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, acte du Conseil du 27 septembre 1996, JO C 313 du 23.11.1996, p. 22.

<sup>245</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

<sup>246</sup> La décision-cadre fait référence aux infractions suivantes : infractions de terrorisme ou de toute autre infraction grave punie d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois, relevant du trafic de stupéfiants et d'autres formes de criminalité organisée ou d'autres actes de violence dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne, ou créant un danger collectif pour des personnes.

renforcée contre les formes les plus graves de criminalité est donc la coopération judiciaire par l'intermédiaire de l'extradition.

En revanche, dans l'action commune adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 21 décembre 1998<sup>247</sup>, la démarche est celle du rapprochement des législations des États membres par l'incrimination de la participation à une organisation criminelle. La notion d'« organisation criminelle » ainsi introduite désigne une « association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, que ces infractions constituent une fin en soi ou un moyen pour obtenir des avantages patrimoniaux, et, le cas échéant, influencer indûment le fonctionnement d'autorités publiques ». Bien que le choix du législateur européen se soit dirigé vers l'incrimination de la participation à une organisation criminelle, sa définition révèle les mêmes caractéristiques que la doctrine attribue au phénomène de criminalité organisée dans son ensemble : une organisation entendue au sens de la « concertation », supposant la participation d'une pluralité d'agents<sup>248</sup>.

Afin de réaliser le rapprochement, chaque État membre doit s'engager à punir, grâce à des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, le comportement de toute personne qui, d'une manière intentionnelle, participe activement aux activités criminelles d'une organisation criminelle. De plus, les États membres doivent se prêter une assistance mutuelle la plus large possible pour les infractions faisant l'objet de l'activité des organisations criminelles.

L'action commune a été abrogée par la décision-cadre du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée<sup>249</sup>, qui est actuellement l'acte européen de référence en la matière. Concrétisant des objectifs inscrits dans le programme de La Haye, la décision-cadre est l'expression de la nécessité de moderniser et de renforcer le dispositif de lutte contre la criminalité organisée au sein de l'Union. Estimant que la dimension de l'action appelle à une intervention au niveau de l'Union, les objectifs ne pouvant plus être atteints de manière suffisante par les seuls États membres<sup>250</sup>, la décision-cadre continue, dans l'optique de l'action commune de 1998 et tenant compte de la

---

<sup>247</sup> Action commune relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle, dans les États membres de l'Union européenne, du 21 décembre 1998, JO L 351 du 29.12.1998, p. 1.

<sup>248</sup> Voir en ce sens, Jacques BORRICARD, *Op. Cit.*, p. 160.

<sup>249</sup> Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, JO L 300 du 11.11.2008, p. 42.

<sup>250</sup> Voir les considérants no. 2 et no. 7 de la décision-cadre.

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, le rapprochement dans les États membres de la définition des infractions relatives à la participation à une organisation criminelle.

L'« organisation criminelle » est définie comme « une association structurée, établie dans le temps, de plus de deux personnes agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »<sup>251</sup> ; une définition donc quasiment identique à celle de la précédente action commune. La notion d'« association structurée » est également nouvellement introduite et renvoie à « une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée »<sup>252</sup>. Par la définition de ces deux notions, la décision-cadre pose les bases du rapprochement des législations nationales. Les États membres ont ensuite la responsabilité de s'assurer que des conduites telles que le fait de participer activement, d'une manière intentionnelle et en ayant connaissance du but et de l'activité générale de l'organisation criminelle, aux activités criminelles de celles-ci ou le fait de conclure avec une ou plusieurs personnes un accord visant à exercer une activité criminelle du même type, seront incriminées.

Sont également prévues par la décision-cadre les peines encourues pour de telles infractions, sous la forme d'un seuil minimal pour les peines maximales. La décision-cadre ajoute également à l'arsenal normatif antérieur en prévoyant expressément des réductions voire même des exemptions des peines dans des hypothèses de « collaboration avec la justice » ou de désistement<sup>253</sup>, destinées à encourager les États membres à prévoir des normes qui encouragent la collaboration des personnes impliquées dans les organisations criminelles avec les autorités.

---

<sup>251</sup> Article premier point 1 de la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, précitée.

<sup>252</sup> Article premier point 2 de la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, précitée.

<sup>253</sup> À titre d'exemple, l'article 4 de la décision-cadre prévoit : si la personne renonce à l'activité criminelle ou fournit aux autorités des informations qu'elles n'auraient pas pu obtenir autrement, en les aidant à prévenir, à faire cesser ou à limiter les effets de l'infraction, à identifier ou à traduire en justice les autres auteurs de l'infraction, à trouver des preuves, à priver l'organisation criminelle de ressources illicites ou du produit de ses activités criminelles ou à empêcher que d'autres infractions soient commises.

### **La criminalité transnationale organisée en Roumanie**

En matière de criminalité organisée inscrite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en général, un travail impressionnant a dû être accompli au niveau national. S'il s'inscrit dans ce cadre général, il se démarque pourtant par son ampleur car la mise en conformité avec les exigences de l'Union avait une base de départ particulièrement faible : deux infractions dans le code pénal, à savoir l'article 312 prohibant « le trafic de stupéfiants » et l'article 323 relatif à « l'association en vue de commettre une infraction ».

Lors de la première évaluation de la Roumanie faite par la Commission européenne en 1997 en vue d'une potentielle adhésion, a été dressé un bilan de la situation en matière de criminalité organisée : l'existence du phénomène a été constatée, particulièrement dans les sphères économiques et financières, mais aussi sous sa forme de trafic d'armes et de matières radioactives, de trafic de stupéfiants, de contrefaçon, de vol de voitures, de rançonnement et de trafic des êtres humains. Une ébauche de la « transnationalité » était d'ailleurs notée, avec l'existence de « liens évidents »<sup>254</sup> entre les criminels roumains et des groupes étrangers. Les mécanismes et instruments nécessaires à la répression de la criminalité organisée ont également été passés en revue et jugés « embryonnaires »<sup>255</sup>, tant au niveau de la législation, qu'au niveau de la pratique. L'appréciation apparaissait justifiée dans la mesure où la législation se limitait aux deux seules infractions précédemment mentionnées. En outre, les structures étatiques comme les services de police et le pouvoir judiciaire étaient réglementées par des lois considérées comme « perfectibles », car représentant le contexte dans lequel elles avaient été adoptées, peu de temps après le changement du régime en 1989. Il semblait donc nécessaire d'affirmer une rupture avec l'ancienne législation, consacrant ainsi un réel changement<sup>256</sup>.

L'Union ayant commencé, par le biais des rapports réguliers de la Commission, à évaluer périodiquement la situation du pays, ces documents constituent des repères fiables pour composer une image de l'ampleur du phénomène et de la réponse qui lui était donnée. Les lignes directrices suivies par les autorités roumaines ont été celles décidées moment des négociations entre les représentants nationaux et ceux de l'Union. Une vue d'ensemble permet d'observer comment, pendant qu'était effectuée l'analyse de la situation en

---

<sup>254</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 110.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>256</sup> Pour la police, il s'agit de la loi no. 26 du 12 mai 1994 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine ; pour les juges et les procureurs, la loi no. 92 du 4 août 1992 concernant l'organisation judiciaire était alors en vigueur. Toutes les deux ont été modifiées ultérieurement et finalement abrogées et remplacées par d'autres lois, plus modernes et plus adaptées aux exigences européennes.

Roumanie, évoluait également le raisonnement de la Commission. Des nouveaux aspects des problématiques étudiées et de nouvelles nécessités étaient découverts, inscrits dans les rapports, et ensuite suivis du point de vue de leur mise en œuvre.

Concernant la criminalité organisée, l'analyse du phénomène a révélé qu'en raison de ses évolutions, de plus en plus de domaines nécessitaient une intervention étatique car en lien avec la criminalité organisée. Tel était notamment le cas pour la gestion des frontières, la corruption ou la migration illégale ; de même, a été constaté le besoin de légiférer de manière ponctuelle dans plusieurs matières, au fur et à mesure que le phénomène se diversifiait : blanchiment d'argent, traite des personnes, trafic de drogues, protection des témoins. Au niveau institutionnel, après la création d'organismes spécialisés de lutte contre la criminalité organisée, dans le cadre des structures préexistantes, l'étape suivante a été de solliciter la création de structures spécialisées *sui generis* dont la coordination devait ensuite être assurée.

Dans ce cadre particulièrement complexe et à la lumière des rapports réguliers de la Commission, il peut être affirmé que la transformation de la législation en matière de criminalité organisée a été initiée dans un contexte difficile d'inertie législative. La cadence de l'évolution était cependant donnée par les seuils annuels, artificiellement créés par la Commission afin de mesurer les progrès accomplis par le pays.

Pour les quatre années qui ont suivi la première évaluation, c'est-à-dire entre 1998 et 2001, les changements législatifs nécessaires sont restés à l'état de projet, tels que les lois relatives à la prévention de l'utilisation du système bancaire dans les opérations de blanchiment d'argent, à la lutte contre le crime organisé ou à la prévention et la lutte contre la corruption<sup>257</sup>. Plus d'efforts ont cependant été réalisés par la création d'organismes spécialisés dans le cadre des structures préexistantes, telles que la police ou le parquet : une brigade de lutte contre le crime organisé et la corruption au sein de la police, et, pour suivre les poursuites pénales engagées par cette brigade, un service spécial de lutte contre la corruption et le crime organisé, attaché au bureau des procureurs généraux. Afin d'offrir une garantie du soutien politique dans ce domaine, a été créée en 1997 la Commission nationale de lutte contre la corruption et le crime organisé<sup>258</sup>. Parmi les aspects positifs de cette évolution peuvent être soulignés la conclusion de plusieurs accords bilatéraux et le renforcement de la coopération régionale en matière de lutte contre la criminalité organisée, le trafic de drogues et l'immigration clandestine.

---

<sup>257</sup> Rapport régulier 1998, p. 41.

<sup>258</sup> Sur toutes ces questions, voir le rapport régulier 1999, p. 14.

Au fil de la réforme institutionnelle, avec la réorganisation des structures existantes, la brigade précédemment mentionnée est devenue une direction au sein du ministère de l'intérieur et une section spéciale de lutte contre la corruption et le crime organisé a été créée au sein du bureau du procureur général. La coordination à niveau national entre ces organismes posait question de plus en plus car elle restait défailante malgré les réformes administratives<sup>259</sup>.

En 2002, de nouvelles bases législatives ont enfin été posées avec l'adoption d'une loi sur la prévention et la lutte contre le trafic d'êtres humains<sup>260</sup>, d'une nouvelle loi sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent<sup>261</sup> et de la loi sur la protection des témoins<sup>262</sup>, ainsi que des lois sur l'organisation et le fonctionnement de la police et sur le statut des policiers<sup>263</sup>. La Roumanie signe aussi la Convention de Palerme sur la criminalité transnationale organisée. Étant devenu un phénomène qui prend de plus en plus en ampleur, la traite d'êtres humains devient l'objet d'une attention grandissante ; dans la même logique, la question de l'immigration commence à être liée avec celle de la criminalité organisée<sup>264</sup>.

Ensuite, à l'approche de la décision finale relative à l'adhésion de la Roumaine, la réforme a été accélérée, à mesure que les exigences de l'Union s'intensifient. En janvier 2003, la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée est finalement votée<sup>265</sup>. Pourtant, malgré les progrès accomplis sur le plan législatif formel, des dispositions visant à l'application concrète des réformes sont encore nécessaires et la capacité de mise en œuvre effective reste faible dans de nombreux domaines. Ces lacunes sont notamment perceptibles pour la gestion des frontières, la politique des visas, la lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux, la protection de l'euro contre la contrefaçon, la lutte contre les diverses formes de criminalité organisée et la coopération judiciaire<sup>266</sup>. Le recours aux mesures juridiques et à la réorganisation des services s'est fait souvent aux dépens de la mise en œuvre de la loi. Il est à constater que dans un souci de respecter le calendrier de

---

<sup>259</sup> Rapport régulier 2001, p. 23.

<sup>260</sup> Loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite d'êtres humains, M. Of. no. 783 du 11 décembre 2001.

<sup>261</sup> Loi no. 656 du 7 décembre 2002 sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent, M. Of. no. 904 du 12 décembre 2002.

<sup>262</sup> Loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, M. Of. no. 964 du 28 décembre 2002.

<sup>263</sup> Loi no. 218 du 23 avril 2002 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, précitée, et loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut des policiers, précitée.

<sup>264</sup> Rapport régulier 2002, p. 120.

<sup>265</sup> La loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, M. Of. no. 50 du 29 janvier 2003.

<sup>266</sup> Rapport régulier 2003, p. 122.

l'adhésion et d'atteindre l'objectif d'alignement avec les normes européennes, les réformes législatives permanentes n'ont été plus soutenues par la capacité administrative et par la coopération interservices. Globalement, une approche stratégique et cohérente de la lutte contre la criminalité organisée faisait encore défaut, ce qui est certainement la cause de plusieurs problèmes apparus en pratique<sup>267</sup>.

En 2004, lors de la dernière évaluation avant la décision sur l'adhésion, le problème majeur constaté et qui perdure actuellement est celui de la capacité de mise en œuvre du cadre juridique modifié. La transposition de l'acquis étant presque achevée, c'est la capacité institutionnelle qui fait dorénavant défaut<sup>268</sup>. Ces défaillances se traduisent sous diverses formes : manque de personnel, besoin de formations professionnelles, ressources insuffisantes, mise en œuvre incomplète de la nouvelle législation. Il est à souligner que pour lutter efficacement contre la criminalité organisée, la coopération interinstitutionnelle est essentielle, et pour combattre la dimension transnationale du phénomène de criminalité organisée, des contacts étroits avec les organismes partenaires ou les instances des systèmes pénaux des pays limitrophes sont nécessaires<sup>269</sup>.

À la fin des négociations, les problèmes persistants n'ont pas été jugés comme assez importants pour empêcher ou pour reporter l'adhésion, qui aura lieu comme prévu en janvier 2007. Jusqu'à cette date, la Roumanie restera cependant sous le *monitoring* de la Commission qui continuera à dresser des rapports réguliers en 2005 et 2006. Ces derniers montrent que des efforts continuent à être faits et des résultats obtenus, tout en confirmant la présence et le développement du phénomène de criminalité organisée. Il est d'ailleurs décrit comme intimement lié à la corruption, au blanchiment et à l'immigration illégale. Les structures de lutte contre la criminalité organisée, renforcées tant au niveau de leur cadre légal qu'au niveau de leur coopération pratique, sont compétentes en ces matières et les conditions sont remplies pour que les enquêtes deviennent par conséquent plus efficaces. Plusieurs instruments spécifiques en matière de lutte contre la criminalité organisée ont également été institués et sont actuellement opérationnels, comme le programme de protection des témoins ou l'unité de police secrète. Au soutien de ces mécanismes il peut être constaté que la capacité de collecte de données statistiques et l'analyse des renseignements se sont améliorées. Au niveau national, une stratégie visant à lutter contre

---

<sup>267</sup> L'élaboration et l'adoption d'une stratégie intégrée de lutte contre la corruption et la criminalité organisée a été inscrite parmi les priorités faisant l'objet des décisions du Conseil concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Roumanie du 28 janvier 2002 (2002/92/CE), JO L 44 du 14.2.2002, p. 90, et du 19 mai 2003 (2003/397/CE), JO L 145 du 12.6.2003.

<sup>268</sup> Rapport régulier 2004, p. 145.

<sup>269</sup> Rapport régulier 2003, p. 122, et rapport régulier 2004, p. 145.

la criminalité organisée a été adoptée en décembre 2004 et un plan d'action en septembre 2005<sup>270</sup>.

Dans le contexte de l'intégration européenne de la Roumanie, la criminalité organisée a été identifiée dès le début comme un point nécessitant une attention particulière. Eu égard à l'ampleur du phénomène et aux formes de sa mutation dans le temps, mais également à la future adhésion du pays à l'Union européenne impliquant une ouverture des frontières et l'acceptation de la libre circulation, la criminalité organisée est devenue une préoccupation européenne, au-delà du simple problème national.

Le cadre juridique national en matière de criminalité organisée a évolué au fur et à mesure que cette problématique exigeait plus d'attention, plus ou moins dans le rythme souhaité par les institutions européennes, parfois en retard par rapport à la réalité, mais d'une manière certaine et en s'alignant aux dispositions européennes ou internationales.

L'infraction d'association en vue de commettre une infractions, prévue à l'article 323 du code pénal et toujours en vigueur, consiste en le fait de s'associer ou d'initier la constitution d'une association en vue de commettre une ou plusieurs infractions, autres que celles de complot contre la sûreté de l'État, ou dans toute forme d'adhésion ou de soutien d'une telle association. Le texte prévoit également que la dénonciation de l'association avant qu'elle soit découverte ou que la commission de l'infraction ne commence est une cause d'impunité.

Cette infraction coexiste à présent avec les nouvelles infractions spécifiques introduites en 2003 par la loi sur la prévention et le combat de la criminalité organisée. Similaire en de nombreux aspects, l'infraction principale dans la nouvelle loi consiste en l'initiation ou la constitution d'un groupe infractionnel organisé ou en toute forme d'adhésion ou de soutien à un tel groupe. La différence résulte donc de la notion de groupe infractionnel organisé, définie comme<sup>271</sup> « le groupe structuré, formé de trois ou plusieurs personnes, existant pour un certain temps et agissant de façon concertée en vue de commettre une ou plusieurs infractions graves, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »<sup>272</sup>. Cette définition reprend presque mot pour mot la notion de groupe criminel organisé tel que défini par la Convention de Palerme. Elle reprend également les principales composantes de la notion d'organisation criminelle

---

<sup>270</sup> Rapport de suivi 2005, p. 79.

<sup>271</sup> Article 2 (a) de la loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

<sup>272</sup> Traduction libre. L'ensemble des textes normatifs roumains : lois, ordonnances du gouvernement ou décisions du gouvernement, mais également les textes de doctrine en roumain ou en anglais qui sont cités dans cette étude ont été traduits vers le français par l'auteur de cette étude.

retenues par l'action commune de 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle. La distinction, faite par la loi elle-même, mais également par la Convention de Palerme initialement, entre un groupe infractionnel organisé et tout autre type de groupe qui ne remplirait pas les mêmes conditions, est reprise. Ainsi, selon la loi, « ne constitue pas un groupe infractionnel organisé le groupe formé de manière occasionnelle en vue de commettre immédiatement une ou plusieurs infractions et qui n'a pas de continuité, de structure déterminée ou des rôles préétablis pour ses membres dans le cadre du groupe »<sup>273</sup>.

Par « infraction grave »<sup>274</sup>, la loi roumaine désigne de manière générale toute infraction susceptible d'être réprimée d'une peine d'emprisonnement dont le minimum est d'au moins 5 ans ou, plus spécifiquement, entre autres, le meurtre, l'esclavage, le chantage, la falsification de monnaie, le proxénétisme, les infractions liées au trafic de drogues, à la traite d'êtres humain ou à la traite de migrants, le blanchiment d'argent, les infractions de corruption, la banqueroute frauduleuse, les infractions commises par le biais des systèmes et des réseaux informatiques ou de communication, le trafic de tissus ou d'organes humains.

Par rapport à l'infraction - qui pourrait être qualifiée de « simple » - d'association en vue de commettre une infraction, la gravité est double ; d'une part, les auteurs doivent procéder aux actes criminels dans le cadre d'une structure organisée devant répondre à plusieurs critères pour être considérée comme un groupe infractionnel organisé et, d'autre part, les peines encourues pour les agissements criminels sont encadrées dans des limites plus élevées : entre 3 et 15 ans pour l'infraction prévue dans le code pénal, par rapport à des peines pouvant aller de 5 à 20 ans pour le cas des infractions spécifiques à la criminalité organisée.

Dans ce cadre spécifique, les limites prévues pour la commission d'une infraction de criminalité organisée sont réduites de moitié si l'auteur, au cours de la poursuite pénale ou du jugement, dénonce et facilite l'identification et la punition d'un ou de plusieurs membres d'un groupe infractionnel organisé. La même cause d'impunité existe aussi en matière de criminalité organisée, si la personne ayant participé à la commission d'une infraction dénonce aux autorités le groupe infractionnel organisé avant qu'il ne soit découvert et à condition que la commission de l'infraction constituant l'objectif de ce groupe n'ait pas commencé.

---

<sup>273</sup> *Ibid.*, deuxième phrase.

<sup>274</sup> Article 2 (b) de la loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

## Considérations méthodologiques

Quelques considérations méthodologiques sont nécessaires avant de poursuivre cette étude. Le terme de « criminalité transnationale organisée » a été choisi afin de désigner les manifestations de criminalité organisée à caractère transnational et son utilisation est basée sur sa consécration par la Convention de Palerme. Cependant, il a pu être observé pendant l'élaboration de cette étude que dans le cas de la Roumanie, tant au niveau législatif qu'au niveau pratique, « criminalité transnationale organisée » se confond avec « criminalité organisée transnationale » sans que l'ordre des mots n'indique un accent mis, alternativement, sur une criminalité transnationale qui soit, en plus, organisée, ou sur une criminalité organisée qui soit, en plus, transnationale.

Plus encore, au vu des réalités pratiques, ces deux expressions s'avèrent équivalentes avec la « criminalité organisée » sans autre qualificatif. La distinction à niveau conceptuel est cependant incontournable et il en sera tenu compte au cours de cette étude. Concrètement toutefois, les bases juridiques établies pour combattre le phénomène de criminalité organisée ont une application générale à l'ensemble des formes de manifestation du phénomène. Ceci est la raison pour laquelle dans cette étude, dans certains contextes, seront utilisées parallèlement les expressions « criminalité transnationale organisée » ou « criminalité organisée », avec mention du caractère transnational seulement là où sera nécessaire pour clarifier l'analyse.

Une autre précision s'impose au sujet des sources doctrinales retenues pour cette étude. Leur richesse a été affectée par le fait que la doctrine roumaine, qui aurait dû servir comme fondement principal, adopte actuellement une approche essentiellement descriptive en ce qui concerne les sujets juridiques traités. Pour cette raison, son rôle de guidage n'a pas été rempli pour qu'elle puisse servir comme source d'inspiration afin de permettre à comparer les idées, en combattre certaines ou inciter à développer d'autres. Dans ces conditions, les idées exposées dans cette étude sont le résultat d'un travail de création fondé sur la découverte des textes législatifs et des réalités pratiques, suivie par une analyse et une interprétation personnelles. Au risque de limiter de manière surprenante les références bibliographiques, ont été donc mentionnées au cours de l'étude seulement les sources qui ont contribué à enrichir l'analyse présentée.

## **Synthèse**

Considérée individuellement, l'évolution de la législation roumaine dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée impressionne par sa richesse et sa rapidité. Intégrée dans le contexte de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, la transformation de cette législation est un des exemples qui aurait pu être choisi pour illustrer la transformation du cadre juridique pénal et, par extension, de la législation roumaine dans son ensemble. La particularité de la réforme en matière de criminalité organisée, qui a déterminé son choix en tant qu'exemple, est son ampleur et sa profondeur, par rapport à d'autres réformes entreprises dans le domaine pénal.

Tout l'intérêt de cette étude consiste donc en l'articulation de ces deux paramètres, la lutte contre la criminalité transnationale organisée et l'intégration européenne de la Roumanie, qui coexistent en parallèle et seront pris en considération conjointement afin de renvoyer cette image, recherchée, de la lutte contre la criminalité transnationale organisée comme reflet du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

Concrètement, si le devoir des autorités roumaines pendant le processus d'intégration européenne du pays a été d'adopter une nouvelle législation en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée pour correspondre aux exigences européennes (première partie), le défi a été d'adapter cette nouvelle législation aux réalités roumaines afin de la faire fonctionner en pratique (deuxième partie).

PREMIERE PARTIE – LE DEVOIR : ADOPTER POUR CORRESPONDRE

DEUXIEME PARTIE – LE DEFI : ADAPTER POUR FONCTIONNER



**PREMIERE PARTIE**  
**LE DEVOIR : ADOPTER POUR CORRESPONDRE**



Du général au particulier, des réglementations-cadre aux lois spécifiques de moindre envergure, le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a été marqué par un immense travail d'adoption de normes. Afin de faire fonctionner le nouveau cadre législatif relatif à la criminalité organisée, une refonte globale en matière pénale était indispensable. La nécessité de réformer le droit pénal est apparue cependant indépendante de toute nécessité de réformer, voire de créer, un de ses sous-domaines. La situation se caractérise donc par un mouvement circulaire d'interdépendance où le particulier, à savoir le régime de la criminalité organisée, ne peut pas fonctionner sans un cadre général adapté, lequel ne peut pas non plus fonctionner sans s'approprier les changements que subit le particulier et sans évoluer lui-même.

Le devoir des autorités roumaines était de faire correspondre le cadre normatif national aux exigences européennes. La criminalité organisée étant au moment du processus d'adhésion de la Roumanie une des préoccupations clés fondamentales de l'Union européenne, une grande importance a été accordée à cette question au cours des négociations. Il s'agissait non seulement d'adopter l'acquis communautaire, mais aussi d'« élever » la législation roumaine en la matière au niveau des autres législations nationales, dans un double but juridique et pratique.

Au niveau purement théorique, l'objectif de la transposition de l'acquis communautaire était d'assurer à la Roumanie, futur pays membre de l'Union, une base législative conforme aux critères considérés comme démocratiques et modernes par l'Union. L'objectif était également d'assurer le fonctionnement et l'évolution futurs de la législation roumaine en accord avec les autres législations des États membres de l'Union.

Au niveau pratique, et surtout en matière de criminalité organisée, la nécessité était aussi de garantir une réponse homogène de tous les pays de l'Union aux menaces internes ou externes susceptibles de se réaliser. Il s'agit également de ne pas empêcher les autres États de répondre promptement et de manière adéquate à ces menaces ; car pour que la réponse soit unitaire, tous les pays doivent être capables de répondre avec la même force.

Réalisée de manière systématique et globale, la transposition de l'acquis européen a conduit à une transformation complète du cadre législatif pénal roumain, ce qui a tout naturellement constitué une source d'influence sur la lutte contre la criminalité organisée et transnationale (titre 1). Pour illustrer à quel point le travail accompli pendant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a enrichi le droit roumain, la législation en matière de criminalité transnationale organisée est le meilleur exemple (titre 2).

TITRE 1 – La transformation des normes pénales, source d'influence sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée

TITRE 2 – L'enrichissement des normes pénales, la législation en matière de criminalité transnationale organisée comme meilleur exemple

## **TITRE 1 – LA TRANSFORMATION DU DROIT PENAL, SOURCE D’INFLUENCE SUR LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE**

Grâce au processus d’adhésion, la Roumanie a été plongée dans un processus d’« européanisation »<sup>275</sup> du droit pénal. Le nouvel équilibre dont les prémisses ont dû être mises en place est celui de la coexistence entre l’ordre juridique national, souverain jusqu’au moment de l’adhésion, et l’ordre juridique européen supranational et qui limite donc cette souveraineté.

L’européanisation a exigé l’assimilation des principes de primauté du droit communautaire, d’harmonisation et de reconnaissance mutuelle ; elle a apporté en contrepartie une modernisation et une meilleure qualité du droit pénal national roumain. L’européanisation a également induit une mise-à-jour progressive de la législation au regard des droits de l’homme ; elle a introduit ainsi de meilleures garanties et une qualité globale du droit supérieure.

Il est difficile d’établir le poids concret accordé à la protection des droits de l’homme dans cette transformation du droit pénal roumain. Deux possibilités peuvent être imaginées. En premier lieu, il y a celle d’une démarche coordonnée visant un nouvel équilibre incrimination-protection en matière pénale. Celle-ci aurait été la voie naturelle à suivre pour une transformation d’une telle profondeur d’un système de droit. Pourtant, étant donnée l’ampleur des changements législatifs adoptés et surtout le court laps de temps à disposition, l’existence d’une démarche coordonnée n’est pas crédible dans le cas précis de l’évolution de la législation roumaine en matière pénale au cours du processus d’adhésion de la Roumanie à l’Union européenne. Reste dans ces conditions la deuxième possibilité, qui cadre avec la réalité, celle de deux réformes autonomes, « incriminatrice » d’une part, par la prolifération des normes créant de nouvelles infractions et institutions, et « protectrice », de l’autre part, par la montée en puissance et en nombre des dispositions en matière de droits de l’homme. Dans ce cas, l’équilibre pourra éventuellement être atteint en fonction du fonctionnement effectif des normes.

---

<sup>275</sup> George ANTONIU, « La loi pénale roumaine dans les conditions de la post-adhésion », ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS. JURIDICA, no. 1/2008, *Revue en ligne de l’Université Danubius de Galati*, Roumanie, disponible (également en anglais) à l’adresse internet : <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/index>

Tous ces éléments qui ont contribué à la transformation du droit pénal dans son ensemble se répercutent sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Celle-ci se trouve ainsi indirectement influencée, soit par le biais d'un cadre juridique renouvelé (chapitre 1), soit par celui d'un cadre institutionnel enrichi (chapitre 2).

Chapitre 1 – Le cadre juridique : construire en ajoutant des éléments nouveaux sur des bases anciennes

Chapitre 2 – Le cadre institutionnel : ajouter de la valeur en légitimant les acteurs intervenant sur la scène pénale

## **Chapitre 1 – Le cadre juridique : construire en ajoutant des éléments nouveaux sur des bases anciennes**

Il y a un large éventail de normes pénales dont la transformation influence la lutte contre la criminalité organisée. Sur l'aspect transnational de la criminalité organisée, traiter l'ouverture de la législation vers la coopération internationale est essentiel, alors que la focalisation sur la législation-cadre en matière pénale, à savoir le code pénal et le code de procédure pénale, est incontournable.

La transformation de ce cadre juridique ainsi délimité manifeste une construction. Il s'agit d'un trait général du cadre juridique ; à l'intérieur de celui-ci pourtant, la démarche est sensiblement différente. Dans le cas du code pénal et du code de procédure pénale, la construction est synonyme de « rénovation », dans la mesure où, même si l'objectif initial est de « démolir » les anciens codes pour en construire de nouveaux, la réalisation de cet objectif s'avère si difficile que finalement l'action se limite à apporter des améliorations à l'existant, se traduisant par des modifications incessantes des codes anciens. En ce qui concerne la coopération internationale, le fait de construire renvoie davantage à l'idée de « bâtir », car sont ajoutées aux très peu d'éléments existants des structures nouvelles.

La législation en matière de criminalité organisée occupe, dans le cadre de cette transformation, une place variable : tantôt perdue dans l'accumulation des dispositions qui rénovent la législation-cadre en matière pénale (section 1), tantôt grande bénéficiaire, en revanche, de l'ouverture vers la coopération internationale (section 2).

*Section 1 : La criminalité organisée perdue dans l'agglomération des dispositions qui rénovent la législation-cadre en matière pénale*

*Section 2 : La lutte contre la criminalité transnationale organisée, grande bénéficiaire de l'ouverture vers la coopération internationale*

*Section 1 – La criminalité organisée perdue dans l'accumulation des dispositions qui rénovent la législation-cadre en matière pénale*

Les idées à la base de la rénovation de la législation-cadre en matière pénale ont été, globalement, la modernisation du code pénal et du code de procédure pénale, leur mise à

jour par rapport aux exigences européennes de droit matériel et procédural, mais également des préoccupations relatives à la garantie des droits de l'homme, et le besoin d'assurer une cohérence interne de la législation. De toutes ces motivations, seule la cohérence fait encore défaut, principale raison pour laquelle l'adoption de nouveaux codes est tellement nécessaire.

La rénovation a été faite par l'introduction d'une multitude de normes modifiant le code pénal et le code de procédure pénale dont l'objet a été la création d'un cadre national renouvelé d'intervention en matière pénale. La réforme de cette législation-cadre a donc été globale, sans se concentrer sur des matières spécifiques ; mais il pourrait également tout à fait être affirmé qu'elle s'est focalisée sur plusieurs matières particulières, sans n'en délaissier aucune et sans les détacher du cadre général dans lequel elles s'inscrivent.

S'intégrant à ce mouvement, la lutte contre la criminalité organisée n'a donc été influencée par la rénovation du code pénal et du code de procédure pénale qu'indirectement, comme conséquence de la transformation subie par ces normes. En mettant en place un droit pénal matériel et une procédure pénale rénovés, la réforme a posé des bases nouvelles de l'intervention étatique en matière pénale. En ce qui concerne la criminalité organisée, la légitimité qu'a acquise la législation-cadre en matière pénale grâce aux réformes contribue à renforcer, au niveau national, la lutte que les autorités mènent contre ce phénomène, notamment en termes de modernité et d'efficacité (§ 2).

Le centre de gravité est pourtant la rénovation générale du code pénal et du code de procédure pénale. Il n'est pas exagéré d'affirmer dans ce contexte que, dans l'accumulation des dispositions qui réalisent cette rénovation, la préoccupation pour la criminalité organisée ne se retrouve plus. C'est le cadre juridique composé du code pénal et du code de procédure pénale qui concentre l'intervention du législateur, faisant l'objet d'une continuelle transformation (§ 1).

### **§ 1. Un cadre juridique en continuelle transformation**

Le constat est simple et d'actualité : « le code pénal et la loi sur la procédure pénale nécessitent toujours une révision substantielle »<sup>276</sup>. Cette affirmation qui était valable au début du travail d'intégration européenne de la Roumanie, l'est encore aujourd'hui, après toutes les réformes, dans la mesure où le rapport publié en juillet 2012 par la Commission

---

<sup>276</sup> Rapport régulier 2001, p. 120.

européenne dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, insiste sur la nécessité de mettre en œuvre les nouveaux codes, pénal et de procédure pénale<sup>277</sup>.

La rénovation de la législation-cadre en matière pénale s'est faite graduellement, par lois modificatives successives, et a été ponctuée par l'adoption de plusieurs nouveaux codes qui ne sont pourtant jamais entrés en vigueur.

Pour les deux codes, les chemins se ressemblent : une multitude d'interventions législatives, dans un rythme irrégulier. Comme résultats sont constatés : leur insuffisance et la nécessité de les remplacer dans leur intégralité.

Dans ce contexte pourtant, le progrès que toutes les modifications ont apporté est indéniable. Ceci est un autre trait commun aux deux codes. En effet, cet ordre des faits révèle une période transitoire fort utile, tant pour assurer l'intégration européenne de la Roumanie par une mise-à-jour essentielle et accélérée de sa législation pénale, que pour élever de façon incontestable la qualité de cette législation.

En conséquence, les progrès, biens que visibles, sont insuffisants (B). Il reste à se demander, sans toutefois prétendre pouvoir y répondre de manière précise, si cet état de faits est le résultat d'une série d'hésitations politiques ou tout simplement d'une forme d'incompétence législative (A).

#### *A. Hésitations politiques ou incompétence législative ?*

La transformation du cadre juridique en matière pénale a suivi un chemin sinueux et plein d'obstacles. Dans la voie empruntée par le législateur vers la modernisation des deux codes, avant de procéder à leur remplacement par des codes neufs, plusieurs difficultés se sont interposées : la plupart ont résulté de causes extérieures, toutefois certaines ont été créées par le législateur lui-même.

Il faut, certes, reconnaître l'existence d'un fond de départ particulièrement difficile pour cette transformation, caractérisé par la législation désuète datant de la période communiste, le changement de régime politique et les changements sous-jacents intervenus dans la société auxquels la législation pénale doit s'adapter. Il faut également prendre en considération les exigences afférentes à l'intégration européenne du pays, qui ont requis un travail mené en profondeur et l'introduction de nouveautés absolues.

---

<sup>277</sup> Parmi les recommandations contenues dans ce rapport se trouve celle visant l'adoption et la mise en œuvre d'un plan commun global visant à garantir l'application des codes. Voir en ce sens le rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 25.

Les éléments précités constituent les difficultés extérieures avec lesquelles le législateur a dû composer dans la transformation du cadre juridique en matière pénale. Elles n'excusent toutefois pas le manque de détermination du législateur, dont l'absence d'entrée en vigueur à l'heure actuelle est la conséquence directe. Une analyse de l'évolution chronologique des deux codes montre comment le facteur politique et l'absence de rigueur législative ont concouru à ce manque de détermination du législateur, difficulté qui lui est directement imputable.

Au début, il était question de la nécessité de modernisation des deux codes.

Le code pénal date de 1968<sup>278</sup> et, pendant les premières années suivant le changement de régime en décembre 1989, il a subi plusieurs modifications isolées par le biais d'interventions législatives ou de décisions d'inconstitutionnalité rendues par la Cour constitutionnelle. La plus importante modification est ensuite intervenue en 1996<sup>279</sup>, quand le code a été mis en conformité avec la réalité sociologique roumaine, la plupart de ses dispositions désuètes ayant été abrogées ou remplacées. En 1997, dans le cadre du premier avis sur l'état de la législation roumaine qu'elle a émis, la Commission européenne a déploré le retard de ce code au regard des réalités sociologiques européennes. En effet, il est vrai que la société roumaine avançait alors à un rythme très éloigné de celui des pays occidentaux.

De l'avis des praticiens, le code pénal de 1968 était un ouvrage cohérent et homogène d'un point de vue professionnel. Il était bien entendu imprégné des caractéristiques de son temps et reflétait l'attitude et les exigences du parti au pouvoir et de l'organisation communiste du pays<sup>280</sup>. Exemple de la stabilité du système, le code pénal de 1968 a été appliqué de façon continue et n'a été modifié qu'une seule fois avant 1990, en 1973<sup>281</sup>. Après 1990, on ne compte plus toutes les modifications qui lui ont été apportées<sup>282</sup>.

---

<sup>278</sup> Loi no. 15 du 21 juin 1968, le code pénal de la Roumanie, B. Of. nos. 79-79 bis du 21 juin 1968, republié au B. Of. nos. 55-56 du 23 avril 1973 et au M. Of. no. 65 du 16 avril 1997.

<sup>279</sup> Loi no. 140 du 5 novembre 1996 sur la modification du code pénal, M. Of. no. 289 du 14 novembre 1996.

<sup>280</sup> Par exemple, la peine de mort et la confiscation totale ou partielle de la fortune étaient parmi les peines spécifiques de l'époque communiste. La peine de mort était prévue, entre autres, seule ou avec la peine complémentaire de confiscation de la fortune, pour des infractions contre l'État ou le pouvoir de l'État telles que la trahison, les agissements à l'encontre de l'État, l'espionnage, les agissements à l'encontre du pouvoir de l'État, la diversion, le sabotage, les agissements à l'encontre de l'économie nationale, le complot, pour plusieurs infractions contre les biens publics ou des services publics comme le transport ferroviaire, ainsi que pour le meurtre particulièrement grave.

<sup>281</sup> Loi no. 6 du 6 avril 1973, B. Of. nos. 55-56 du 23 avril 1973.

<sup>282</sup> Peuvent être comptées environ 30 modifications successives qui lui ont été apportées.

Ce code pénal de 1968 est d'ailleurs toujours en vigueur actuellement. Malgré des changements radicaux au plan idéologique, liés à une mutation de la volonté du législateur, techniquement, le code est le même et il garde une structure pérenne depuis sa création.

Ensuite, au fil des modifications du code pénal, l'insuffisance des nouvelles dispositions ou leur inadéquation avec les exigences européennes ont été critiquées.

A défaut d'un nouveau code pénal complètement refondu, est actuellement en vigueur un ancien code pénal, modifié à maintes reprises<sup>283</sup>, et d'une multitude de lois complémentaires contenant des dispositions pénales. Matériellement et concrètement, ceci se traduit par un livre-cadre auquel il faut ajouter d'une part une pile de papiers<sup>284</sup> représentant les lois modificatives et, d'autre part, les lois annexes contenant des dispositions en matière pénale, qu'il faut avoir en permanence sur son bureau.

En parallèle de la réforme du code pénal et indissolublement liée à celui-ci, la transformation du code de procédure pénale s'est avérée encore plus complexe et plus minutieuse, si cela peut être considéré comme possible.

Le code de procédure pénale actuellement en vigueur date de la même année que le code pénal, soit 1968<sup>285</sup>. Les problèmes rencontrés dans le processus de sa modification sont donc similaires. D'une part, en décembre 1989, quand est intervenu le changement de régime politique qui a déclenché la transformation du code, les institutions et les phases du procès pénal qu'il organisait correspondaient à l'idéologie de l'époque communiste. D'autre part, depuis cette date, le même malaise législatif observé précédemment dans le cas du code pénal peut être décelé pour le code de procédure pénale, dans la mesure où les lois de modification de ce dernier se sont succédées, souvent à de très courts intervalles de temps, sur des points de droit identiques. En tout, environ 35 de ces lois peuvent être comptées à ce jour.

Après de brèves interventions ciblées dans les années 1990, c'est principalement à partir de l'année 2000, quand le travail d'intégration européenne de la Roumanie s'est renforcé, que la grande majorité de lois modificatives a été adoptée. Faisant suite à des interventions plus modestes et plutôt ciblées, deux lois générales de modification du code de

---

<sup>283</sup> Il est courant en droit roumain qu'après une modification d'ampleur d'un acte normatif, celui-ci soit republié dans le Moniteur Officiel sous sa nouvelle forme et, le plus souvent, bénéficiant d'une renumérotation de ses articles. Malgré la multitude et l'importance des modifications qu'il a subies, le code pénal n'a pas fait l'objet d'une republication récemment. La dernière republication est celle suivant la loi no. 140 du 5 novembre 1996 sur la modification du code pénal, précitée.

<sup>284</sup> L'emploi de cette expression très familière est justifié par le besoin d'illustrer le plus fidèlement possible la situation telle qu'elle se présente en pratique, pour les praticiens.

<sup>285</sup> Loi no. 29 du 12 novembre 1968, le code de procédure pénale, B. Of. no. 145 du 12 novembre 1968, republié au M. Of. no. 78 du 30 avril 1997.

procédure pénale ont vu le jour, d'abord en 2003<sup>286</sup> et ensuite en 2006<sup>287</sup>. Elles ont poursuivi l'objectif déclaré « d'élever au rang des standards européens et internationaux »<sup>288</sup> la législation procédurale roumaine et sont intervenues alors que la nécessité d'une révision substantielle était soulignée par les autorités européennes dans leurs rapports<sup>289</sup>. En outre, la loi de 2006 correspond à un contexte encore plus particulier, le pays se trouvant alors dans la dernière phase avant l'adhésion à l'Union européenne prévue le 1er janvier 2007 et donc sous la menace de l'activation de la clause de sauvegarde qui aurait pu susciter un retard de l'adhésion.

Ces deux réformes qui couvrent presque tout le code de procédure pénale, introduisant de nombreuses et substantielles modifications ou ajouts, n'ont pas été épargnées par les critiques de la Commission européenne. En soulignant leurs lacunes, cette dernière résumait en fait les défauts de l'entier processus législatif roumain en matière pénale : coordination insuffisante, manque de consultation des intervenants du système judiciaire, réforme qui n'est pas menée jusqu'au bout<sup>290</sup>.

Le fait que les deux lois aient été suivies, peu après leur adoption, par plusieurs autres actes modificatifs du code de procédure pénale est un indice supplémentaire de l'insuffisance de ces lois. De surcroît, le fait que ces actes additionnels soient des ordonnances d'urgence du gouvernement<sup>291</sup> exprime le malaise législatif des autorités roumaines qui préfèrent, comme la pratique est d'ailleurs courante, éluder le parlement pour légiférer par des actes de l'exécutif<sup>292</sup>. L'urgence invoquée pour justifier l'utilisation de ces actes du gouvernement ne fait que confirmer le caractère initialement incomplet et mal conçu des réformes car l'urgence renvoie à la nécessité de se conformer aux exigences européennes au regard des critiques formulées, alors que cette obligation préexistait.

---

<sup>286</sup> Loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, M. Of. no. 468 du 1<sup>er</sup> juillet 2003.

<sup>287</sup> Loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, M. Of. no. 677 du 7 août 2006.

<sup>288</sup> Exposé des motifs de la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée, p. 1.

<sup>289</sup> Rapport régulier 2001, p. 120.

<sup>290</sup> Rapport régulier 2004, p. 20.

<sup>291</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 66 du 10 juillet 2003 concernant la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, M. Of. no. 502 du 11 juillet 2003, ordonnance d'urgence du gouvernement no. 109 du 24 octobre 2003 concernant la modification du code de procédure pénale, M. Of. no. 748 du 26 octobre 2003 et ordonnance d'urgence du gouvernement no. 60 du 6 septembre 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, M. Of. no. 764 du 7 septembre 2006.

<sup>292</sup> Voir en ce sens le préambule de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 60 du 6 septembre 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

Pourquoi est-il si difficile de légiférer en matière pénale ? La réponse sera d'autant plus applicable en ce qui concerne le retard persistant dans l'adoption des nouveaux codes pénal et de procédure pénale qu'elle ne l'est pour la modernisation des codes existants, opération moins compliquée et impliquant moins de ressources législatives ou matérielles.

Le facteur politique joue un rôle déterminant dans l'évolution de la législation, étant le moteur qui conçoit les réformes, prévoit le calendrier, et déclenche le processus législatif. Avant l'adhésion mais aussi après celle-ci, les orientations politiques nationales roumaines se sont limitées à entériner les réformes recommandées par les autorités européennes en matière pénale. L'hésitation politique dont ont fait preuve ensuite les décideurs roumains, sans distinction de leur orientation politique, est donc d'autant plus surprenante, alors que leur engagement auprès des autorités européennes était explicite.

Les modifications répétées des deux codes, les lacunes de ces modifications qui ont appelé à d'autres changements, mais aussi et surtout le malaise des autorités roumaines à concevoir et à faire adopter ces nouveaux codes s'expliquent politiquement par les intérêts partisans des différents partis politiques dans le jeu pouvoir-opposition, auxquels s'ajoutent les contradictions internes au sein même des formations détenant le pouvoir, très conscientes de la valeur et des potentielles conséquences de tels instruments<sup>293</sup>.

Toutes ces circonstances ont eu un impact sur le législateur, à son tour freiné dans son activité par des raisons spécifiques à sa tâche. Parmi d'autres facteurs, peut principalement être évoqué le manque global de qualité de la législation roumaine de l'époque, dû à la rapidité de son adoption et à la nouveauté des matières traitées. De plus, il résulte de la tradition juridique que la législation pénale roumaine s'inspire de systèmes étrangers et l'absence de code étranger-modèle correspondant aux attentes du législateur, a contribué au retard de conception des nouveaux codes, ainsi qu'à leur manque de cohérence.

Dans ces circonstances, les codes pénal et de procédure pénale de 1968 sont toujours en vigueur, en dépit des demandes répétées des autorités européennes pour les remplacer<sup>294</sup>. La situation est pourtant plus compliquée que ce simple constat, dans la mesure où la période précédant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, ainsi que celle suivant l'adhésion, ont été marquées par quelques tentatives de mise en œuvre de nouveaux codes.

---

<sup>293</sup> Un autre facteur qui intervient ici est celui de la corruption et ses importantes manifestations politiques en Roumanie. Ces questions seront analysées plus en détail dans les deux derniers chapitres de cette étude.

<sup>294</sup> Voir en ce sens le rapport régulier 2000, p. 104 ou le rapport de suivi 2006, p. 11.

En 2004, à la suite des pressions exercées par les autorités européennes, un nouveau code pénal a été adopté<sup>295</sup>, promulgué par le Président du pays et publié au Moniteur officiel de la Roumanie. Son entrée en vigueur a pourtant été repoussée à plusieurs reprises depuis, pour qu'il soit finalement abrogé en 2009, par la loi portant sur le nouveau « nouveau code pénal »<sup>296</sup>. L'entrée en vigueur de ce dernier code pénal, dénommé « code pénal 2009 » est à ce jour prévue pour le 1<sup>er</sup> février 2014<sup>297</sup>.

Le gaspillage des ressources investies pour la création du code pénal 2004 a été suivi par la suite d'une autre confusion législative : le délai de presque 5 ans prévu entre l'adoption du code pénal 2009 et la date prévue pour sa mise en œuvre révèle l'incertitude des autorités quant à la direction à prendre.

Le code pénal 2009 est en effet le résultat d'une adoption précipitée, dans un contexte où le système judiciaire roumain était sous surveillance rapprochée de la Commission européenne par le biais du mécanisme de coopération et de vérification. Les rapports dans ce cadre étant publiés deux fois par an, en février ou mars et en juillet, l'adoption du projet de code pénal par le gouvernement a eu lieu le 25 février 2009, pour que l'adoption de la loi elle-même ait lieu le 25 juin de la même année, soit juste avant la publication des rapports pour l'année en question.

Pour qu'un code pénal puisse fonctionner, il n'est pas pertinent de l'adopter à la hâte et pour des raisons extérieures au système national. Le code pénal 2009 a été adopté par une voie législative particulière, l'engagement de responsabilité du gouvernement<sup>298</sup>, qui permet l'adoption d'un acte sans que celui-ci ne soit soumis à la procédure parlementaire. C'est en général une option choisie soit quand le gouvernement est suffisamment incertain d'obtenir un vote favorable de la part du parlement sur un acte en particulier, mais suffisamment sûr de sa majorité pour obtenir la reconduction après le rejet d'une motion de censure, soit quand l'urgence de légiférer ne supporte pas, à ses yeux, le délai d'une procédure législative ordinaire. Pour le code pénal, ce deuxième motif a été invoqué, le premier ministre de l'époque proclamant ouvertement l'intérêt du pays à faire adopter ce

---

<sup>295</sup> Loi no. 301 du 21 juin 2004 – le code pénal, M. Of. no. 575 du 29 juin 2004.

<sup>296</sup> Loi no 286 du 17 juillet 2009 sur le code pénal, M. Of. no. 510 du 24 juillet 2009.

<sup>297</sup> La date du 1<sup>er</sup> février 2014 est prévue par la loi no 187 du 24 octobre 2012 pour la mise en œuvre de la loi no. 286/2009 sur le code pénal, M. Of. no. 757 du 12 novembre 2012.

<sup>298</sup> L'engagement de la responsabilité du gouvernement est une procédure prévue à l'article 114 de la Constitution. Cette procédure permet au gouvernement de faire passer un programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi sans que ce dernier ne soit débattu par le parlement. Une motion de censure est déposée par l'opposition devant le parlement (selon l'article 113 de la Constitution), dans le but de questionner « la confiance » accordée au gouvernement et de le faire tomber. Si la motion de censure est adoptée par la majorité des députés et des sénateurs, le gouvernement est déchu ; si, en revanche, la motion de censure est rejetée, l'acte pour lequel le gouvernement a engagé sa responsabilité est considéré comme adopté.

code afin de répondre aux exigences de l'Union pour que le *monitoring* sur la justice soit levé<sup>299</sup>.

Cette urgence, bien que justifiée, a été tout de même provoquée par les autorités roumaines elles-mêmes qui ont retardé de manière répétée l'adoption d'un nouveau code pénal. C'est ainsi que le facteur politique a laissé son empreinte sur la transformation du droit pénal matériel.

Le facteur législatif, quant à lui, est lié au contexte dans lequel est apparu le nouveau code pénal 2009. En amont de son adoption, le contexte était celui d'une forte activité législative en matière pénale au moment de l'adhésion du pays à l'Union européenne, impliquant l'adoption de 300 lois pénales spéciales<sup>300</sup>. Le résultat consiste en de nombreuses superpositions de textes, abrogations implicites et incertaines et en une grande disparité entre les peines pour des infractions du même type<sup>301</sup>, que le futur code pénal se propose d'éliminer<sup>302</sup>. En aval, l'ampleur du travail qui devrait être accompli avant que le nouveau code puisse être appliqué et fonctionner explique le délai de trois ans écoulé entre l'adoption du code et celle de la loi de sa mise en œuvre<sup>303</sup>, ainsi que les deux années supplémentaires<sup>304</sup> prévus pour la date de son entrée en vigueur. L'adoption du code pénal 2009 s'est faite dans un cadre plus large, où la nécessité, selon la Commission européenne, était de réformer l'entier système judiciaire. Elle a donc été accompagnée des nouveaux codes de procédure pénale et civile car son application exigeait une coordination avec la préparation du code de procédure pénale. L'objectif étant de taille, à savoir un changement structurel de la législation pénale roumaine, il suppose une mise en état de l'entier système

---

<sup>299</sup> Déclaration du premier ministre de la Roumanie, à l'occasion de l'adoption par le gouvernement du projet du code pénal 2009.

<sup>300</sup> Sont dénommées ainsi les lois contenant des dispositions pénales, en référence à la partie spéciale du code pénal qui régit les infractions (par opposition à la partie générale, qui regroupe les principes généraux applicables en matière pénale), mais également parce qu'elles interviennent dans des domaines particuliers bien identifiés.

<sup>301</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no 187 du 24 octobre 2012 pour la mise en œuvre de la loi no. 286/2009 sur le code pénal, précitée, p. 2.

<sup>302</sup> Pour assurer une cohérence d'ensemble, il sera procédé dans le futur code pénal à l'abrogation de certains textes d'incrimination contenus dans la législation spéciale, en raison de leur introduction dans la partie spéciale du nouveau code pénal ; à l'abrogation de certaines dispositions se trouvant dans la législation spéciale lesquelles, sans être reprises dans le code pénal, concernent des situations auxquelles sont applicables des textes généraux du futur code pénal ; ainsi qu'à l'adaptation des peines pour les infractions qui restent régies par la législation spéciale à la logique punitive du nouveau code pénal ou à la dépénalisation de certains faits prévus dans la législation spéciale et leur transfert vers le domaine contraventionnel.

<sup>303</sup> Exposé des motifs de la loi no. 187 du 24 octobre 2012 pour la mise en œuvre de la loi no. 286/2009 sur le code pénal, précitée.

<sup>304</sup> Comme cela a précédemment été indiqué, la date prévue actuellement pour l'entrée en vigueur du code pénal 2009 est le 1<sup>er</sup> février 2014.

judiciaire et de tous les partenaires de la justice, tels que les services de probation, les services pénitentiaires, la police, les avocats ou les médiateurs<sup>305</sup>.

Le code de procédure pénale est l'autre grand chantier en matière pénale qui est resté largement inachevé dans la période préadhésion. Avec les réformes isolées dont il a fait l'objet, la Roumanie a réussi à passer le cap de l'adhésion, mais dans le mécanisme de coopération et de vérification instauré en matière judiciaire, maintenu tant que les exigences liées à la justice n'auront pas été satisfaites, l'adoption d'un nouveau code de procédure pénale est devenue un impératif.

Les rapports d'évaluation de la Commission européenne, étant donnés leur objectif et le cadre restreint sur lequel ils interviennent, se concentrent sur ces quelques points précis et sont donc très détaillés en comparaison avec les rapports réguliers antérieurs à l'adhésion. L'évolution du code de procédure pénale peut donc y être trouvée en ses moindres détails.

Ils décrivent une approche intégrée, basée sur l'analyse des modifications apportées au code en vigueur afin de mesurer leur incidence en pratique, afin qu'elles soient prises en compte par le futur code<sup>306</sup>. Ce qui est devenu une quasi-obligation, adopter un nouveau code de procédure pénale, est mis au centre des préoccupations. La consultation préalable des praticiens, la coordination avec le futur code pénal pour créer un « cadre plus clair et efficace »<sup>307</sup>, et la nécessité d'adopter une loi d'application du futur code pour faciliter son entrée en vigueur, sont posés comme les fondements d'une démarche efficace en ce sens.

Les lignes directrices du processus législatif sont donc ainsi établies. Elles ont une double signification : d'une part, la tâche des autorités roumaines est facilitée, dans la mesure où il suffirait qu'elles les suivent pour légiférer de manière complète et correcte ; d'autre part, elles constituent aussi un moyen pour les autorités européennes pour préciser en détail et de manière officielle leurs exigences afin de s'assurer qu'elles seront fidèlement respectées.

En parallèle, au niveau politique, le gouvernement est critiqué pour un certain « laxisme » l'ayant empêché à prendre des mesures qui s'imposent désormais comme « pressantes »<sup>308</sup>, l'adoption du nouveau code de procédure étant en tête de liste.

---

<sup>305</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 187 du 24 octobre 2012 pour la mise en œuvre de la loi no. 286/2009 sur le code pénal, précitée, page 2.

<sup>306</sup> Rapport d'évaluation de juin 2007, p. 10.

<sup>307</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2008, p. 7.

<sup>308</sup> *Ibid.*

L'engagement politique du gouvernement ne s'est concrétisé qu'en juin 2010<sup>309</sup>, quand le futur code de procédure pénale a finalement été approuvé par le Parlement. Cette adoption ne représente pourtant que la moitié du chemin à parcourir, dans la mesure où aucune date n'est encore prévue pour l'entrée en vigueur du nouveau code et la loi d'application de celui-ci est à ce jour seulement à l'état de projet<sup>310</sup>.

Tous ces retards, ces avancées ou ces périodes de stagnation résultent d'une indécision récurrente des autorités roumaines quant aux modifications fondamentales à intervenir des textes de base de la législation pénale, code pénal et code de procédure pénale. La Commission européenne a saisi cette indécision, qu'elle associe à une mauvaise foi des autorités nationales quant à une réelle volonté de changement. Concrètement, celle-ci contrôle tous les actes subséquents aux nouveaux codes, comme leurs lois d'application, pour s'assurer qu'ils « n'ouvrent pas la voie à une réintroduction de dispositions contestées par le passé »<sup>311</sup>.

Si cette hésitation politique est visible, le manque de préparation des autorités roumaines est manifeste. Il apparaît tant au niveau conceptuel qu'au plan pratique : les nouveaux codes sont difficiles à élaborer et, de surcroît, leur mise en application est laborieuse. Après toutes ces années de réformes, d'engagements pris et de soutiens constants reçus en contrepartie, ce constat ne peut être que l'expression d'une certaine incompétence législative.

L'importance du but poursuivi, à savoir initialement l'intégration européenne du pays et actuellement la levée du mécanisme de coopération et de vérification, mais aussi l'action constante des autorités européennes ont conduit à des progrès significatifs : bien que visibles, ils sont à ce jour insuffisants.

### *B. Progrès visibles mais insuffisants*

Les modifications des deux codes, opérées depuis décembre 1989, marquent chronologiquement la rupture à l'égard du régime totalitaire suivie d'un désir d'intégration

---

<sup>309</sup> Loi no. 135 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 sur le code de procédure pénale, M. Of. no. 486 du 15 juillet 2010.

<sup>310</sup> Le projet de loi pour la mise en œuvre de la loi no. 135/2010 sur le code de procédure pénale et pour la modification de certains actes normatifs contenant des dispositions procédurales pénales a été approuvé par le gouvernement le 18 décembre 2012, après avoir été soumis au débat public en mai 2011. La consultation publique au sujet de ce code fait partie des recommandations inscrites dans les rapports d'évaluation publiés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification.

<sup>311</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2009, p. 3.

européenne du pays. Dans le contexte de cette évolution, deux paramètres distinguent les étapes : la fréquence des modifications d'une part et leur ampleur d'autre part. Si celles destinées à réaliser la rupture avec le régime politique antérieur sont intervenues peu après la chute du communisme et ont visé quelques dispositions spécifiques des codes, celles ayant pour but l'adhésion à l'Union européenne ont été nombreuses et complexes.

Pour le code pénal, la transformation commence par l'abrogation, au tout début de l'année 1990<sup>312</sup>, des infractions spécifiques au régime totalitaire, telles que le sabotage, la propagande à l'encontre de l'organisation socialiste ou le passage frauduleux de la frontière. En revanche, a été introduite dans le code pénal en 1990 l'infraction de torture<sup>313</sup> alors que son absence antérieure s'explique par le recours à des moyens forts par les autorités communistes afin d'obtenir des aveux ou des informations de la part de leurs opposants. Il est très important de souligner aussi, dans un contexte de prise de conscience politique, que les infractions de corruption prévues par le code pénal ont été redéfinies par une loi de 1992<sup>314</sup> qui en a durci les peines applicables.

Toutes ces évolutions révèlent une rupture à l'égard de l'idéologie pénale communiste. La première réforme d'ensemble du code pénal n'est intervenue qu'en 1996<sup>315</sup>. Il s'agit d'une véritable réforme tant de la partie générale que de la partie spéciale du code, en commençant par une définition des termes de base utilisés dans le code pénal<sup>316</sup>, prévoyant en même temps le régime des peines et d'exécution des peines et un certain nombre d'infractions<sup>317</sup>. Elle constitue également le point de départ de l'évaluation faite par la Commission européenne en vue de la future intégration européenne de la Roumanie, le premier avis officiel ayant été publié en 1997. Il s'est avéré par la suite que celle-ci n'a représenté que le début d'un long travail de transformation du code pénal, car elle était

---

<sup>312</sup> Décret-loi no. 12 du 10 janvier 1990 concernant l'abrogation et la modification de certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, M. Of. no. 7 du 12 janvier 1990.

<sup>313</sup> Loi no. 20 du 9 octobre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, M. Of. no. 112 du 10 octobre 1990.

<sup>314</sup> Loi no. 65 du 8 juillet 1992 pour la modification du code pénal concernant certains faits de corruption, M. Of. no. 166 du 17 juillet 1992.

<sup>315</sup> Loi no. 140 du 5 novembre 1996 pour la modification du code pénal, précitée.

<sup>316</sup> Il s'agit ici en particulier des termes « public », « fonctionnaire public » et « fonctionnaire », nécessaires pour éliminer la référence aux autorités communistes.

<sup>317</sup> D'une part, il est à noter la redéfinition des infractions touchant à l'autorité publique, tels que la trahison (article 155) ou la propagande en faveur de l'État totalitaire (article 166), ainsi que l'introduction d'une nouvelle infraction, les actions contre l'ordre constitutionnel (article 166<sup>1</sup>) ; en ce sens, il y a la reformulation des infractions concernant des activités d'intérêt public, telles que les abus dans l'exercice des fonctions ou les infractions de corruption. D'autre part, se trouvent les infractions modifiées pour des préoccupations d'ordre social, n'étant plus adaptées aux nouvelles réalités du pays ou à la nouvelle conception pénale des autorités, telles que l'avortement dans des conditions illégales (article 185), les relations sexuelles entre personnes du même sexe (article 200), ou bien le meurtre, les différents types de vols, le chantage, l'abus de confiance, l'escroquerie, le faux, le recel, l'association en vue de commettre des infractions, le trafic de stupéfiants.

largement insuffisante au regard des normes européennes malgré sa complexité et son caractère novateur.

Pour se conformer aux normes européennes, plusieurs actes apportant des changements au code pénal ont été adoptés dans la période préadhésion, prenant surtout la forme d'interventions irrégulières qui visaient des points isolés, sans suivre le fil logique d'une réforme. La série des modifications a été close par une loi de juillet 2006<sup>318</sup>, dont le but manifeste était de réaliser une dernière mise à jour du code pénal pour garantir l'adhésion du pays à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Complexe, cette loi permet une révision de tous les points sensibles du code pénal, objets de critiques constantes des autorités européennes. Les dispositions portant atteinte à la liberté d'expression telles que les infractions d'insulte et de diffamation ont été ainsi éliminées. En outre, une nouvelle circonstance aggravante légale a été formulée pour la dissuasion des comportements discriminatoires<sup>319</sup>, la responsabilité pénale des personnes morales a été finalement introduite et, d'une manière générale, l'orientation de la politique pénale a été changée. En effet, les autorités roumaines ont renoncé au caractère éminemment répressif des normes pénales en donnant la préférence aux solutions fondées sur la réinsertion sociale des auteurs d'infraction<sup>320</sup>.

Toutes ces nouveautés dont l'énumération apparaît nécessaire, illustrent une évolution, certes, incontestable, du code pénal mais en réalité inconstante et au prix d'un grand effort législatif, pour n'aboutir à un résultat que partiellement satisfaisant. Un des facteurs contribuant à cette situation qualifiée précédemment d'hésitation législative doit être identifié dans l'élaboration simultanée d'un nouveau code pénal. Il existait en effet un certain éparpillement des autorités législatives en matière pénale.

La situation est tout à fait similaire en matière de procédure pénale. Tout d'abord, doit être notée l'abrogation, immédiatement en janvier 1990<sup>321</sup>, des dispositions du code de procédure régissant la compétence des organes de poursuite de la « Securitate ». Dans un même mouvement de rupture à l'égard des conceptions communistes, des garanties

---

<sup>318</sup> Loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, M. Of. no. 601 du 12 juillet 2006.

<sup>319</sup> Selon l'article 75 c<sup>1</sup>, constitue désormais une circonstance aggravante la commission d'une infraction sur le fondement de la race, de la nationalité, de l'ethnie, de la langue, de la religion, du genre, de l'orientation sexuelle, de l'opinion, de l'appartenance politique, des convictions, de la fortune, de l'origine sociale, de l'âge, du handicap, de la maladie chronique non-contagieuse ou de l'infection HIV/SIDA.

<sup>320</sup> Voir sur ce dernier point l'exposé de motifs de la loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>321</sup> Décret-loi no. 12 du 10 janvier 1990 concernant l'abrogation et la modification de certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, précité.

globales ont été la même année introduites à la procédure<sup>322</sup> : la mention du respect de la dignité humaine, la mise en place d'une procédure de plainte à l'encontre des mesures préventives prises par le procureur, ainsi que l'introduction de la libération provisoire sous contrôle judiciaire ou sous caution.

Les changements intervenus par la suite, avant que le travail pour l'intégration européenne de la Roumanie n'ait commencé, s'inscrivent dans la même situation que ceux visant le code pénal : essentiels par leur signification, ils ne marquent pas en profondeur la législation.

La mutation profonde de la législation a eu lieu pendant le processus d'adhésion à l'Union européenne et a pris la forme d'un enchaînement d'actes normatifs nombreux et complexes. Davantage que pour le code pénal, l'impression générale qui résulte de la réforme du code de procédure pénale est celle d'efforts ayant conduit à des résultats plus visibles et plus concrets. Une explication pourrait être trouvée dans la nature des règles procédurales, dont l'impact pratique est immédiatement saisissable. De plus, les changements opérés ont suivi une ligne logique et cohérente, approfondissant les garanties dans des domaines bien précis.

Cette évolution graduelle de la législation procédurale est jalonnée par deux lois qui s'imposent par leur complexité dans la période préadhésion, ces dernières adoptées respectivement au milieu du processus d'intégration européenne du pays, en 2003, et sur la dernière ligne droite avant l'intégration, en 2006<sup>323</sup>. Par la suite, une autre loi est intervenue dans le contexte de la surveillance de la législation pénale, grâce au mécanisme de coopération et de vérification, en 2010<sup>324</sup>. Il est utile, davantage que d'énumérer toutes ces dispositions, de les regrouper en fonction de leurs domaines d'intervention.

Deux mouvements peuvent ainsi être observés : l'extension de la matière dans des domaines préexistants et l'introduction d'innovations absolues dans la procédure pénale roumaine.

Que ce soit de la propre initiative des autorités roumaines ou sous la pression de la Commission européenne dans le cadre de ses évaluations périodiques dans les rapports réguliers, certains domaines ont connu un véritable développement. Doivent être évoquées,

---

<sup>322</sup> Loi no. 32 du 16 novembre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, M. Of. no. 128 du 17 novembre 1990.

<sup>323</sup> Il s'agit des deux lois citées précédemment dans le contexte de la transformation du code de procédure pénale, à savoir la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales et la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois.

<sup>324</sup> Loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'amélioration de la procédure de traitement des affaires, précitée, communément appelée la « petite loi de réforme » en matière de justice.

à cet égard, les mesures préventives privatives de liberté, l'assistance judiciaire ou les garanties judiciaires offertes pendant le procès pénal.

Les innovations absolues sont celles qui illustrent le mieux la modernisation de la procédure pénale roumaine sous l'influence des exigences européennes. Appliquées dans un domaine très étendu, elles vont de la création d'une nouvelle voie de révision des arrêts définitifs des juridictions roumaines en cas de condamnation de la Roumanie par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, à l'introduction du principe de l'opportunité des poursuites pénales ou encore la reconnaissance de culpabilité<sup>325</sup>.

Dans le cadre de ces transformations, un élément constant identifié tant pour le code pénal et que le code de procédure pénale est constitué des mesures prises en matière de droits de l'homme<sup>326</sup>. Sur le fond, la législation a dû intégrer l'acquis communautaire élaboré par l'Union européenne, ainsi que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>327</sup>, produit du Conseil de l'Europe et assimilée par l'Union européenne.

Ces progrès manifestes sont insuffisants dans la mesure où ils ne couvrent pas de manière cohérente toute la législation pénale matérielle ou procédurale. Pour que les réformes soient complètes, les autorités européennes ont constamment demandé l'adoption de nouveaux codes, en droit pénal de fond et en procédure pénale. Ce travail n'est toujours pas abouti.

Le code pénal 2009 prévu pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2014 doit parvenir à ordonner la matière pénale. A l'origine, il poursuit essentiellement des objectifs de simplification des dispositions de droit matériel, de prévisibilité de la loi pénale en essayant d'éviter des perpétuelles modifications, ainsi que d'accroissement de la confiance dans l'ordre judiciaire par la mise en place d'un instrument stable et fiable<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> La « petite loi de réforme » introduit le principe de l'opportunité, qui donne au ministère public une plus grande latitude quant au choix de ne pas poursuivre certaines infractions, et simplifie les procédures judiciaires en permettant à l'accusé d'avouer sa culpabilité. Ces progrès sont également soulignés dans le rapport intermédiaire d'évaluation de février 2011, p. 4.

<sup>326</sup> Pour une présentation très détaillée du droit pénal roumain confronté à la protection européenne des droits de l'homme, voir Mihail UDROIU et Ovidiu PREDESCU, *Protectia europeana a drepturilor omului si procesul penal roman*, C.H. Beck, Bucuresti, 2008.

<sup>327</sup> La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été ratifiée par la Roumanie par la loi no. 30 du 18 mai 1994, M. Of. no. 135 du 31 mai 1994.

<sup>328</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 286 du 17 juillet 2009 sur le code pénal, précitée, p. 2.

Le futur code pénal ne remplira ces fonctions que par l'apport de normes complètement nouvelles. La définition même de l'infraction changera<sup>329</sup>, le futur régime des peines a été conçu comme un mécanisme qui, par sa flexibilité et sa diversité, permet le choix et l'application des mesures les plus adaptées pour assurer une répression proportionnée à la gravité des faits et à la dangerosité de l'auteur, ainsi qu'une réinsertion sociale efficace de l'auteur. Les dernières mesures-clé introduites dans le code pénal en vigueur peuvent ici être évoquées, il s'agit de la responsabilité pénale des personnes morales et la médiation des parties pour éteindre l'action pénale<sup>330</sup>.

Parallèlement, le futur code de procédure pénale est un instrument complètement neuf et comportant des différences notables par rapport à l'actuel code en vigueur. Il devra résoudre les principaux problèmes auxquels est confronté actuellement le système judiciaire pénal : la surcharge de travail des différents intervenants, la durée excessive des procédures et l'ajournement injustifié des affaires. Il devra également éliminer les situations qui ont conduit à la condamnation répétée de la Roumanie par la CEDH en matière d'arrestation préventive, de durée des procédures, de compétences des autorités et de modes de preuve. Sur le plan méthodologique s'impose la nécessité de créer un cadre unitaire destiné à l'application de la loi pénale, cadre qui fait actuellement défaut en raison des interventions législatives incessantes. Un nouveau code de procédure pénale devra donc correspondre à cette idée de « code » au premier sens du terme, qui regroupe et règle tout.

D'un point de vue strictement procédural, il introduira des nouveautés longuement attendues, telles que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et le principe d'opportunité des poursuites. Il prévoit également une mesure qui est l'expression de la modernisation de la procédure, c'est l'arrestation à domicile<sup>331</sup>, et une autre qui répond à une préoccupation fondamentale liée à l'intégration européenne, la lutte contre la corruption, par la création d'une procédure spéciale de constatation de ces infractions. Il prévoit enfin une innovation surprenante pour la procédure pénale roumaine moderne, la création d'une chambre préliminaire chargée de vérifier la légalité de la mesure de renvoi ou

---

<sup>329</sup> La référence au « danger social » du fait constitutif de l'infraction est éliminée, étant une réminiscence de l'influence soviétique. La mention du caractère « injustifié » du fait est de plus introduite. La nouvelle définition de l'infraction sera donc la suivante : « L'infraction est le fait prévu par la loi pénale, commis avec culpabilité, injustifié et imputable à la personne qui l'a commis » (article 15 alinéa 1 du code pénal 2009).

<sup>330</sup> Il s'agit des cas où l'action pénale est déclenchée d'office (article 159 du code pénal 2009), pour les autres existant déjà dans le code en vigueur la possibilité du retrait de plainte en ce qui concerne les infractions où l'action pénale est déclenchée seulement après le dépôt d'une plainte par la partie lésée (article 158 du code pénal 2009).

<sup>331</sup> Cette mesure est mentionnée comme signe de modernité parce qu'elle est une nouveauté pour le système roumain.

de non-renvoi en jugement et de l'administration des preuves pendant la phase des poursuites pénales.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur des futurs codes, tout comme pendant la longue période de réforme des codes en vigueur, la législation-cadre en matière pénale se trouve enrichie d'une légitimité nouvelle. Ce cadre juridique ainsi transformé contribue alors à renforcer au niveau national la lutte contre la criminalité organisée.

## **§ 2. Un cadre juridique qui contribue à renforcer à niveau national la lutte contre la criminalité organisée**

Il a été nécessaire, pour comprendre le mouvement global de transformation de la législation pénale, d'étudier l'évolution des codes pénal et de procédure pénale. Partir de ce cadre si large pour atteindre le domaine précis de la lutte contre la criminalité organisée permet d'expliquer comment cette lutte s'intègre à la grande rénovation de la matière pénale.

D'une part, elle est influencée de manière indirecte par les nouvelles bases matérielles et procédurales qui confèrent un cadre général plus moderne et plus efficace à toute la législation pénale (A). D'autre part, les nouveautés absolues qui ont été introduites dans le domaine de la criminalité organisée constituent des outils spécifiques (B).

### *A. De nouvelles bases matérielles et procédurales dans le domaine pénal*

Le droit pénal est, par son essence même, répressif. Son enrichissement ne suppose pourtant pas nécessairement le renforcement de cette dominante répressive. Pour la législation pénale roumaine, la transformation porteuse d'enrichissement a signifié en grande partie une meilleure protection des droits de l'homme.

Cette attention accrue accordée aux droits de l'homme trouve ses origines tant dans la confiance mutuelle que doivent se montrer les États membres de l'Union européenne au sujet leurs systèmes juridiques, que dans une certaine lacune de légitimité du droit pénal roumain avant le début du processus d'intégration européenne de la Roumanie.

La protection renforcée des droits de l'homme a posé des nouvelles bases matérielles et procédurales pénales<sup>332</sup>. La lutte contre la criminalité organisée en tire un bénéfice gagnant en efficacité et en modernité.

La nécessité de mettre le code pénal roumain en accord avec les standards européens en matière de droits de l'homme a été révélée par la Commission européenne dès le début du processus d'intégration. Progressivement, au fil des rapports annuels, l'état du code a été d'abord constaté, des changements ont ensuite été demandés, pour que leur absence de réalisation soit finalement régulièrement critiquée.

Les premières observations formulées ont concerné des questions impliquant un impact social immédiat telles que l'homosexualité, la diffamation, l'insulte, l'offense à l'autorité, la violence verbale et la violence familiale<sup>333</sup>. Il s'agit de questions récurrentes qui ont fait l'objet de nombreux rappels, surtout dans un souci de modernisation du code pénal<sup>334</sup>, avant qu'elles ne soient résolues.

Dans ce cadre, la liberté d'expression a occupé une place centrale. Le problème s'est posé en relation avec les sanctions pénales prévues pour des infractions spécifiques, dans les cas où l'exercice de la liberté d'expression d'une personne portait atteinte à la liberté d'autrui.

Les articles du code pénal roumain visés incriminaient l'insulte, la diffamation, l'offense à l'autorité et l'outrage<sup>335</sup>. La gravité des peines prévues en cas de diffusion de fausses informations ou de diffamation a été considérée comme une restriction démesurée de la liberté d'expression, tout comme la réglementation punissant les offenses aux autorités et les violences verbales<sup>336</sup>. La modification de la législation a été promptement demandée par les autorités européennes.

Le principal enjeu était l'atteinte à la liberté d'expression de la presse, qui pouvait se produire si les autorités faisaient usage de ces infractions pour faire taire les opinions leur étant défavorables. Plusieurs affaires de journalistes condamnés à des peines d'emprisonnement pour des propos diffamatoires contre des autorités avaient en effet été recensées quand ces infractions étaient encore en vigueur.

---

<sup>332</sup> Pour une présentation très détaillée du droit pénal roumain rapporté à la protection européenne des droits de l'homme, voir Mihail UDROIU, Ovidiu PREDESCU, *Op. Cit.*

<sup>333</sup> Rapport régulier 1998, p. 10, et rapport régulier 1999, p. 17.

<sup>334</sup> Rapport régulier 2001, p. 26.

<sup>335</sup> Il s'agit des articles 205, 206, 238 et 239 du code pénal.

<sup>336</sup> Voir le rapport régulier 1999, p. 17, et le rapport régulier 2000, p. 21.

La Roumanie fait également l'objet d'une jurisprudence importante de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de liberté d'expression. Dans les affaires Dalban<sup>337</sup> et Cumpana et Mazare<sup>338</sup>, la Roumanie a été condamnée pour violation de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés sur des questions liées à la liberté d'expression de la presse. Des sanctions consistant en des peines d'emprisonnement pour les requérants, journalistes, ont été considérées par la Cour disproportionnées<sup>339</sup>. En vertu des obligations assumées pour l'adhésion du pays à l'Union européenne, la modification de la législation jugée ainsi contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés était devenue un impératif.

La transformation des normes pénales a été très lente, réalisée par étapes, très espacées dans le temps, et jamais tout à fait finalisée. Une première intervention des autorités roumaines sur le sujet a eu lieu en 2002, par une ordonnance d'urgence du gouvernement<sup>340</sup> qui éliminait la peine d'emprisonnement pour insulte, réduisait le *quantum* de la peine d'emprisonnement pour diffamation et pour outrage et abrogeait l'offense à l'autorité. Selon la procédure, l'ordonnance d'urgence a dû être approuvée par une loi, qui n'est intervenue qu'en 2005<sup>341</sup>, donc trois années plus tard. Bien que la loi soit allée plus loin sous la pression constante des rapports de la Commission européenne<sup>342</sup> en supprimant complètement la peine d'emprisonnement pour diffamation<sup>343</sup>, elle révèle de nouveau l'instabilité et les hésitations législatives dans le domaine pénal.

---

<sup>337</sup> CEDH, arrêt du 28 septembre 1999, affaire Dalban c. Roumanie, requête no. 28114/95.

<sup>338</sup> CEDH, arrêt du 17 décembre 2004, affaire Cumpana et Mazare c. Roumanie, requête no. [33348/9](#).

<sup>339</sup> D'autres affaires en relation avec la liberté d'expression de la presse et donnant lieu à la condamnation de la Roumanie pour violation de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés sont, entre autres : CEDH, arrêt du 31 janvier 2006, affaire Stangu et Scutelnicu c. Roumanie, requête no. 53899/00 ; CEDH, arrêt du 7 octobre 2008, affaire Barb c. Roumanie, CEDH, arrêt du 3 mars 2009, requête no. 5945/03, CEDH, arrêt du 3 mars 2009, affaire Bacanu et SC « R » SA c. Roumanie, requête no. 4411/04.

<sup>340</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 58 du 23 mai 2002 concernant la modification de certaines dispositions du code pénal relatives à des infractions contre la dignité et des infractions contre l'autorité, ainsi que de certaines dispositions du code de procédure pénale, M. Of. no. 351 du 27 mai 2002.

<sup>341</sup> Loi no. 160 du 30 mai 2005 d'approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 58/2002 concernant la modification de certaines dispositions du code pénal relatives à des infractions contre la dignité et des infractions contre l'autorité, ainsi que de certaines dispositions du code de procédure pénal, M. Of. no. 470 du 2 juin 2005.

<sup>342</sup> Les rapports réguliers évoquaient des progrès limités en matière de liberté d'expression (par exemple le rapport régulier 2002), ainsi que de certains problèmes structurels pouvant affecter la mise en œuvre des nouvelles mesures prises en matière de liberté d'expression (le rapport régulier 2004), tout en dénonçant le retard dans l'abrogation du délit de diffamation.

<sup>343</sup> La diffamation reste punie d'une amende, comme l'infraction d'insulte.

Ce n'est que par une loi de 2006<sup>344</sup> que le législateur roumain décide d'abroger les infractions d'insulte et de diffamation afin d'écartier toute possibilité d'ingérence de la part de l'État dans la liberté d'expression, en application des recommandations insistantes des autorités européennes. La réforme n'est pourtant pas aboutie, étant donné que la Cour constitutionnelle est intervenue et a jugé ces mesures inconstitutionnelles, considérant qu'il « n'existe aucune incompatibilité entre le principe de liberté d'expression et l'incrimination d'insulte et de diffamation, qui imposerait la dépénalisation de ces faits »<sup>345</sup>. En conséquence, les articles en question du code pénal sont toujours en vigueur, en attendant l'entrée en vigueur du code pénal 2009, dans le cadre duquel l'insulte et la diffamation ne seront plus incriminés.

En ce qui concerne l'infraction d'outrage, le progrès accompli est l'égalisation du traitement juridique applicable à des destinataires différents pour faits de même nature<sup>346</sup> ; en ce sens, l'infraction d'outrage dont la victime est le fonctionnaire public, et l'infraction de comportement abusif dont l'auteur est le fonctionnaire public, qui punissent des faits de même nature, bénéficient désormais d'un régime pénal identique en termes de peines<sup>347</sup>.

De nouveau en matière de peines, la jurisprudence de la Cour européenne concernant la Roumanie a été la source d'une transformation de la législation pénale roumaine dans le domaine des peines d'emprisonnement. A la suite de la condamnation de la Roumanie dans l'affaire Cotlet<sup>348</sup>, une première initiative législative a été prise en 2003.

---

<sup>344</sup> Loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>345</sup> Décision de la Cour constitutionnelle no. 62 du 18 janvier 2007 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article I point 56 de la loi no. 278/2006 relatif à la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois. La Cour se fonde sur l'article 30 alinéa 6 de la Constitution selon lequel « la liberté d'expression ne peut porter préjudice à la dignité, à l'honneur, à la vie privée d'une personne ni au droit à sa propre image ».

<sup>346</sup> Le changement est intervenu par la loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>347</sup> Plus tard, par l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 198 du 4 décembre 2008 concernant la modification du code pénal, M. Of. no. 824 du 8 décembre 2008, ont été introduites parmi les éléments de l'infraction d'outrage des circonstances aggravantes visant l'atteinte portée aux organes judiciaires, à la suite des nombreux cas de diffamation des autorités judiciaires observées en pratique, susceptibles de nuire au fonctionnement et à l'image de la justice.

<sup>348</sup> CEDH, arrêt du 3 juin 2003, affaire Cotlet c. Roumanie, requête no. 38565/97. La Cour a condamné la Roumanie pour violation de l'article 8 de la Convention en raison des délais d'acheminement du courrier du requérant destiné à la Commission, de l'ouverture du courrier du requérant destiné à la Commission et à la Cour ou émanant de celles-ci et du refus de l'administration pénitentiaire de fournir au requérant le nécessaire pour sa correspondance avec la Cour.

Ayant choisi une ordonnance d'urgence pour légiférer<sup>349</sup>, les autorités roumaines ont assuré la prise d'une mesure rapide, mais les dispositions sont assez sommaires, limitées à une énumération des droits dont vont bénéficier les personnes exécutant des peines privatives de liberté, y compris celles placées en détention provisoire ou internées dans des centres de rééducation. Par rapport aux règles antérieurement en vigueur datant de 1969<sup>350</sup>, le changement consiste dans la description des droits : droit de pétition et droit à la correspondance, droit aux conversations téléphoniques, droit de recevoir des visites et droit de recevoir des biens, droit à l'assistance médicale. Le seul nouveau droit introduit est le droit à l'information. Indiscutablement, le plus grand progrès est représenté par la mise en place d'une procédure de contrôle judiciaire des mesures prises par l'administration pénitentiaire en ce qui concerne l'exercice de ces droits par les personnes privées de liberté<sup>351</sup>.

Le système des garanties offertes aux détenus est renforcé par la loi de 2006 concernant l'exécution des peines<sup>352</sup>, désormais cadre de la matière. Pour un contrôle judiciaire plus adéquat, celle-ci introduit l'institution du juge délégué pour l'exécution des peines privatives de liberté<sup>353</sup>. Adoptée en vue de l'imminence de l'adhésion à l'Union européenne prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à la suite d'un rapport de suivi très critique de la Commission européenne en mai 2006<sup>354</sup> et sous la menace de l'activation de la clause de sauvegarde, cette loi de juillet 2006 contribue à la réforme du système carcéral.

C'est ici qu'intervient l'articulation avec le code pénal, dans la mesure où cette loi concernant l'exécution des peines a été adoptée le même jour que la loi de modification du

---

<sup>349</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 56 du 25 juin 2003 concernant certains droits des personnes qui exécutent des peines privatives de liberté, M. Of. no. 457 du 27 juin 2003.

<sup>350</sup> Loi no. 23 du 18 novembre 1969 concernant l'exécution des peines, republiée avec modifications au B. Of. no. 62 du 2 mai 1973.

<sup>351</sup> La voie légale prévue est la possibilité d'introduire une plainte auprès du tribunal dans la circonscription duquel se trouve l'établissement pénitentiaire.

<sup>352</sup> Loi no. 275 du 4 juillet 2006 concernant l'exécution des peines et des mesures adoptées par les organes judiciaires au cours du procès pénal, M. Of. no. 627 du 20 juillet 2006.

<sup>353</sup> Spécialement désigné dans le cadre de chaque cour d'appel pour tout établissement pénitentiaire, le juge délégué pour l'exécution des peines privatives de liberté surveille et contrôle le respect de la légalité dans l'exécution des peines.

<sup>354</sup> Rapport de suivi 2006, p. 13. Ce rapport fait état de « progrès très limités dans le domaine des [...] conditions carcérales » et critique l'inefficacité du système de contrôle judiciaire des mesures prises à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

code pénal de juillet 2006<sup>355</sup> et poursuit le même objectif, celui de reconsidérer la politique pénale pour renoncer à son caractère éminemment répressif<sup>356</sup>.

La réinsertion sociale des personnes condamnées et la stimulation de leur rééducation sont les nouveaux principes de base. En ce sens, sont introduits des régimes différenciés d'exécution des peines privatives de liberté, en fonction de leurs caractéristiques et de leur durée et appliqués en fonction de la conduite des condamnés. Quatre régimes sont ainsi créés : le régime de haute sûreté, le régime fermé, le régime semi-ouvert et le régime ouvert, dans le cadre d'un système progressif où les condamnés ont la possibilité de passer d'un régime à l'autre pendant leur détention, en fonction de leur conduite.

Pendant des années, la surpopulation carcérale et les mauvais traitements dont faisaient objet les détenus de la part des autorités pénitentiaires ont été vivement critiqués dans les rapports réguliers européens. La Cour européenne a également condamné la Roumanie plusieurs fois sur ce sujet. Le renforcement des garanties, permis par la loi sur l'exécution des peines de juillet 2006, vise justement à éviter que des telles situations ne se reproduisent. La protection accrue des détenus depuis 2003 est l'expression d'une nouvelle perspective selon laquelle le détenu doit être traité selon sa situation individuelle<sup>357</sup>.

La même loi sur l'exécution des peines élargit le cadre des droits et libertés dont jouissent les détenus, renforce le respect de ceux-ci et oriente le but de l'incarcération vers la réinsertion sociale du détenu au moment de sa libération : formation scolaire, y compris la possibilité de suivre des cours universitaires, travail rémunéré, possibilité de souscrire une assurance sociale, formation professionnelle.

Ce travail complexe, qui s'est inscrit dans le temps, mené à la fois sur le développement des alternatives à l'emprisonnement<sup>358</sup>, sur l'amélioration des conditions de

---

<sup>355</sup> Loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, M. Of. no. 601 du 12 juillet 2006.

<sup>356</sup> Voir sur ce point l'exposé des motifs de la loi no. 275 du 4 juillet 2006 concernant l'exécution des peines et des mesures adoptées par les organes judiciaires au cours du procès pénal, précitée, et l'exposé des motifs de la loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>357</sup> Le régime d'exécution est ainsi établi pour chaque condamné à son arrivée à l'établissement pénitentiaire, par une commission d'individualisation. Les décisions de la commission peuvent être attaquées par plainte déposée auprès du juge délégué pour l'exécution des peines privatives de liberté, qui doit statuer dans un délai de 15 jours, après avoir entendu le condamné. La décision du juge délégué peut elle-même être contestée devant le tribunal du ressort.

<sup>358</sup> Selon le rapport de suivi 2005, p. 20, les résultats sont visibles, étant donnée une « baisse de la surpopulation carcérale moyenne [...] due principalement au recours efficace à des solutions autres que les peines d'emprisonnement ».

détention et sur la réinsertion sociale des délinquants, est tout à fait en phase avec les réformes du code pénal, en particulier avec celle de juillet 2006<sup>359</sup>.

Cette réforme fait partie d'un cadre plus large de réforme des peines, des modalités d'exécution et des alternatives à la prison. Le domaine des sanctions pénales est complexe et dépasse le seul cadre du code pénal. Le code pénal représente le socle de la matière qui doit être réformé pour introduire tout changement<sup>360</sup>. Cependant, sa seule réforme ne serait pas suffisante, il faut également assurer la mise en œuvre de ses dispositions, sachant qu'ensuite plusieurs institutions seront concernées, comme l'administration pénitentiaire ou les services spécialisés intervenant dans la phase post-sentencielle.

L'interdépendance de ces différents aspects de la question est évidente : le désengorgement des prisons n'est possible que grâce à l'existence d'alternatives à l'emprisonnement, lesquelles, pour atteindre leur but, doivent bénéficier d'un cadre matériel efficace. Ainsi, sous la pression des rapports de la Commission européenne, de nouvelles institutions ont vu le jour dans ce domaine.

Peuvent être cités à titre d'exemple les services de réinsertion sociale des délinquants et de surveillance de l'exécution des sanctions non-privatives de liberté<sup>361</sup>, devenus services de probation<sup>362</sup>. Si leur création a été saluée par les autorités européennes, celles-ci n'ont pas manqué par la suite de critiquer, soit la lenteur de leur

---

<sup>359</sup> La loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée, introduit dans le code pénal une nouvelle section, « Le régime d'exécution des peines principales privatives de liberté », réglant les quatre différents régimes d'exécution et le principe du travail rémunéré des condamnés.

<sup>360</sup> La réforme du code pénal en matière de peines a commencé en 1992, par la loi no. 104 du 22 septembre 1992 pour la modification du code pénal, du code de procédure pénale et d'autres lois, ainsi que pour l'abrogation de la loi no. 59/1968 et du décret no. 218/1977, M. Of. no. 244 du 1<sup>er</sup> octobre 1992, quand ont été introduites la nouvelle forme de sursis sous surveillance et l'exécution de la peine au lieu de travail (actuellement les articles 861 et 867 du code pénal).

<sup>361</sup> Note autonome / Ces services ont été créés par l'ordonnance du gouvernement no. 92 du 29 août 2000 concernant l'organisation et le fonctionnement des services de réinsertion sociale des délinquants et de surveillance de l'exécution des sanctions non-privatives de liberté, M. Of. no. 423 du 1<sup>er</sup> septembre 2000.

<sup>362</sup> Les services de probation ont été mis en place par la loi no. 123 du 4 mai 2006 concernant le statut du personnel de probation, M. Of. no. 407 du 10 mai 2006. Placés sous la coordination du ministère de la justice, les services de probation jouent un rôle majeur dans le processus d'individualisation de la peine et de l'exécution des sanctions non-privatives de liberté, par la surveillance du respect par les délinquants de leurs obligations découlant de leurs condamnations, d'un côté, ainsi que dans l'assistance et le conseil des victimes des infractions, d'un autre côté. Avant leur transformation en services de probation, ils s'appelaient services de protection des victimes et de réinsertion sociale des délinquants, selon la dénomination consacrée par la loi no. 211 du 27 mai 2004 contenant quelques mesures pour assurer la protection des victimes des infractions, M. Of. no. 505 du 4 juin 2004.

développement, car plusieurs années se sont écoulées avant qu'ils ne soient opérationnels, soit le manque des ressources nécessaires à leur bon fonctionnement<sup>363</sup>.

Une réforme générale du système d'exécution des peines accompagnera le code pénal 2009, toutes les lois existantes en la matière et faisant jusqu'à maintenant l'objet de plusieurs petites interventions législatives devant être remplacées par l'adoption de deux lois spécifiques, toujours à l'état de projets<sup>364</sup>.

Ces deux exemples de la transformation du code pénal dans la perspective des droits de l'homme, la liberté d'expression et les peines, ont été choisis pour deux raisons : l'importance qui leur est accordée dans le processus d'adhésion à l'Union européenne au regard des rapports réguliers de la Commission européenne et la complexité des interventions législatives sur ces sujets.

En ce sens également, révélateur pour l'intégration des droits de l'homme dans le code de procédure pénale, doit être cité le domaine des garanties procédurales, qui ont été particulièrement enrichies.

L'idéologie totalitaire communiste était manifeste dans la procédure pénale, notamment au regard des moyens légaux de pression mis à la disposition des autorités. Pour se démarquer, la législation a dû suivre un double chemin : élimination des dispositions contestables et, en parallèle, renforcement de la protection des droits de l'homme. Ce double mouvement est spécialement perceptible dans le domaine des mesures préventives privatives ou restrictives de liberté, d'assistance judiciaire et de droits procéduraux des personnes poursuivies. Les garanties procédurales offrent dans chacun de ces cas le nécessaire respect des droits de l'homme pendant la procédure.

La liberté de la personne pendant tout le procès pénal est garantie par une loi de 1990<sup>365</sup> et nul ne peut lui porter atteinte, sauf dans les conditions strictement prévues par la loi. Cette loi de 1990 représente la première démarche du législateur en matière de mesures privatives ou restrictives de liberté et son but est d'encadrer le pouvoir des autorités. A partir

---

<sup>363</sup> Voir sur ce point le rapport régulier 2000, p. 20 ; le rapport régulier 2003, p. 27 ; le rapport de suivi 2006, p. 13.

<sup>364</sup> Existente en ce moment deux projets de loi, un concernant l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté prises par les organes judiciaires au cours du procès pénal, et l'autre concernant l'exécution des peines, des mesures éducatives et d'autres mesures non-privatives de liberté, prises par les organes judiciaires au cours du procès pénal, et une autre loi concernant l'organisation et le fonctionnement du système de probation. Les deux projets de loi sont disponibles sur le site internet du ministère de la justice roumain, à l'adresse : [http://www.just.ro/Sectiuni/PrimaPagina\\_MeniuDreapta/NoileCoduri/tabid/1473/Default.aspx](http://www.just.ro/Sectiuni/PrimaPagina_MeniuDreapta/NoileCoduri/tabid/1473/Default.aspx)

<sup>365</sup> Loi no. 32 du 16 novembre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, M. Of. no. 128 du 17 novembre 1990.

de cette date, une évolution constante est à souligner dans le sens d'une limitation des pouvoirs des autorités pour offrir de meilleures garanties aux personnes objets de telles mesures.

En 1990, la privation de liberté par arrestation relevait de la compétence exclusive du procureur. L'avancée, par rapport l'époque communiste, était la limitation de la durée de l'arrestation préventive<sup>366</sup> à 30 jours et l'introduction de la possibilité de contester la décision du procureur devant un juge. Quant à la prolongation de la mesure, elle n'était possible qu'une seule fois, limitée à 30 jours et la décision appartenait au procureur en chef de l'unité. Au-delà de cette durée, la compétence revenait au juge, qui disposait de la possibilité de prolonger la mesure autant de fois qu'il le considérait nécessaire pendant la durée de la procédure.

Inconcevable de nos jours, dès que le dossier parvenait à la phase de jugement, la prolongation successive de 30 jours n'était plus obligatoire. Il suffisait que le juge maintienne la mesure d'arrestation à la première audience pour qu'elle soit légale jusqu'au jugement définitif de l'affaire. Cette situation a perduré pendant encore huit années, jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle roumaine constate l'inconstitutionnalité de ces dispositions<sup>367</sup>.

Une fois commencées les négociations pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, ces dispositions ont été passées « au peigne fin » et plusieurs aspects ont été pris en compte : les conditions légales pour la prise d'une mesure préventive ou restrictive de liberté, les alternatives offertes à la prise d'une telle mesure, ainsi que les conditions de détention en cas d'arrestation préventive, au regard des normes européennes applicables. Dans ce cadre, toutes les questions précitées sont liées : à cause d'un cadre légal très répressif, le nombre de personnes en détention préventive est extrêmement élevé, contribuant ainsi à la surpopulation des prisons, faute également d'existence d'alternatives aux mesures privatives de liberté.

---

<sup>366</sup> En droit romain, le terme est arrestation « préventive », par rapport à d'autres ordres juridiques, dont l'ordre juridique français, où cette forme de détention est qualifiée comme « provisoire ». Il figure comme tel depuis l'adoption du code de procédure pénale actuellement en vigueur, en 1968, et n'a pas fait l'objet d'un changement.

<sup>367</sup> Il s'agit de la décision de la Cour constitutionnelle no. 546 du 4 décembre 1997 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 149 alinéa 3 et de l'article 300 alinéa 3 du code de procédure pénale, M. Of. no. 98 du 2 mars 1998. Auparavant, par la décision no. 60 du 25 mai 1994 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 149 dernier alinéa du code de procédure pénale, M. Of. no. 57 du 28 mars 1995, la Cour constitutionnelle s'était prononcée seulement sur la manière d'interpréter les dispositions en question pour qu'elles ne soient pas contraires à la Constitution laquelle, à ce moment-là, prévoyait une durée limitée de 30 jours pour l'arrestation en général, sans distinction.

Le recours à la détention préventive était considéré comme abusif lors des évaluations des autorités européennes<sup>368</sup> et les mandats de détention préventive trop facilement délivrés par les procureurs<sup>369</sup>. Les autorités roumaines ont été poussées à agir afin de remédier à ces déficiences. Il est à noter qu'en 1998, environ 30% des personnes incarcérées étaient en détention préventive<sup>370</sup>. Ce n'est pourtant qu'en 2003, après la condamnation de la Roumanie par la Cour européenne des droits de l'homme, que des réformes législatives ont été adoptées en la matière.

En effet, l'arrêt *Pantea c. Roumanie*<sup>371</sup> est devenu une référence pour la législation pénale roumaine, dans la mesure où, tant le statut du procureur, principal intervenant jusqu'alors au cours du procès pénal, que la mesure d'arrestation préventive, ont été remis en cause dans cette même affaire. Considérant que le procureur, seul compétent à prononcer la mesure d'arrestation préventive, ne remplissait pas les exigences d'indépendance à l'égard de l'exécutif<sup>372</sup> étant subordonné hiérarchiquement au ministre de la justice. La Cour affirme que toute mesure d'arrestation prise dans ces conditions viole le droit à la liberté et à la sûreté consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés.

A la suite de cette affaire et au vu de la jurisprudence européenne dans ce domaine, le législateur roumain a réagi par l'adoption d'une loi générale de modification du code de procédure pénale<sup>373</sup>. Faute d'audace ou peut être d'une meilleure solution pratique, l'option choisie présentait toutes les caractéristiques d'un compromis, dans la mesure où le procureur restait compétent pour prendre la mesure d'arrestation préventive, qualifiée dorénavant de provisoire<sup>374</sup>, pour 3 jours. Le dossier était ensuite présenté au juge dans un délai de 24 heures, pour que celui-ci se prononce sur l'arrestation préventive, qui perdait ainsi le qualificatif de provisoire.

---

<sup>368</sup> Rapport régulier 1998, p. 11.

<sup>369</sup> Rapport régulier 1999, p. 17.

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> CEDH, arrêt du 3 juin 2003, affaire *Pantea c. Roumanie*, requête no. 33343/96. En l'espèce, le requérant avait allégué, parmi d'autres points, que son arrestation et détention provisoire – décidées par un procureur - étaient contraires à l'article 5 paragraphe 3 de la CESDH, dans la mesure où il n'avait pas été aussitôt traduit devant un juge, à la suite à son arrestation. Voir en ce sens et pour plus d'informations notre article : « Le ministère public roumain : évolution et controverses », in GIUDICELLI-DELAGE G. et LAZERGES C. (dir.), *Figures du parquet*, PUF, 2005.

<sup>372</sup> Pour plus de précisions à ce sujet, voir ci-dessous le deuxième chapitre, section 2, sur la partie consacrée au parquet.

<sup>373</sup> Loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certaines lois spéciales, précitée.

<sup>374</sup> L'article 146 du code de procédure pénale dans une version transitoire évoquait une « arrestation préventive provisoire ».

Sans nier l'impact de ce changement dans le monde judiciaire – surtout au niveau idéologique sur la position du procureur dans le système de justice et même dans la société en général – et sans omettre de mentionner les difficultés pratiques importantes engendrées par ces nouvelles dispositions – qui supposaient une « course contre la montre » pendant 24 heures pour arrêter physiquement la personne, la présenter devant le procureur, monter le dossier et le transmettre au juge – , la réforme a été véritablement aboutie par une ordonnance d'urgence intervenue plus tard dans la même année 2003<sup>375</sup>. Le facteur déterminant a été la révision de la Constitution, dans le sens où a été introduite une disposition selon laquelle la mesure d'arrestation ne peut être prise que par un juge<sup>376</sup>. En conséquence, depuis, que ce soit pendant la phase des poursuites pénales ou pendant celle de jugement, la décision sur l'arrestation préventive revient au juge exclusivement, sur réquisition du procureur<sup>377</sup>.

En cinq mois donc et grâce à trois interventions législatives<sup>378</sup>, la législation a été complètement reformée afin de créer une meilleure organisation garantissant indépendance et impartialité. Pour la compléter, d'autres questions ont été également abordées.

La durée de la détention préventive a été critiquée dès le début par les autorités européennes. Elle était effectivement excessive<sup>379</sup>, considérant qu'elle pouvait atteindre la moitié de la peine maximale encourue pour l'infraction objet des poursuites. Cette situation a perduré jusqu'à la révision constitutionnelle de 2003, quand une limite maximale légale de 180 jours a été introduite<sup>380</sup>. Outre la très critiquable longue durée du maximum légal, pour une mesure qui devait néanmoins rester préventive, d'autres éléments aggravaient la durée de la mesure : le non-respect du délai raisonnable par les juridictions, l'inexistence de garanties pour la personne en cause, mais aussi les conditions concrètes dans lesquelles se déroulait la détention préventive dans les établissements pénitentiaires.

Avec la réduction de la durée de la détention préventive, le nombre de détenus se trouvant en détention préventive dans les établissements pénitentiaires a aussi diminué. Pendant la période d'adhésion, une partie des critiques de la Commission européenne s'est

---

<sup>375</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 109 du 24 octobre 2003 concernant la modification du code de procédure pénale, précitée.

<sup>376</sup> Article 23 alinéa 4 de la Constitution, telle que révisée par la loi 429 du 23 octobre 2003 de révision de la Constitution de la Roumanie, précitée.

<sup>377</sup> Article 136 alinéa 5 du code de procédure pénale, toujours en vigueur.

<sup>378</sup> Il faut mentionner également l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 66 du 10 juillet 2003 concernant la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, M. Of. no. 502 du 11 juillet 2003, laquelle est intervenue pour changer de nouveau les dispositions relatives à la prolongation de l'arrestation (article 160<sup>c</sup> du code de procédure pénale).

<sup>379</sup> Rapport régulier 2001, p. 27.

<sup>380</sup> Article 23 alinéa 5 de la Constitution.

dirigée vers la surpopulation des prisons, à laquelle contribuait également le recours excessif à la mesure d'arrestation. Elle en critiquait aussi la conséquence, et notamment le non-respect des normes internationales qui imposent de séparer les prévenus des condamnés<sup>381</sup>.

Le cadre législatif en permanent changement décrit ci-dessus a contribué à réduire le nombre de personnes en détention préventive à 7% de la population carcérale dans l'année 2004<sup>382</sup>, donc immédiatement après l'adoption des actes normatifs portant le changement. Pourtant, ce cadre législatif n'aurait pas été complet sans les autres garanties qui ont été introduites pour les personnes se trouvant en détention préventive.

Les voies de recours dont bénéficient les détenus contre les décisions d'arrestation font partie de ces garanties. Dès la première modification législative de 1990 était prévue la procédure de contestation des mesures prises par le procureur, introduite auprès du juge compétent pour statuer sur le fond de l'affaire. En 2003, cette procédure a été renforcée par l'établissement de délais très courts pour le traitement des plaintes par les juges. Une autre procédure de pourvoi contre les décisions des juridictions, désormais compétentes en matière d'arrestation préventive, a été créée<sup>383</sup>, prévue dans un premier temps en chambre de conseil, puis en audience publique<sup>384</sup>.

D'autres nouvelles garanties ont accompagné la réforme de la procédure d'arrestation : l'obligation d'informer, dans un délai de 24 heures un membre de la famille de la personne arrêtée ou une autre personne indiquée par celle-ci<sup>385</sup> ; l'obligation pour les juridictions de vérifier la régularité de l'arrestation à la réception du dossier pour la phase de jugement<sup>386</sup>, ainsi que l'obligation de porter à la connaissance de la personne en cause, dans une langue qu'elle comprend, les faits qui lui sont reprochés<sup>387</sup>. De plus, les autorités ont l'obligation d'inscrire expressément et de manière explicite, dans l'acte par lequel est

---

<sup>381</sup> Voir en ce sens le rapport régulier 2004, p. 25.

<sup>382</sup> *Ibid.*

<sup>383</sup> Voir les articles 140<sup>3</sup> et 141 du code de procédure pénale dans la version introduite par la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>384</sup> Nouveaux articles 140<sup>3</sup> et 141 du code de procédure pénale, tels que modifiés par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois.

<sup>385</sup> Garantie introduite dès la loi no. 32 du 16 novembre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, précitée.

<sup>386</sup> Articles 300<sup>1</sup> et 300<sup>2</sup> du code de procédure pénale dans la version introduite par la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>387</sup> Article 137<sup>1</sup> du code de procédure pénale dans la version introduite par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée. Sur la conformité de cet article du droit roumain avec les dispositions de l'article 5§2 de la CESDH, qui prévoit l'obligation d'information, voir Mihail UDROIU et Ovidiu PREDESCU, *Op. Cit.*, p. 464.

prise la mesure, les fondements précis qui ont motivé l'arrestation<sup>388</sup>. Des fondements limitatifs justifiant une arrestation sont également énumérés par la loi<sup>389</sup> afin de circonscrire la marge d'action des autorités.

Prenant en considération tous ces aspects, il est donc légitime de dire que, jusqu'à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, l'ensemble des changements législatifs, plus ou moins audacieux, plus ou moins coordonnés, plus ou moins réussis, ont eu pour objectif final de garantir le caractère exceptionnel de la mesure d'arrestation préventive et de rompre ainsi définitivement avec l'arbitraire qui a pu être reproché à la législation au commencement du processus d'adhésion<sup>390</sup>.

La garde à vue a suivi le même chemin que l'arrestation préventive. L'ensemble des garanties introduites pour l'arrestation préventive l'a été pour la garde à vue aussi, tout en respectant la spécificité de la mesure. En tant que mesure prise en amont de la procédure, les autorités compétentes sont différentes, à savoir la police et le procureur. La durée de la garde à vue a été limitée à 24 heures, les obligations d'informer la personne qu'elle a le droit à un avocat et le droit de garder le silence ont été introduits, ainsi que des voies de recours contre la décision de placement<sup>391</sup>. La garantie qui marque certainement le progrès le plus spectaculaire est celle imposant aux autorités compétentes de prendre la mesure à l'égard de la personne en cause « seulement après l'avoir entendue en présence de son avocat »<sup>392</sup>. Disposition introduite dans le code de procédure pénale en 2006, donc juste avant la décision finale sur l'adhésion du pays à l'Union européenne, elle est destinée à couvrir l'ensemble du procès pénal en assurant la présence d'un avocat de la défense. Même si elle représente une conséquence des exigences européennes imposées à la Roumanie, il s'avère que sur ce point, la législation roumaine est devenue plus respectueuse des droits de l'homme que plusieurs autres législations européennes, pourtant plus anciennes dans l'Union.

Les autres mesures préventives prévues par le code de procédure pénale sont l'obligation de ne pas quitter la localité et l'obligation de ne pas quitter le pays<sup>393</sup>. Si

---

<sup>388</sup> Article 137 §2 du code de procédure pénale dans la version introduite par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>389</sup> Article 148 du code de procédure pénale dans la version introduite par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>390</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>391</sup> Loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée, telle qu'elle a modifié les articles 140<sup>1</sup>, 143 et 144 du code de procédure pénale.

<sup>392</sup> Article 143 du code de procédure pénale, dans la version résultant de la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>393</sup> Article 136 alinéa 1 (b) et (c).

l'obligation de ne pas quitter la localité existait dans le code, l'obligation de ne pas quitter le pays a été introduite au cours du processus d'intégration européenne du pays, en 2003<sup>394</sup>, comme alternative à l'arrestation préventive. Comme cette dernière, les obligations peuvent être décidées pour une durée de 30 jours, par le procureur ou par le juge. Les deux obligations ont été développées en 2006<sup>395</sup>, ayant été introduite dans le code de procédure pénale toute une liste de consignes à respecter par les personnes faisant objet de ces mesures. Pour assurer l'effectivité de ces mesures, la possibilité de révoquer l'obligation de ne pas quitter la localité ou celle de ne pas quitter le pays et de la remplacer par l'arrestation préventive est prévue par la loi et perdure actuellement, renforçant ainsi les moyens dont disposent les autorités.

Selon le code de procédure pénale, le but des mesures préventives peut également être réalisé par la libération provisoire sous contrôle judiciaire ou sous caution<sup>396</sup>. Les deux existent dans le système procédural roumain depuis 1990<sup>397</sup>, mais la mise en pratique déficiente et des dispositions insuffisantes en ont fait des alternatives à l'arrestation préventive peu satisfaisantes.

Comme pour les autres mesures préventives, la législation en matière de demande de mise en liberté a progressivement évolué. Les garanties offertes aux personnes ont été renforcées et les possibilités de faire appel à ces procédures élargies. Ainsi, en accord avec la législation sur l'arrestation préventive, la compétence pour statuer sur une demande de mise en liberté est passée du procureur pendant la phase des poursuites et du juge pendant la phase de jugement au seul juge, tout au long du procès<sup>398</sup>. L'obligation d'entendre la personne en cause et la possibilité d'introduire un pourvoi contre la solution prononcée se retrouvent également. Non seulement la personne incarcérée a le droit de déposer une demande de mise en liberté, mais son conjoint et sa famille proche aussi.

Dans toute procédure pénale moderne, les droits des personnes poursuivies sont essentiels. Le Livre vert de la Commission sur les garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union

---

<sup>394</sup> Loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>395</sup> Loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>396</sup> Article 136 alinéa 2 du code de procédure pénale.

<sup>397</sup> Nouvelle section introduite dans le code de procédure pénale par la loi no. 32 du 16 novembre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, précitée

<sup>398</sup> Loi no. 32 du 16 novembre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, précitée, et loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

européenne<sup>399</sup> de 2003 se concentre justement sur des droits considérés comme « tellement fondamentaux » parmi les droits qui contribuent au « droit à un procès équitable », qu'il convient de leur donner la priorité : le droit à l'assistance et à la représentation en justice, le droit à un interprète et/ou à un traducteur et le droit à la connaissance de l'existence des droits ou déclaration des droits.

Parmi ceux-ci, le droit à l'assistance judiciaire a bénéficié en droit roumain d'une évolution tellement importante pendant le processus d'intégration européenne qu'il mérite une analyse séparée.

L'article 6 de la Convention européenne ou l'article 47, deuxième paragraphe, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent ce droit fondamental de toute personne à la défense dans le cadre d'une procédure judiciaire. Très récemment, l'Union européenne a renforcé cette protection, en adoptant une directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales<sup>400</sup>.

Dès 1990, le droit de la personne mise en cause à la défense par un avocat a été explicitement prévu par le code de procédure pénale roumain, avec deux volets : la présence d'un avocat tout au long du procès pénal, tant pendant la phase de poursuite pénale que pendant celle de jugement, et l'obligation des autorités d'informer la personne au sujet de ce droit. En parallèle, les droits de l'avocat ont été détaillés par la loi, comprenant les prérogatives classiques de l'avocat, véritables nouveautés dans la procédure roumaine postcommuniste : le droit d'assister à tout acte procédural, de formuler des demandes ou des mémoires, le droit d'entrer en contact avec son client et le droit de se plaindre au cas où ses demandes n'auraient pas abouti<sup>401</sup>.

Un élément perdurait pourtant comme une réminiscence de l'idéologie communiste : la possibilité dont disposait le procureur d'interdire à l'avocat d'entrer en contact avec son client mis en cause en état d'arrestation, une seule fois et pour un délai maximum de 5 jours<sup>402</sup>. Situation absolument inconcevable dans les pays revendiquant leur adhésion à la protection des droits de l'homme, la disposition mentionnée représentait une atteinte explicite au droit à un avocat.

---

<sup>399</sup> Livre vert de la Commission, *Garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne*, Bruxelles, le 19 février 2003, COM(2003) 75 final.

<sup>400</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation, Bruxelles, le 8 juin 2011, COM(2011) 326 final.

<sup>401</sup> L'article 172 du code de procédure pénale, dans la version issue de la loi no. 32 du 16 novembre 1990 pour la modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, précitée.

<sup>402</sup> *Ibid.*, alinéa 4 de l'article.

Au cours du processus d'intégration européenne du pays, plusieurs garanties ont complété ce droit à l'assistance d'un avocat : la confidentialité des entretiens entre la personne en état d'arrestation et son avocat<sup>403</sup>, l'introduction d'un délai de 48 heures pour que le procureur se prononce sur une plainte déposée par l'avocat<sup>404</sup> ou le droit de l'avocat d'assister à tout acte accompli au cours de la procédure, que celui-ci nécessite ou non la présence de la personne mise en cause<sup>405</sup>.

En contrepartie, pour éviter une utilisation dilatoire des dispositions légales par les avocats, il a été prévu que l'absence injustifiée de l'avocat au déroulement d'un acte, si l'heure et la date exacte de celui-ci avaient été dûment portés à sa connaissance, n'empêchera pas la réalisation de l'acte en question.

Dans la même logique, une procédure de substitution de l'avocat choisi par un avocat commis d'office a été prévue, dans les cas où l'assistance juridique est obligatoire en vertu de la loi et l'avocat ne se présente pas ou n'est pas remplacé. Destinée à protéger tant la personne mise en cause que les autorités soucieuses d'une bonne administration de la justice, cette mesure s'inscrit dans un cadre plus large, dans lequel les dispositions en matière d'assistance juridique obligatoire ont été progressivement améliorées et les hypothèses donnant droit à cette assistance juridique obligatoire, élargies<sup>406</sup>.

Ces développements ne seraient pas complets si n'était pas mentionnée l'obligation assez récemment introduite de d'assurer la présence d'un avocat pour le suspect dès les premières heures de garde à vue, conditionnant la validité de la mesure. Il s'agit d'une disposition qui s'inscrit dans le respect de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme<sup>407</sup> et d'une nouveauté pour le système roumain : les conditions de la garde à vue sont ainsi alignées sur celles de la mesure d'arrestation préventive, pendant laquelle la

---

<sup>403</sup> Nouvel alinéa 4 de l'article 172 du code de procédure pénale, tel qu'introduit par la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>404</sup> Loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>405</sup> Droit consacré en cette forme par la loi no. 57 du 19 mars 2008 pour la modification de l'alinéa 1 de l'article 172 du code de procédure pénale, M. Of. no. 228 du 25 mars 2008. En fait, la modification législative dans le sens susmentionné a été nécessaire pour corriger ce qui a été considéré comme une restriction injustifiée du droit de la défense dans la phase des poursuites, dans la mesure où le texte du même alinéa de l'article 172 du code avait été rédigé par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 dans le sens du droit de l'avocat d'assister à tout acte d'enquête « qui impliquait l'écoute ou la présence de l'accusé », ce qui aurait pu créer des abus de la part des autorités. Auparavant, cette disposition avait été jugée inconstitutionnelle par rapport à l'article 24 de la Constitution régissant le droit à l'assistance d'un avocat, car représentant une limitation des droits de la défense.

<sup>406</sup> Article 171 alinéas 2 à 6 du code de procédure pénale, modifié successivement sur ce point par les lois no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales et no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitées.

<sup>407</sup> Pour ne citer qu'une affaire récente, CEDH, arrêt du 27 novembre 2008, affaire *Salduz c. Turquie*, requête no. 36391/02.

présence d'un avocat aux côtés de la personne poursuivie pendant les interrogatoires figurait déjà dans la loi<sup>408</sup>.

Les droits procéduraux des personnes poursuivies font partie du droit à un procès équitable, reconnu par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et, plus récemment, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à l'article 47. L'article 48, paragraphe 2, de la Charte garantit aussi le respect des droits de la défense.

La confiance mutuelle entre les systèmes nationaux des États membres de l'Union exige au préalable que ceux-ci offrent des garanties minimales aux suspects et personnes mises en cause dans des procédures pénales. Afin d'établir des normes minimales communes pour les garanties procédurales accordées dans tous les États membres aux personnes impliquées dans une procédure pénale, la Commission a élaboré en 2003 un livre vert<sup>409</sup>. Un autre document-cadre est intervenu en 2009, la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales<sup>410</sup>. On y retrouve tous les droits que la Roumanie a dû s'assurer d'intégrer dans son système pénal : le droit à la traduction et à l'interprétation, le droit à l'information relative aux droits et aux charges pesant contre le concerné, le droit à l'assistance juridique et à une aide juridictionnelle. Inscrits dans le livre vert comme réformes nécessaires, ils ont fait ensuite l'objet d'une réglementation européenne par voie de directive, relative au droit à un interprète et à la traduction dans le cadre des procédures pénales<sup>411</sup> et par la directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales<sup>412</sup>, les deux établissant les règles minimales communes dans leurs domaines respectifs.

Dans le cadre du processus d'intégration européenne de la Roumanie, en 2003, par la grande loi de modification du code de procédure pénale<sup>413</sup>, plusieurs garanties qui devaient être mentionnées expressément dans la législation ont été introduites : la

---

<sup>408</sup> Pour une analyse détaillée de la législation roumaine sur les droits de la défense par rapport aux normes européennes de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, voir Mihail UDROIU et Ovidiu PREDESCU, *op. cit.*, p. 722.

<sup>409</sup> Livre vert de la Commission, *Garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne*, précité.

<sup>410</sup> Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, JO C 295 du 4.12.2009.

<sup>411</sup> Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JO L 280 du 26.10.2010, p. 1.

<sup>412</sup> Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JO L 142 du 1.6.2012, p. 1.

<sup>413</sup> Loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

présomption d'innocence, l'obligation de porter à la connaissance de la personne mise en cause, sans délai et avant de l'entendre, les faits qui lui sont reprochés et leur qualification juridique, ainsi que la mise à disposition de manière gratuite d'un interprète pour les personnes qui ne parlent ou ne comprennent pas la langue roumaine afin qu'elles prennent connaissance des pièces du dossier ou s'expriment, que ce soit dans la phase de d'enquête pénale ou de jugement<sup>414</sup>.

Sur les informations relatives aux charges pesant sur le mis en cause, l'information relative à son éventuel renvoi devant une juridiction est essentielle. Dans le système roumain, la présentation du dossier, dénommée « présentation du matériel de poursuite pénale », est d'abord une obligation des organes de police, lorsqu'ils considèrent à la fin de l'enquête que l'affaire doit être portée devant une juridiction et envoient le dossier au procureur pour que celui-ci prenne ses réquisitions. Ensuite, c'est une obligation du procureur, au moment où celui-ci prend la décision de renvoyer l'affaire devant un juge.

C'est en 2003 que la latitude du procureur de présenter le matériel de poursuite pénale a été transformée en obligation<sup>415</sup>. Il s'agit non seulement d'une composante fondamentale de l'exercice des droits de la défense, mais également d'une suite logique d'une décision de la Cour constitutionnelle roumaine<sup>416</sup> qui avait qualifié d'inconstitutionnelle l'ancienne formulation permettant au procureur de faire la présentation du matériel de poursuite pénale « s'il [la] considérait nécessaire ». En 2010, pour plus de garanties, a été ajoutée l'obligation d'inscrire dans un compte-rendu les circonstances concrètes ayant empêché la présentation du matériel de poursuite pénale par les organes de police, pour les cas où celle-ci s'avère matériellement impossible<sup>417</sup>, alors que la procédure ne peut pas être interrompue.

De manière générale, il existe une possibilité de contester les mesures et les actes du procureur, auprès de son supérieur hiérarchique<sup>418</sup>. D'une part, pour la personne mise en cause, ceci permet de contester les mesures prises contre elle. D'autre part, la victime ou toute autre personne dont les intérêts ont été lésés dans le cas d'un classement sans suite

---

<sup>414</sup> Articles 5<sup>1</sup>, 6 et 8 du code de procédure pénale introduits par la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>415</sup> Article 257 du code de procédure pénale, tel que formulé par la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>416</sup> Cour constitutionnelle, décision no. 24 du 23 février 1999 relative à l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 257 du code de procédure pénale, M. Of. no. 136 du 1<sup>er</sup> avril 1999.

<sup>417</sup> Article 254 du code de procédure pénale, tel que modifié par la loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'amélioration de la procédure de traitement des affaires, précitée ; les circonstances prévues sont : l'accusé ou son défenseur ne se présentent pas de manière injustifiée, refusent de manière injustifiée de prendre connaissance des pièces du dossier ou l'accusé a disparu.

<sup>418</sup> Article 278 du code de procédure pénale.

dispose du droit d'introduire un recours juridictionnel. Cette faculté n'a été introduite qu'en 2003<sup>419</sup> afin de répondre à l'inquiétude générale face au classement abusif de certaines affaires pour des raisons de corruption.

La transposition en droit roumain des règles européennes en matière de droits de l'homme a la ratification par la Roumanie de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés et, implicitement, l'acceptation de la compétence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Pour le respect ultérieur des décisions de cette Cour, l'adaptation de la procédure pénale roumaine a été donc nécessaire, par l'introduction d'une procédure nouvelle sous la forme d'une voie de recours extraordinaire intitulée « révision en cas de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme »<sup>420</sup>. Celle-ci permet la révision, par la Haute Cour de cassation et de justice, des arrêts définitifs qui ont conduit la Cour européenne à un constat de violation par la Roumanie des droits de la Convention.

Si ces changements incarnent une modernisation d'ensemble du code pénal et du code de procédure pénale, suscitée par des facteurs sociologiques et humanitaires ; d'autres innovations législatives sont orientées expressément vers l'intensification de la lutte contre la criminalité organisée sous ses différentes formes.

#### *B. Quelques nouveautés absolues pour la lutte contre la criminalité organisée*

Le besoin de renforcer la dimension répressive de la législation pénale roumaine en matière de criminalité organisée, pour qu'elle puisse égaler les législations des États membres de l'Union européenne, a déterminé la mise en place d'une série de nouveautés absolues, tant dans le code pénal que dans le code de procédure pénale.

Les modifications apportées au code pénal ayant une incidence directe sur la criminalité organisée visent la réglementation en matière de corruption, la responsabilité pénale des personnes morales et la confiscation spéciale.

Un problème signalé dès le début par la Commission européenne dans les rapports réguliers était celui de la corruption et de la définition qui lui était donnée dans le code pénal<sup>421</sup>. Par la suite, les infractions en matière de corruption ont fait l'objet de différentes lois

---

<sup>419</sup> Nouvel article 278<sup>1</sup> du code de procédure pénale introduit par la loi no. 281 du 24 juin 2003 concernant la modification du code de procédure pénale et des certains lois spéciales, précitée.

<sup>420</sup> Article 408<sup>1</sup> du code de procédure pénale, introduit par la loi no. 576 du 14 décembre 2004 pour la modification du code de procédure pénale, M. Of. no. 1223 du 20 décembre 2004, et modifié par la loi no. 356 du 21 juillet 2006, précitée.

<sup>421</sup> Rapport régulier 1998, p. 10.

spéciales<sup>422</sup>. Il ne restait dans le code pénal que les infractions-cadre de corruption active, corruption passive et trafic d'influence<sup>423</sup>. Par une loi de 2006<sup>424</sup>, à la suite des recommandations répétées en ce sens des autorités européennes<sup>425</sup>, l'infraction de « conflit d'intérêts »<sup>426</sup> a été introduite dans le code pénal en vue d'accroître l'efficacité des actions de prévention et de répression des faits de corruption. L'incrimination pénale du fonctionnaire public qui, de manière consciente et délibérée, satisfait ses intérêts personnels par l'exercice de ses fonctions, a donc ainsi été créée, alors que cette situation n'était pas régie auparavant par les normes du code pénal en matière de corruption<sup>427</sup>.

La corruption a été constamment liée, dans les rapports réguliers, à la criminalité organisée. Les modifications du code pénal en lien direct avec la lutte contre la criminalité organisée n'ont commencé qu'en 2000, par la loi relative à la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues<sup>428</sup> abrogeant toutes les dispositions relatives aux produits et substances stupéfiants de l'article du code pénal incriminant le trafic de drogues. Cette dernière infraction, tout comme l'association en vue de commettre une infraction<sup>429</sup>, sont les seules infractions symptomatiques de la criminalité organisée qui se trouvent dans le code pénal. Toutes les autres, comme la traite d'êtres humains ou le blanchiment, se trouvent dans des lois spéciales adoptées en matière pénale. C'est aussi le cas d'autres dispositions susceptibles d'être liées à la criminalité organisée, telles que la protection des témoins, la protection des données ou la coopération internationale.

Dans ce mouvement de réforme, l'introduction au droit pénal roumain de la notion de responsabilité pénale des personnes morales a été une constante exigence des autorités européennes<sup>430</sup>. De plus, par la ratification de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, ainsi que de la Convention des Nations Unies sur la criminalité

---

<sup>422</sup> La question de la corruption sera traitée en détail dans les deux derniers chapitres de cette étude.

<sup>423</sup> Articles 254 à 257 du code pénal. Ceux-ci ont été modifiés par la loi no. 140 du 5 novembre 1996 sur la modification du code pénal, précitée.

<sup>424</sup> Loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>425</sup> Rapports réguliers 2004 et 2005.

<sup>426</sup> Article 253<sup>1</sup> du code pénal.

<sup>427</sup> Voir en ce sens l'exposé de motifs de la loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée, p. 5.

<sup>428</sup> Loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, M. Of. no. 362 du 3 août 2000.

<sup>429</sup> Article 323 du code pénal.

<sup>430</sup> Voir tous les rapports réguliers 2000-2005.

transnationale organisée<sup>431</sup>, la Roumanie avait déjà accepté l'obligation de reconnaître la responsabilité pénale des personnes morales. Le mécanisme a finalement été introduit dans le code pénal en 2006<sup>432</sup>, dans la dernière ligne droite avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Indispensable dans le contexte socio-économique contemporain, la responsabilité pénale des personnes morales permet de sanctionner des situations récurrentes, dans lesquelles les personnes morales sont créées et utilisées comme instruments ou « couvertures » pour diverses activités criminelles, de nature organisée ou non. La formule retenue par la loi roumaine est celle du principe de généralité<sup>433</sup>, selon lequel une personne morale est susceptible de commettre toute infraction, pour la réalisation de l'objet de son activité, dans son intérêt ou en son nom.

S'agissant d'une nouveauté absolue dans le paysage juridique roumain, la réglementation de la responsabilité juridique des personnes morales a dû être accompagnée par d'autres dispositions, spécifiques aux personnes morales, en ce qui concerne la tentative, le concours d'infractions, les circonstances atténuantes ou aggravantes, la prescription et les sanctions. Outre la peine principale d'amende, plusieurs peines complémentaires applicables aux personnes morales ont été introduites, telles que la dissolution, la suspension de l'activité, la fermeture de certains établissements ou l'interdiction de participation aux procédures d'appel d'offres pour une durée déterminée<sup>434</sup>.

Pour une lutte efficace contre la criminalité organisée, les règles de la confiscation spéciale<sup>435</sup> ont dû être renforcées. La confiscation spéciale est une mesure de sûreté qui peut être prise contre une personne qui a commis une infraction, même si aucune peine ne lui est appliquée<sup>436</sup>. La réglementation longtemps en vigueur dans le code pénal s'est avérée largement insuffisante et incomplète. Ses lacunes, mises en évidence par la pratique, ont été comblées assez tardivement, par la loi de modification du code pénal de 2006<sup>437</sup>. C'est alors qu'a été introduite la possibilité de confisquer les biens utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission de certaines infractions lorsque ces biens appartiennent à une autre

---

<sup>431</sup> La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe a été ratifiée par la Roumanie par la loi no. 27 du 16 janvier 2002, M. Of. no. 65 du 30 janvier 2002, et la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée par la loi no. 565 du 16 octobre 2002, M. Of. no. 813 du 8 novembre 2002.

<sup>432</sup> La loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée, a introduit dans le code pénal l'article 19<sup>1</sup> réglementant les conditions de la responsabilité pénale des personnes morales.

<sup>433</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée, p. 3.

<sup>434</sup> Article 53<sup>1</sup> du code pénal.

<sup>435</sup> Article 118 du code pénal.

<sup>436</sup> Article 111 du code pénal.

<sup>437</sup> Loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

personne que l'auteur si ladite personne a eu connaissance du but illicite dans lequel ces biens allaient être utilisés. La loi prévoit aussi la possibilité de confisquer par équivalent les biens obtenus de façon illicite, si ceux-ci ne se trouvent plus dans le patrimoine de l'auteur de l'infraction, ou les biens acquis à leur place.

En ce qui concerne le code de procédure pénale, les institutions spécifiques dédiées à la lutte contre la criminalité organisée n'ont été introduites qu'assez tard et leur l'apparition a été motivée par un vide total en la matière. Les plus représentatives sont la protection des témoins, les investigateurs infiltrés, les interceptions et les enregistrements audio et vidéo et la procédure d'émission d'avis de recherche.

Le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne avait bien commencé quand ont été introduites dans le code de procédure pénale les dispositions réglementant la protection des témoins, en 2003<sup>438</sup>. Étrangement, le code n'a été modifié par ces dispositions qu'après l'adoption en la matière d'une loi spéciale autonome<sup>439</sup>. Cette dernière était limitée à la protection des témoins dans le cadre de l'enquête relative à certaines infractions graves<sup>440</sup> ; en revanche, les dispositions du code d'application générale ont été conçues pour devenir le fondement de la matière.

Selon le code procédure pénale, le témoin peut être protégé par l'attribution d'une autre identité, si existent des preuves ou des indices sérieux laissant penser que la déclaration de son identité réelle, de la localité de son domicile ou de sa résidence, emporterait un risque pour sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté ou celle d'une autre personne<sup>441</sup>. Des modalités spéciales pour l'audition d'un témoin ainsi protégé sont également prévues, sans que soit nécessaire sa présence physique au siège de l'autorité compétente pour l'audition<sup>442</sup>.

En droit procédural roumain, les investigateurs sous couverture datent de la même période<sup>443</sup>. L'institution ainsi désignée a connu, au cours d'évolutions normatives européennes et internationales, plusieurs dénominations : agents infiltrés, agents intervenants sous une identité fictive, investigateurs infiltrés.

---

<sup>438</sup> Il s'agit des articles 86<sup>1</sup>-86<sup>5</sup> du code de procédure pénale. Ils ont été introduits par la loi no. 281 du 24 juin 2003 sur la modification du code de procédure pénale et de certaines lois spéciales, précitée, et modifiés ultérieurement par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

<sup>439</sup> Loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, M. Of. no. 964 du 28 décembre 2002.

<sup>440</sup> Une analyse approfondie de la loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, précitée, est faite dans la deuxième section du premier chapitre du deuxième titre de la présente partie de cette étude.

<sup>441</sup> Article 86<sup>1</sup> du code de procédure pénale.

<sup>442</sup> Article 86<sup>2</sup> du code de procédure pénale.

<sup>443</sup> Il s'agit des articles 244<sup>1</sup>-244<sup>4</sup> du code de procédure pénale, introduits par la loi no. 281 du 24 juin 2003 sur la modification du code de procédure pénale et de certaines lois spéciales, précitée.

Le statut d'agent infiltré a toujours été lié à la criminalité organisée depuis sa création<sup>444</sup>. Il figure parmi les « méthodes modernes d'enquête »<sup>445</sup> et sert à mettre des moyens adaptés à la disposition des enquêteurs dans le domaine de la criminalité organisée. Le recours à cette méthode est particulièrement adapté au caractère secret de la criminalité organisée. De plus, étant donnée la dimension transfrontalière qui caractérise généralement ce type de criminalité, il a été considéré comme important de formaliser le recours à cette pratique dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale, sous la dénomination d'« agents intervenant en secret ou sous une identité fictive »<sup>446</sup>.

En droit roumain, ils ont été introduits comme « investigateurs sous couverture ». Le recours à cette méthode est spécifiquement lié à la commission de certaines infractions d'une extrême gravité, telles que le trafic de drogues ou d'armes, la traite d'êtres humains ou le blanchiment d'argent. Expression de la maladresse législative typique de l'époque, plusieurs actes normatifs ont fait référence aux investigateurs sous couverture avant que ceux-ci ne soient véritablement consacrés par le droit roumain. Les premières lois en matière de trafic de drogues et de traite d'êtres humains, ainsi que l'ordonnance d'urgence sur la création du Parquet national anticorruption, prévoyaient le recours aux investigateurs sous couverture. Cette situation aurait pu être perçue comme une pratique répondant à une nécessité, annonçant la loi bien que l'anticipant, mais il reste que d'un point de vue législatif elle révélait des incohérences.

Le lien avec la criminalité organisée est tout à fait similaire en matière d'interceptions et d'enregistrements audio et vidéo. Considérée dès très tôt en Europe comme un outil important pour l'instruction des crimes graves<sup>447</sup>, l'interception des communications, puis leur enregistrement, seront des moyens d'enquête régulièrement revendiqués pour l'entraide judiciaire en matière pénale<sup>448</sup>.

La question de l'interception des télécommunications, initialement traitée par le droit interne, est devenue transnationale au moment où est apparu un besoin de coopération

---

<sup>444</sup> Programme d'action relatif à la criminalité organisée, adopté par le Conseil le 28 avril 1999, JO C 251 du 15.8.1997, p. 1.

<sup>445</sup> Recommandation 16 du programme d'action relative à la criminalité organisée, précitée.

<sup>446</sup> Ils sont réglemés en rapport avec les « enquêtes discrètes » dont parle l'article 14 de la Convention établie par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 197 du 12.7.2000, p. 3.

<sup>447</sup> Résolution du Conseil du 17 janvier 1995 relative à l'interception légale des télécommunications, JO C 329 du 4.11.1996, p. 1.

<sup>448</sup> Voir sur ce point le document de la Commission européenne « Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire », précité, et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, précitée, qui lui consacre tout un titre, le titre III.

dans le domaine des procédures pénales entre les différents États membres. En ce sens, le champ d'application de la Convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres a eu pour objectif d'inclure des domaines qui n'étaient pas visés initialement, notamment l'interception des télécommunications<sup>449</sup>.

En droit roumain, les interceptions et les enregistrements audio et vidéo ont été réglementés par la grande loi de modification du code de procédure pénale qui a également posé les bases de la protection des témoins et des investigateurs sous couverture<sup>450</sup>. Le lien avec la criminalité organisée est clairement établi dans la mesure où les infractions de trafic de drogues, de trafic d'armes, de blanchiment d'argent ou de corruption sont énumérées parmi celles qui peuvent fonder une autorisation d'interception et d'enregistrement<sup>451</sup>.

Au regard de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée que l'interception et l'enregistrement supposent, la procédure d'autorisation de ces mesures est strictement réglementée et assortie de garanties. Seul un juge peut autoriser le recours à des telles pratiques pour une durée de 30 jours, renouvelable.

D'application générale mais particulièrement utile pour la poursuite d'infractions liées à la criminalité organisée, la procédure d'émission d'un avis de recherche est tout à fait nouvelle dans le paysage juridique pénal roumain<sup>452</sup>. Son adoption a principalement été justifiée par les difficultés apparues en pratique pour la recherche, la localisation et l'arrestation d'une personne dans le but de la présenter devant une juridiction ou d'assurer l'exécution de certaines décisions de justice. Outre son champ d'application étendu, cette procédure présente un intérêt particulier lorsqu'elle est confrontée à la dimension transnationale des infractions, dans la mesure où elle peut faciliter la coopération internationale des autorités roumaines. Parmi les trois situations limitativement énumérées par la loi pour le déclenchement de la procédure d'émission d'un avis de recherche<sup>453</sup>, peut être évoqué le dépistage d'une personne poursuivie par les autorités internationales et à l'égard de laquelle existent des données signalant sa présence en Roumanie.

S'agissant d'une procédure dérogatoire, elle est assortie de toute une panoplie de mesures spéciales susceptibles d'être prises dans les cas d'une certaine gravité : le retrait

---

<sup>449</sup> Rapport explicatif concernant la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 379 du 29.12.2000, p. 7.

<sup>450</sup> Loi no. 281 du 24 juin 2003 sur la modification du code de procédure pénale et de certaines lois spéciales, précitée.

<sup>451</sup> Article 91<sup>1</sup> du code de procédure pénale.

<sup>452</sup> Les articles 493<sup>1</sup> à 493<sup>7</sup> qui réglementent la procédure d'émission d'un avis de recherche ont été introduits dans le code de procédure pénale par l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 60 du 6 septembre 2006 pour la modification du code de procédure pénale, précitée.

<sup>453</sup> Article 493<sup>1</sup> alinéa 2 du code de procédure pénale.

du passeport ou l'obligation de ne pas en émettre un à la personne poursuivie, l'interception et l'enregistrement des appels ou communications, la confiscation et la remise de la correspondance ou d'objets, la mise sous surveillance des comptes bancaires.

Il faut considérer ces véritables réformes en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le cadre général de la transformation du code pénal et du code de procédure pénale. Ce n'est pas leur nombre qui est important, mais surtout le contexte général, qui est celui d'une évolution irréversible de la matière pénale. Ce progrès est encore renforcé par les bénéfices que l'ouverture de la législation roumaine vers la coopération internationale apporte pour la lutte contre la criminalité organisée.

## *Section 2 – La lutte contre la criminalité transnationale organisée, grande bénéficiaire de l'ouverture vers la coopération internationale*

S'intégrer dans l'Union européenne ne signifie pas seulement s'aligner sur une série de standards communs. S'intégrer signifie aussi être capable de coopérer avec les autres pays membres malgré toutes les différences subsistantes, sans pour autant nuire à la souveraineté.

En matière pénale, au niveau européen, la souveraineté est une question qui a beaucoup freiné la coopération. La souveraineté d'un État est particulièrement manifeste dans l'application de son droit pénal à son territoire<sup>454</sup>. En revanche, « lorsque l'infraction ou son délinquant échappe aux frontières nationales, le droit pénal ne peut s'appliquer « normalement » : soit il se tait, soit il sort de ses gonds. Il doit bien entendu, dans certains cas, pour que – l'on sache que – la répression ne se limite pas aux frontières de l'État, pouvoir sortir de ses gonds »<sup>455</sup>.

---

<sup>454</sup> Pour une discussion relative au rôle des frontières nationales, voir Paul DE HERT, « Division of Competencies between National and European levels with regard to justice and Home Affairs », in Joanna APAP, *Justice and Home Affairs in the EU, Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2004, p. 55.

<sup>455</sup> Raphaële PARIZOT, « Le développement de l'entraide judiciaire », in Michel DANTI-JUAN (dir.), *La pénalisation des responsabilités politiques en droit interne et en droit international*, Éditions Cujas, 2008, p. 141.

C'est justement cette « sortie de ses gonds » qui a inquiété les États. Réticents à perdre des prérogatives dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, soit dans leurs rapports avec d'autres États soit en faveur de l'Union, les États membres ont mis du temps pour parvenir aux formes actuelles de coopération judiciaire<sup>456</sup> qui fonctionnent de manière routinière aujourd'hui. Le passage a eu lieu « de la coopération judiciaire à l'espace judiciaire »<sup>457</sup> européen, des classiques conventions d'extradition<sup>458</sup> à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale<sup>459</sup> pour évoluer vers une étape supérieure avec l'introduction du principe de reconnaissance mutuelle qui a donné naissance à une nouvelle catégorie d'instruments.

Que les instruments qui couvrent le champ pénal et auxquels il est fait recours soient traditionnels ou nouveaux, ils présentent nécessairement un intérêt pour cette étude. Il a été imposé à la Roumanie qu'elle transpose, pendant le processus d'adhésion et dans la perspective de sa future intégration européenne, les bases qui lui permettraient ensuite de participer pleinement à la coopération au sein de l'Union.

Le fait qu'il ait été question seulement d'une transposition a facilité, dans une certaine mesure, le travail des autorités roumaines. La réflexion étant déjà aboutie, les instruments de coopération déjà établis et les actes à transposer bien identifiés, tout ce qui restait à faire était d'introduire de nouvelles lois correspondantes dans le paysage juridique pénal roumain. Même au niveau de l'élaboration des normes la tâche a été minime, dans la mesure où il peut être affirmé que la transposition a été « totale », les dispositions des actes européens ayant été intégrées dans le droit roumain quasiment « telles quelles ».

Au début de ce chapitre, le travail de « construction » qui a été fait pour réaliser la transformation du cadre juridique roumain en matière pénale dans la forme actuelle a été évoqué. Si pour les deux codes<sup>460</sup> applicables dans le champ pénal, l'essentiel du travail a consisté en une œuvre de « rénovation », les bases minimales existantes en droit roumain en matière de coopération pénale ont en revanche appelé, eu égard à l'ampleur des nouveautés introduites, une démarche qui a été plus que tout de « bâtir » un nouveau dispositif jusque là absent du droit roumain.

---

<sup>456</sup> Est visée dans cette section exclusivement de coopération judiciaire. En ce qui concerne la coopération policière, elle sera traitée dans la deuxième partie, en relation avec l'espace Schengen.

<sup>457</sup> Emmanuel BARBE et Hervé BOULLANGER, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, La documentation Française, 2003.

<sup>458</sup> Les conventions d'extradition de 1995 et 1996, jamais appliquées.

<sup>459</sup> Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 197 du 12.7.2000, p. 1.

<sup>460</sup> Il s'agit du code pénal et du code de procédure pénale, voir la sous-section précédente.

Il est admis que les instruments les plus avancés, et donc les plus efficaces, de coopération au niveau de l'Union européenne ont été motivés par un besoin de répondre aux formes transnationales de criminalité, à la suite de l'ouverture des frontières intérieures de l'Union. Dans un contexte où le « décalage entre les opportunités croissantes offertes par la globalisation des marchés [...] et la diminution des risques de renforcement de la loi, à cause de la limitation des juridictions nationales, force le crime à devenir de plus en plus organisé »<sup>461</sup>, s'établit donc un rapport entre souveraineté et criminalité organisée qui incite au renforcement de la coopération judiciaire. En conséquence, la lutte contre la criminalité organisée se trouve forcément, à niveau national tout comme au niveau global de l'Europe de l'Union, gagnante.

Appliqué au cas particulier de la Roumanie, le constat est d'autant plus vrai. Outre le renforcement de la lutte contre la criminalité transnationale organisée, ce qui est particulièrement intéressant dans cette situation est l'extraordinaire ouverture vers la coopération internationale, en matière pénale, du droit roumain. Elle a été accomplie par la mise en place dans le système juridique roumain de toute une série de dispositions jusque là inexistantes, assurant la transposition en plan national des normes européennes en matière de coopération.

Deux constats peuvent donc être formulés : le premier, c'est le résultat qui nous intéresse, le renforcement de la lutte contre la criminalité transnationale organisée ; le deuxième est le particulier enrichissement de la législation en matière de coopération pénale en général, qui a permis le renforcement précédemment évoqué. Il est à souligner que ces deux constats se nourrissent mutuellement : cet enrichissement de la législation est particulièrement bien illustré par les nombreuses réformes intervenues au soutien de la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

Il sera question dans cette section de lutte contre la criminalité transnationale organisée et non pas de législation contre la criminalité transnationale organisée car le cadre législatif visé n'est pas spécifique en matière de criminalité organisée, mais d'application plus large. Ce sont les conséquences que ce cadre législatif a sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée qui sont singulières.

---

<sup>461</sup> Ernesto U. SAVONA, « Dynamics of Organized Crime and Challenges to International Co-operation in Europe », in Gilles DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, Towards a European judicial criminal area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 262.

Dans cette perspective, alors que la mise en place de la coopération pénale est essentielle pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée (§ 1), cette dernière profite d'une coopération qui est décidément répressive (§ 2).

### **§ 1. Une coopération essentielle pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée**

« La criminalité organisée soulève des provocations concrètes pour la coopération internationale »<sup>462</sup>, dans la mesure où, il y a des années déjà, a pu être observée « une nette tendance à l'internationalisation de la criminalité organisée »<sup>463</sup>. La criminalité organisée présentant « le plus souvent et de plus en plus une dimension transfrontalière »<sup>464</sup>, la lutte contre la criminalité organisée « ne peut donc être efficace sans être structurée au niveau international. Elle requiert une coopération policière et judiciaire étroite entre les États. »<sup>465</sup>

Sur les deux plans européens, celui du Conseil de l'Europe et celui de l'Union européenne, se sont développés dans le temps des instruments de coopération en matière pénale que la Roumanie a dû intégrer dans son ordre juridique interne pendant le processus d'adhésion à l'Union. La Commission européenne a suivi de près l'état des ratifications, des transpositions et de l'adoption de la législation correspondante.

Ces instruments sont venus s'ajouter à une base plus que sommaire. Il n'était pas question pendant le régime communiste de limiter de quelque façon que ce soit la souveraineté de l'État. Au milieu des années 1990, la ratification des conventions européennes ne faisait que commencer<sup>466</sup>. Aujourd'hui, avec le recul et en considération des nouvelles réalités sociales de la Roumanie, mais aussi des réalités européennes qui ont grandement évolué depuis, cette « précarité » de la législation roumaine en matière de

---

<sup>462</sup> Ernesto U. SAVONA, *Op. Cit.*, p. 265.

<sup>463</sup> Anne WEYEMBERGH, « Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 77<sup>e</sup> année, 1997, septembre-octobre 1997, Bruxelles, p. 868.

<sup>464</sup> *Ibid.*, Cette affirmation, qui a été formulée en 1997, lors de la rédaction de l'article précité, est d'autant plus vraie aujourd'hui, à l'heure où la « mondialisation » est devenue la règle de la vie quotidienne.

<sup>465</sup> *Ibid.*

<sup>466</sup> La Roumanie a ratifié le 10 septembre 1997 la Convention européenne d'extradition et ses deux protocoles additionnels. Elle a signé le 20 novembre 1997 la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives et le 8 avril 1998 le protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, Convention entrée en vigueur en décembre 1996. En revanche, elle n'avait toujours pas ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signée en juin 1995 ni son protocole additionnel, signé en février 1996. Voir en ce sens le rapport régulier 1998, p. 41.

coopération pénale dans la période préadhésion peut être jugée avec une certaine indulgence.

La Roumanie était alors un État fermé. La « transnationalité » des affaires n'existait pas – du moins sur le papier. Le besoin d'y répondre n'est apparu qu'avec l'ouverture du pays au monde extérieur ; tout comme au plan européen, les instruments se sont développés avec la liberté de circulation.

Le nouveau cadre juridique roumain ainsi créé influence donc par son existence même la lutte contre la criminalité transnationale organisée (A), tout en présentant une applicabilité spécifique en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée (B).

*A. Un nouveau cadre juridique qui influence par son existence même la lutte contre la criminalité transnationale organisée*

Parti de rien<sup>467</sup>, le nouveau cadre juridique mis en place influence par sa simple existence la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Il est évolutif et le travail de « construction » est bien visible au regard de son inscription dans le temps : Les lois sont venues s'ajouter les unes aux autres, se substituant ou se renforçant les unes les autres.

Les lois sont peu nombreuses, mais elles couvrent les principaux champs d'application de la coopération judiciaire. Dans chacun de ces champs, l'évolution a suivi le même schéma : identification de l'acquis à transposer, transposition plus ou moins rapide de celui-ci, adaptation du nouveau cadre juridique ainsi créé.

En matière d'extradition et d'entraide judiciaire pénale, l'acquis est représenté par des conventions dont la ratification par la Roumanie a été soulignée par la Commission européenne dans ses rapports réguliers. Pour les intégrer au mieux, la législation roumaine a repris leurs dispositions pour les insérer dans des lois correspondantes.

La technique juridique employée a été celle d'une simple traduction des dispositions des conventions afin de correspondre au mieux à la règle originale, combinée avec une transposition qui, dans un premier temps, sera limitée par les spécificités du système juridique roumain en vigueur. Ce n'est que plus tard, après que les représentants européens aient mis en exergue les carences du système et demandé leur correction, que les autorités

---

<sup>467</sup> Il s'agit d'une appréciation qui nous est propre, résultat d'une comparaison entre la situation de départ, quand le nombre de lois existantes en matière de coopération pénale et leur contenu étaient fortement limités, et le cadre législatif mis en place au cours ou après l'intégration européenne de la Roumanie ; elle n'est pas à prendre à la lettre.

roumaines ont véritablement modifié le droit roumain pour le rendre entièrement conforme aux normes européennes.

Concrètement, ce mouvement s'est déroulé en plusieurs temps. Le premier a été l'introduction dans le cadre juridique roumain d'une première loi « post-décembriste » en la matière ; ont ainsi vu le jour la loi sur l'extradition, celle sur l'assistance judiciaire internationale en matière pénale, ainsi que celle sur le transfert des personnes condamnées<sup>468</sup>. Le deuxième temps a été celui de l'abrogation de ces lois et de leur remplacement par une loi nouvelle, plus complète par rapport aux conventions, mieux rédigée et, surtout, assurant une plus grande conformité aux normes européennes là où on avait jusque là préféré de respecter le droit national au détriment des exigences européennes. Il s'agit, pour les trois domaines précités, d'une nouvelle loi globale sur la coopération judiciaire internationale<sup>469</sup>. Le troisième temps de la réforme a été constaté par la suite, il était celui du « perfectionnement » qui grâce à une loi modificative était destinée à pallier aux dernières imperfections<sup>470</sup>.

La loi sur la coopération judiciaire internationale est très complexe et sa raison d'être est la volonté de réunir dans un seul acte cohérent et exhaustif toutes les dispositions en matière de coopération judiciaire pénale. Elle couvre ainsi l'extradition, l'exécution des mandats d'arrêt européens, le transfert des procédures en matière pénale, la reconnaissance et l'exécution des décisions, le transfèrement des personnes condamnées et l'entraide judiciaire en matière pénale.

Lors de son adoption, la loi a représenté une nouveauté dans le paysage juridique roumain, tant par sa structure que par son contenu. En outre, dans la mesure où quelques années auparavant les dispositions en matière de coopération judiciaire pénale étaient en droit roumain disparates et peu ambitieuses, cette loi constitue un progrès manifeste. Dans ce processus de construction, elle représente la fondation et la structure de la nouvelle ouverture vers la coopération internationale. Les lois modificatives qui sont intervenues

---

<sup>468</sup> Une étape peut être observée ici au niveau de l'année 2001 : la loi no. 296 du 7 juin 2001 concernant l'extradition, publiée au M. Of. no. 326 du 18 juin 2001, la loi no. 704 du 3 décembre 2001 concernant l'assistance judiciaire internationale en matière pénale, M. Of. no. 807 du 17 décembre 2001, ainsi que la loi no. 756 du 27 décembre 2001 sur le transfert des personnes condamnées à l'étranger, M. Of. no. 2 du 4 janvier 2002. Peut être ajoutée la loi no. 113 du 30 juin 2000 portant approbation de l'ordonnance du gouvernement no. 69/1999 pour faciliter l'application des conventions internationales en matière de transfèrement des personnes condamnées, dont la Roumanie est partie, en ce qui concerne la remise des condamnés, M. Of. no. 302 du 3 juillet 2000.

<sup>469</sup> Loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, M. Of. no. 594 du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

<sup>470</sup> C'est le cas des lois modificatives de la loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée, no. 224 du 1<sup>er</sup> juin 2006 et no. 228 du 28 octobre 2008. À la suite de ces modifications, la loi sera entièrement republiée et renumérotée, dans le M. Of. no. 377 du 31 mai 2011.

ensuite n'ont fait qu'ajouter à cette construction déjà solide et mettre à jour ses dispositions ; apportant quelques finitions pour la moderniser au fil du temps.

L'ampleur, la nouveauté et la précision des dispositions introduites dans le système juridique roumain pour répondre au nouveau besoin de coopération pénale constituent une base solide en réponse aux nécessités qui pourraient apparaître dans les affaires transnationales. Bien que longtemps l'écart ait été grand entre l'existence des dispositions exigées par l'et leur mise en œuvre effective<sup>471</sup>, le nouveau cadre juridique mis en place présente une applicabilité spécifique en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée qui est aujourd'hui mise à profit de manière effective.

*B. Une applicabilité spécifique du nouveau cadre juridique en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée*

Réunissant tant de domaines d'intervention de la coopération pénale, la loi sur la coopération judiciaire internationale réalise la transposition de toute une série d'instruments adoptés au plan européen. Qu'ils soient motivés par la criminalité organisée ou particulièrement destinés à intervenir dans ce type de criminalité, ces instruments déterminent, du fait de leur transposition en droit roumain et par le biais de la coopération judiciaire, un cadre juridique qui trouve une applicabilité spécifique en matière de criminalité transnationale organisée.

L'élimination de la règle de la double incrimination est très représentative en ce sens. Expression du principe de reconnaissance mutuelle, elle trouve sa meilleure application dans les procédures afférentes au mandat d'arrêt européen, à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, aux sanctions pécuniaires ou aux décisions de confiscation<sup>472</sup>. La participation à une organisation criminelle est en tête de liste des

---

<sup>471</sup> Point critiqué à plusieurs reprises par la Commission européenne dans ses rapports réguliers, tout comme elle l'avait fait à chaque occasion que cela s'était avéré nécessaire, dans tous les domaines ; en la matière précisément, voir les rapports réguliers 2003, p. 122, et 2004, p. 162, où il est notamment souligné que la Roumanie devrait non seulement veiller à l'alignement permanent de sa législation, mais qu'elle devrait en même temps renforcer sensiblement ses capacités de mise en œuvre.

<sup>472</sup>: Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.07.2002, Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, JO L 196 du 2.8.2003, p. 45, décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, JO L 76 du 22.3.2005, p. 16, et décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, JO L 328 du 24.11.2006, p. 59.

infractions ne faisant pas l'objet d'un contrôle de la double incrimination des faits, pour donner immédiatement lieu à la reconnaissance et à l'exécution des décisions d'un État par un autre État. Cette liste a été reprise mot pour mot dans la loi roumaine sur la coopération judiciaire internationale<sup>473</sup>.

Comptent aussi parmi la liste légale d'autres « infractions symptomatiques de la criminalité organisée »<sup>474</sup>, telles que la traite d'êtres humains, le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, le trafic illicite d'armes, diverses autres types de trafic, ainsi que le blanchiment des produits du crime, pour n'en énumérer qu'une partie.

D'autre part, il y a des actes européens qui ont été précisément conçus pour contribuer à la lutte contre la criminalité organisée et dont la loi roumaine sur la coopération judiciaire internationale assure la transposition. Il est ici fait référence aux actes relatifs aux équipes communes d'enquête et aux demandes d'informations concernant des comptes et des transactions bancaires. Une lecture des considérants de la décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête et du protocole de 2001 à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne est suffisante pour comprendre que la nécessité de mesures supplémentaires pour lutter contre la criminalité organisée a motivé l'adoption de ces textes<sup>475</sup>.

Antérieurement, eu égard à l'adoption de la Convention européenne d'entraide judiciaire de 2000, le conseil européen de Tampere avait demandé « que les équipes communes d'enquête prévues par le Traité d'Amsterdam soient mises sur pieds sans délai, dans un premier temps pour lutter contre le trafic de drogue et la traite des êtres humains ainsi que contre le terrorisme »<sup>476</sup>, il était donc fait référence à des infractions typiques symptomatiques du phénomène de criminalité organisée.

Les dispositions précitées de la loi interne font partie d'un chapitre consacré séparément à l'entraide judiciaire pénale dans la relation de la Roumanie avec les autres États membres de l'Union européenne. Alors que la loi est d'application générale aux relations de la Roumanie avec tout autre État, ce chapitre regroupe les dispositions pour

---

<sup>473</sup> Article 96 de la loi en ce qui concerne l'application de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, l'article 223 pour la transposition de la décision-cadre sur les décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, l'article 239 pour les sanctions pécuniaires et dans l'article 251 en ce qui concerne les décisions de confiscation.

<sup>474</sup> Raphaële PARIZOT, *La responsabilité pénale à l'épreuve de la criminalité organisée. Le cas symptomatique de l'association de malfaiteurs et du blanchiment en France et en Italie*, L.G.D.J., Paris, 2010.

<sup>475</sup> Plus précisément, il s'agit du 6<sup>ème</sup> considérant de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, JO L 162 du 20.6.2002, p. 1, et du 5<sup>ème</sup> considérant du protocole à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par le Conseil conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, JO C 326 du 21.11.2011.

<sup>476</sup> Anne WEYEMBERGH, *Op. Cit.*, p. 141.

l'application de l'accord de Schengen, des décisions-cadre en matière de gel de biens ou d'éléments de preuve, ou encore du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires ou aux décisions de confiscation.

S'agissant d'institutions totalement neuves dans le paysage juridique roumain, leur transposition représente visiblement une traduction fidèle des textes originaires<sup>477</sup>. Ainsi, est assurée une parfaite correspondance entre le droit roumain, qui compte parmi les futurs systèmes juridiques nationaux de l'Union, et le droit européen, source de la norme. Plus encore, cette transparence est la limpide expression du mouvement ascendant du droit roumain vers le droit européen, caractérisant particulièrement ce domaine de l'ouverture vers la coopération internationale.

En dehors de ces dispositions explicitement liées à la criminalité transnationale organisée, en pratique, la loi roumaine sur la coopération judiciaire internationale est utilisable dans les affaires à dimension transnationale, traduisant l'expression d'une coopération répressive.

## **§ 2. Une coopération répressive qui profite à la lutte contre la criminalité transnationale organisée**

Les évolutions des instruments de coopération judiciaire révèlent une tendance répressive certaine. Il pourrait difficilement en être autrement dans la mesure où le but déclaré de tous ces instruments est une meilleure réponse globale aux formes internationales de criminalité.

Il peut être affirmé que « la lutte contre la criminalité organisée est normalement de la responsabilité des autorités locales et nationales et donc, en principe, elle ne devrait pas être en partie renvoyée aux organisations internationales comme l'Union Européenne et les Nations Unies ou abandonnée aux organismes internationaux ou transnationaux [...]. Ces organisations ou organismes peuvent remplir un rôle important en facilitant la coopération

---

<sup>477</sup> Article 182 de la loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée, pour les équipes communes d'enquête, et articles 210 et suivants de la même loi, pour la coopération concernant les transactions bancaires.

entre les États dans leur approche locale du problème de la criminalité organisée, mais c'est tout »<sup>478</sup>.

Au niveau de l'Union européenne, justement, plusieurs instruments à destination de la lutte contre la criminalité transnationale organisée s'inscrivent dans la démarche de facilitation de la coopération entre les États membres. En exécutant son obligation de transposer ces instruments, la Roumanie s'est dotée du nouveau cadre juridique dont il était question dans la section précédente. Celui-ci illustre l'intégration en droit roumain des dispositions règlementant une entraide judiciaire déjà « spécialisée » dans la lutte contre la criminalité transnationale grave (A), auxquelles s'ajoutent les mécanismes plus récents ayant pour base le principe de reconnaissance mutuelle qui visent à mettre en place un espace judiciaire pénal européen, conjugué avec une coopération judiciaire « intégrée » (B). Ce nouveau cadre juridique roumain lequel, comme cela a précédemment été évoqué, a été bâti sur des bases préexistantes très faibles, ouvre la voie d'une coopération internationale très nettement répressive.

#### A. Une entraide judiciaire spécialisée

L'importance de la Convention de 2000 relative à l'entraide judiciaire pénale entre les États membres de l'Union européenne pour le droit roumain était telle qu'elle a motivé l'adoption de toute une loi transposant ses dispositions dans le système roumain<sup>479</sup>. En outre, la nouveauté absolue de cette loi et son rôle clé dans le fonctionnement futur de la Roumanie en tant que membre de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre toutes les formes de criminalité transnationale, justifient qu'on lui consacre des développements spécifiques parmi l'ensemble des formes de coopération judiciaire pénale traitées.

La Convention d'entraide judiciaire de 2000 a poursuivi « deux grands objectifs : améliorer et moderniser les mécanismes généralistes de l'entraide ; 'spécialiser' l'entraide, soit en règlementant certains usages, soit en promouvant des nouvelles formes »<sup>480</sup> d'entraide.

---

<sup>478</sup> Cyrille FIJNAUT, « Controlling Organized Crime and Terrorism in the European Union », in M. Cherif BASSIOUNI, Vincenzo MILITELLO et Helmut SATZGER (dir.), *European Cooperation in Penal Matters : Issues and Perspectives*, CEDAM (Casa Editrice Dott. Antonio Milani), 2008, p. 246.

<sup>479</sup> Il s'agit de la loi no. 704 du 3 décembre 2001 concernant l'assistance judiciaire internationale en matière pénale, précitée, abrogée et remplacée ensuite par la loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée.

<sup>480</sup> Emmanuel BARBE et Hervé BOULLANGER, *Op. Cit.*, p. 128.

Expression de cette spécialisation de l'entraide, de nouveaux mécanismes applicables à la lutte contre la criminalité transnationale ont été introduits. Transposés en droit roumain, ceux-ci garantissent les formes particulières d'entraide qui sont inscrites dans la loi sur la coopération judiciaire internationale.

Parmi ceux-ci, « les livraisons surveillées et les enquêtes discrètes sont deux modes d'investigation [...] particulièrement efficaces dans la lutte contre le crime organisé »<sup>481</sup>. La loi roumaine y fait écho dans une forme quasiment identique aux dispositions de la Convention d'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union. Pour les livraisons surveillées, la loi permet une application large, cela implique qu'une livraison surveillée sur le territoire d'un État est possible à la demande d'un autre État, dans le cadre d'enquêtes pénales relatives à toute infraction susceptible de donner lieu à extradition<sup>482</sup>. Les dispositions sont pourtant assez lapidaires, tout comme celles de la Convention de 2000, une large marge de manœuvre étant laissée en pratique aux États<sup>483</sup>.

La situation est la même concernant les « enquêtes discrètes », formalisées pour la première fois dans la Convention d'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union. La compétence des autorités roumaines est ainsi exercée pour « chaque cas d'espèce » où l'entraide est sollicitée, par un autre État, pour la réalisation d'enquêtes pénales menées par des agents intervenant en secret ou sous une identité fictive.

Les équipes communes d'enquête précédemment évoquées sont également symptomatiques de la lutte contre la criminalité transnationale organisée. La complexité de certaines infractions nécessite la création de telles équipes communes d'enquête, surtout pour les cas où la pluralité d'États concernés et la difficulté de l'affaire impliquent la mobilisation d'importants moyens et une action coordonnée et concertée des États en question<sup>484</sup>. Par rapport aux formes d'entraide précédentes, elles sont réglementées de façon beaucoup plus détaillée, tant dans la Convention que dans la loi roumaine.

Dans la Convention de 2000, la consécration des nouvelles technologies en tant que moyens de réaliser l'entraide judiciaire pénale a été la grande nouveauté. Introduites par la loi roumaine sur la coopération judiciaire internationale, elles ont conduit à la réglementation d'une situation de fait qui ne pouvait plus demeurer dans un « vide juridique », dans la

---

<sup>481</sup> Emmanuel BARBE et Hervé BOULLANGER, *Op. Cit.*, p. 129.

<sup>482</sup> Effectivement auparavant, selon la Convention des Nations Unies de 1998 et la Convention d'application de l'Accord de Schengen, la technique des livraisons surveillées pouvait être utilisée dans le cas d'infractions de trafic illicite de drogues et de substance psychotropes.

<sup>483</sup> Article 180 de la loi no. 302 du 1<sup>er</sup> juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée.

<sup>484</sup> Article 162 de la loi no. 302 du 1<sup>er</sup> juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée.

mesure où les autorités y avaient recours en pratique. Les auditions de témoins ou d'experts par vidéoconférence<sup>485</sup> et l'interception et l'enregistrement des discussions et des communications font l'objet de dispositions très précises<sup>486</sup>, étant donné leur nature, compliqués d'un point de vue technologique mais surtout juridique, dans la mesure où il a été constaté que « la technologie bouleverse la notion de territorialité et oblige les États membres à penser en termes d'espace et de souveraineté partagés »<sup>487</sup>.

Sur ce point, le droit roumain n'a pas remis en cause la nature ou les implications de l'utilisation de ces nouvelles technologies ; tout comme pour les autres normes, la transposition a été faite telle quelle, représentant une obligation non-négociable à remplir parmi d'autres obligations.

Leur pertinence dans la poursuite d'infractions transfrontalières de criminalité organisée est certaine, l'utilité d'une interception de télécommunications avec leur transmission immédiate ou l'utilité de l'interception, de l'enregistrement et de la transmission ultérieure de l'enregistrement de télécommunications, réalisés par un État sur son territoire, à la demande d'un autre État, étant évidente. De la même manière, sur un plan procédural, les auditions par vidéoconférence des témoins ou des experts pour les cas où il est inopportun ou impossible pour la personne à entendre de comparaître en personne sur le territoire d'un État signifient beaucoup pour la finalisation des affaires qui comporte un élément de transnationalité.

Élément important eu égard à ses implications sur le respect de la souveraineté étatique, il est important de mentionner ici la surveillance transfrontalière. Bien qu'elle ne figure pas dans la Convention de 2000 et préexiste d'ailleurs à cet acte au plan européen, pour le paysage juridique roumain elle représente une nouveauté importante, inscrite dans la loi sur la coopération judiciaire internationale parmi les modalités typiques d'entraide judiciaire internationale.

Concrètement, une surveillance transfrontalière peut avoir lieu quand, dans le cadre d'une enquête judiciaire, les agents d'un État étranger qui surveillent une personne soupçonnée d'avoir participé à la commission d'une infraction qui peut donner lieu à extradition ou une personne au sujet de laquelle il y a des raisons sérieuses de croire qu'elle peut conduire à l'identification ou à la localisation d'une telle personne, sont autorisés à

---

<sup>485</sup> Ces auditions peuvent également avoir lieu par téléconférence, tel que le prévoit la Convention d'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union européenne de 2000.

<sup>486</sup> Ces procédures ont fait l'objet de négociations très longues et compliquées (d'une durée de 5 ans) entre les États membres, lors de l'adoption de la Convention, qui ont retardé l'adoption de la Convention dans son ensemble.

<sup>487</sup> Emmanuel BARBE et Hervé BOULLANGER, *Op. Cit.*, p. 130.

continuer cette surveillance sur le territoire roumain. Conséquence de sa nature exceptionnelle, une surveillance transfrontalière est possible uniquement pour une série d'infractions graves énumérées par la loi et dont font partie des infractions typiques de la criminalité organisée telles que la traite d'êtres humains, le trafic de drogues ou le trafic de migrants ; à celles-ci s'ajoutent, précisément dans la relation de la Roumanie avec les États membres de l'Union européenne, le blanchiment d'argent et la participation aux organisations criminelles. L'application de ce type de surveillance pourrait donc être qualifiée de « ciblée », pour combattre la criminalité transnationale organisée.

L'entraide judiciaire est classique et a fait ses preuves. Dans un monde en mouvement et en transformation, le besoin est apparu de renforcer certains dispositifs. C'est la raison pour laquelle la coopération a pu atteindre un niveau supérieur.

*B. Faciliter la coopération à un autre niveau : espace judiciaire pénal européen et coopération judiciaire « intégrée »*

Longtemps privilégiée en matière de coopération judiciaire interétatique, il peut être souligné que l'entraide judiciaire, « méthode traditionnelle et très exigeante en termes de temps »<sup>488</sup>, aussi spécialisée qu'elle soit, n'était plus suffisante. Le besoin de méthodes plus efficaces au niveau européen a conduit à une application de plus en plus large du principe de reconnaissance mutuelle et aux tentatives de mise en place d'un espace judiciaire pénal européen.

Ce constat a donné naissance, dans une Europe soucieuse de répondre rapidement et utilement aux formes transnationales de criminalité organisée<sup>489</sup>, à des instruments qui accélèrent la coopération entre les États membres de l'Union.

La législation roumaine qui incorpore en plan national ces instruments est en tous points similaire à ce qui a été adopté en plan européen sur ce point ; elle intègre pleinement les créations européennes. Leur dénominateur commun est que tant l'espace judiciaire pénal européen, que la coopération judiciaire intégrée, à leur époque, ont constitué des innovations.

---

<sup>488</sup> Helmut SATZGER et Frank ZIMMERMANN, « From Traditional Models of Judicial Assistance to the Principle of Mutual Recognition : New Developments of the Actual Paradigm of the European Cooperation in Criminal Matters » in *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, *Op. Cit.*, p. 337.

<sup>489</sup> Il est fait référence ici à la période du début des années 2000 et, particulièrement, suivant les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. La démarche européenne en matière de criminalité organisée va de pair avec celle en matière de terrorisme, mais cette dernière ne constitue pas l'objet de cette étude.

Expression par excellence de l'application du principe de reconnaissance mutuelle en matière de criminalité transnationale organisée, le mandat d'arrêt européen est unanimement considéré comme un succès. Il est intéressant d'observer, dans le cadre du processus d'intégration européenne de la Roumanie, l'évolution de la législation de l'extradition vers le mandat d'arrêt européen.

Une double évolution peut en effet être constatée: d'une part, les dispositions concernant l'extradition ont elles-mêmes subi des modifications car elles étaient imprégnées de l'ancien système de droit ; de l'autre part, l'évolution a résulté de l'introduction dans le système roumain du mandat d'arrêt européen et de ses avancés par rapport à la procédure classique d'extradition.

Les deux mouvements ont été concomitants. En effet, après une première loi insuffisante et trop succincte sur l'extradition<sup>490</sup>, la loi sur la coopération judiciaire en matière pénale a mis à jour et remplacé la législation roumaine en matière d'extradition, dans le même texte que celui qui introduisait le mandat d'arrêt européen. Sans reprendre ici la comparaison classique entre extradition et mandat d'arrêt européen, c'est dans la perspective des apports pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée qu'il faut analyser cette évolution.

Tout d'abord, la loi mentionne que le mandat d'arrêt européen est exécuté sur la base du principe de reconnaissance et de confiance mutuelles<sup>491</sup>, précision qui permet d'encadrer et d'expliquer la suite. A cet égard, des dispositions spéciales réglementent la procédure en la matière. Les délais sont particulièrement courts, correspondant au « régime d'urgence »<sup>492</sup> : la garde à vue est de 24 heures, la personne en cause doit être présentée au procureur dans les 10 premières heures de garde à vue, les décisions du juge sont susceptibles de pourvoi dans 24 heures maximum. Toute la procédure est largement accélérée par rapport à celle de l'extradition.

De plus, la procédure consiste en une seule phase judiciaire, par opposition aux deux phases nécessaires en matière d'extradition. Les raisons pour un refus d'exécution d'un mandat sont limitées et le champ d'application de ce dernier est très large. La limite de la nationalité n'existe plus. A ce propos, l'introduction de mandat d'arrêt européen dans le

---

<sup>490</sup> Il s'agit de la loi no. 296 du 7 juin 2001 concernant l'extradition, précitée.

<sup>491</sup> Conformément à l'article 84 alinéa 2 de la loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée.

<sup>492</sup> L'article 11 de la loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée, prévoit que « le mandat d'arrêt européen est solutionné et exécuté en régime d'urgence ».

système roumain a déterminé une révision de la Constitution, nécessaire pour permettre la remise des citoyens roumains. L'extradition des nationaux est désormais possible<sup>493</sup>.

Les mêmes conditions de déroulement de la procédure se retrouvent dans d'autres domaines où la reconnaissance mutuelle a permis d'aligner le droit roumain aux autres droits européens pour permettre une coopération optimale contre les formes de criminalité : gel de biens ou d'éléments de preuve, sanctions pécuniaires et confiscation<sup>494</sup>. Étant donnée la facilité de l'échange interétatique dans ces domaines, dans un but d'identification des auteurs d'infractions, n'est-il pas légitime de nous demander si la reconnaissance mutuelle n'est pas, par nature, répressive ?

Cette reconnaissance est certes accompagnée de garanties accordées à la personne poursuivie, cohérentes avec l'ensemble des garanties exigées au niveau européen et imposées à la Roumanie par le processus d'intégration européenne. A titre d'exemple peut être ici mentionnée l'intervention d'une autorité judiciaire dans les procédures d'exécution des décisions étrangères sur la base de la reconnaissance mutuelle, la présence d'un avocat aux côtés de la personne poursuivie, d'un interprète, son information au sujet des charges retenues contre elle, son audition etc<sup>495</sup>. Pourtant, il a été estimé que « dans l'ensemble, le développement réel est orienté unilatéralement dans le détriment de la personne suspectée »<sup>496</sup>. Ce qui n'est pas de nature à déplaire à l'action européenne de lutte contre la criminalité transnationale organisée.

Dans l'ensemble, toutes les formes spécifiques de coopération contenues dans la loi roumaine sur la coopération judiciaire internationale sont répressives. Il faut ajouter à celles-ci d'autres initiatives européennes auxquelles la Roumanie est à présent partie et qui contribuent à mettre en place une forme de coopération judiciaire « intégrée » à niveau européen : le réseau judiciaire européen, Eurojust, le projet du parquet européen, les magistrats de liaison.

---

<sup>493</sup> Article 19 alinéa 2 de la Constitution, tel que modifiée par la loi de révision approuvée par référendum national des 18 et 19 octobre 2003.

<sup>494</sup> Décision-cadre 2003/577/JAI relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, décision-cadre 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires et décision-cadre 2006/783/JAI relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, précitées, transposées dans la loi roumaine sur la coopération judiciaire.

<sup>495</sup> En ce qui concerne la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, elle-même a été conçue dans le respect des droits fondamentaux de la personne. Voir, par exemple, Isabelle PERIGNON et Constance DAUCE, « The European Arrest Warrant : a growing success story », *ERA Forum* 2007.

<sup>496</sup> Helmut SATZGER et Frank ZIMMERMANN, *Op. Cit.*, p. 360.

Il s'agit d'acteurs qui « sont nés des nécessités »<sup>497</sup>, visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne<sup>498</sup>. Ils ont démontré leur utilité pour faciliter la coopération judiciaire en matière pénale<sup>499</sup> et comptent parmi les mesures structurelles destinées à faciliter la coordination optimale des actions d'enquête et de poursuites des États membres couvrant le territoire de plusieurs d'entre eux<sup>500</sup>. Ils sont aussi largement dirigés vers la lutte contre les formes graves de criminalité, notamment transnationale.

À la suite de son adhésion à l'Union, la Roumanie s'est également intégrée au fonctionnement de ces structures. Il n'est guère utile d'insister ici sur ces mécanismes, car au titre suivant leur sera consacré un entier chapitre<sup>501</sup>. Les rappeler a toutefois été indispensable, au vu des liens étroits qu'ils présentent avec la coopération judiciaire au niveau européen.

Qu'il s'agisse simplement de coopération, qu'elle soit considérée comme répressive, que le souci de combattre les formes graves de criminalité intervienne explicitement – dans la majorité des cas – ou non dans l'équation, toutes ces formes de coopération judiciaire interétatique transposées en droit roumain réalisent une ouverture spectaculaire de ce droit vers l'international. Elles contribuent essentiellement à renforcer la lutte contre la criminalité organisée dans sa dimension transnationale.

---

<sup>497</sup> Samuela VUELTA SIMON, « Les nouveaux acteurs de la coopération judiciaire pénale européenne », *Les Petites Affiches ou PA*, no. 13/2005, p. 5.

<sup>498</sup> Action commune du 22 avril 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, JO L 105 du 27.4.1996, p. 1.

<sup>499</sup> Selon le premier considérant de la décision 2008/976/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 concernant le réseau judiciaire européen, JO L 348 du 24 décembre 2008, p. 130, abrogeant l'action commune du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne concernant la création d'un réseau judiciaire européen, JO L 191 du 7.7.1998, p. 4.

<sup>500</sup> Voir le deuxième considérant de la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 63 du 6.3.2002, p. 1, modifiée ensuite par la décision 2003/659/JAI du Conseil du 18 juin 2003, JO L 245 du 29 septembre 2003, p. 44, et par la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust, JO L 138, 4.6.2009, p. 14.

<sup>501</sup> Chapitre deuxième du titre II, « La spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée ».

## **Conclusion du chapitre 1**

Partie du devoir d'adopter des nouvelles normes afin de correspondre aux standards européens, la transformation de la législation pénale roumaine a signifié des bénéfices indirects pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée.

La réforme du code pénal et du code de procédure pénale apporte pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée la légitimité qui lui manquait auparavant, par l'introduction de toute une série de garanties procédurales et par le renforcement de la protection des droits fondamentaux. Avec une application générale et non spécialement destinées à la lutte contre la criminalité organisée, peuvent être mentionnés ainsi la réforme des mesures préventives privatives de liberté, la mise en place de nouvelles règles pour l'assistance judiciaire, ainsi que de nouveaux droits procéduraux des personnes poursuivies.

Le code pénal et le code de procédure pénale sont également le terrain adéquat pour quelques nouveautés absolues introduites dans le système roumain, cette fois avec destination précise la lutte contre la criminalité organisée. Comptent ainsi les changements apportés en matière de corruption, la nouvelle responsabilité pénale des personnes morales et le perfectionnement de la confiscation spéciale ou, d'un point de vue procédural, la protection des témoins, les investigateurs infiltrés, les interceptions et les enregistrements audio et vidéo, tout comme la procédure d'émission d'un avis de recherche.

Toutes ces dispositions créent les conditions pour qu'il puisse exister, entre les autres États membres de l'Union européenne et la Roumanie, la confiance mutuelle qui se trouve à la base du fonctionnement de l'Union européenne. Les autres États membres peuvent ainsi croire que, d'une part, les investigations et les procédures en matière de criminalité organisée se dérouleront en Roumanie selon les normes européennes acceptées et que, d'autre part, l'État roumain disposera de tout l'arsenal nécessaire pour résoudre les affaires et combattre le phénomène de criminalité organisée.

Ce phénomène n'étant plus limité à l'espace national, sa répression non plus ne peut être limitée à l'espace national. Au-delà de la confiance mutuelle, il y a donc la nécessité d'une coopération constante avec les autres États, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, pour laquelle la Roumanie doit disposer des instruments nécessaires. Les nouvelles dispositions transposées en droit roumain en matière de coopération judiciaire et qui couvrent l'extradition, l'exécution des mandats d'arrêt européens, le transfert des procédures en matière pénale, la reconnaissance et l'exécution des décisions, le transfèrement des personnes condamnées et l'entraide judiciaire en matière pénale ont pour but précisément le renforcement des moyens pour combattre la dimension transnationale de la criminalité organisée.

Le résultat souhaité n'est pourtant ni possible ni abouti sans que cette transformation du cadre législatif ne soit accompagnée d'une refonte du cadre institutionnel.

## **Chapitre 2 – Le cadre institutionnel : ajouter de la valeur en légitimant les acteurs intervenant sur la scène pénale**

La transformation du droit pénal ne serait pas complète si elle se limitait au cadre juridique. L'évolution du cadre institutionnel s'inscrit dans une réforme d'ensemble de la législation subie par le système roumain pendant le processus d'adhésion à l'Union européenne. Conjointement, les cadres juridique et institutionnel ont exercé une influence certaine sur la lutte contre la criminalité organisée, qu'elle soit simple ou transnationale.

En tant que représentants de l'autorité de l'État, ce sont la police et la justice qui nous intéressent essentiellement dans ce chapitre. Ils sont titulaires des compétences permettant la découverte, la poursuite et le jugement des infractions et doivent se montrer particulièrement efficaces en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Dès le début du processus d'adhésion à l'Union Européenne, une conception ancienne du système institutionnel pénal et ses déficiences mises en exergue par les rapports préliminaires de la Commission européenne ont révélé un besoin impérieux de le réformer. Cette condition *sine qua non* de l'adhésion a conduit à une réforme du système en profondeur : il s'agissait d'assurer son renouvellement, son fonctionnement, ainsi que l'articulation des différents acteurs entre eux. Une condition *sine qua non* qui perdure, à l'heure des rapports rédigés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, soit plusieurs années après l'adhésion du pays à l'Union.

En réformant le système, outre le fait qu'une grande partie de ses carences ait été définitivement corrigée, le droit en vigueur a aussi été modernisé, aligné sur les standards européens communément acceptés dans le fonctionnement d'un État de droit basé sur les principes de la démocratie et de la primauté du droit.

Un cadre institutionnel en matière pénale fonctionnait *de facto* auparavant, sur la base d'une législation adéquate à l'ancien contexte historique. Avec le passage du temps, elle était devenue lacunaire, désuète eu égard aux évolutions de la société et surtout non conforme aux normes de l'Union européenne. La réforme du cadre institutionnel accomplie pendant le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne lui a apporté la valeur ajoutée qui lui manquait et une légitimité nourrie par l'action de tous les acteurs le composant.

La transformation du cadre institutionnel a eu sur la lutte contre la criminalité organisée un effet du même degré que celui engendré par la mise en place du nouveau cadre juridique précédemment évoqué. Ils ont tous les deux permis de légitimer l'existence,

le fonctionnement et l'intervention pratique des acteurs responsables de la lutte contre la criminalité organisée.

Ce mouvement a été déclenché par l'impératif de réformer le cadre institutionnel (section 1) ; rétrospectivement, ce mouvement peut être analysé dans la perspective des critiques qui subsistent tant d'années après l'adoption des nouvelles lois réformant le système (section 2).

*Section 1 – L'impératif de réformer en profondeur le cadre institutionnel*

*Section 2 – Des nouvelles lois aux critiques subsistantes*

*Section 1 – L'impératif de réformer en profondeur le cadre institutionnel*

« Un pouvoir judiciaire d'un niveau élevé, convenablement formé et doté de ressources financières suffisantes, est nécessaire pour assurer l'application, par les tribunaux, du droit communautaire »<sup>502</sup>, alors qu'« un travail considérable reste à accomplir pour professionnaliser la police »<sup>503</sup>. C'est ainsi que se présente l'évaluation faite par les organismes européens avant le début des négociations d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

La Commission européenne annonçait alors d'une manière diplomatique les cibles à atteindre et l'étendue de l'action requise pour que la justice et la police puissent correspondre aux exigences européennes. Le ton employé par la Commission a varié depuis, généralement dans le sens d'une aggravation, lorsque les réformes n'étaient que partiellement, pas du tout ou tardivement réalisées.

La question de la conception même de la justice et de la police et de leur place par rapport aux autres pouvoirs de l'État étaient en jeu (§ 1) pour qu'ensuite, avec de bonnes bases, la perspective d'une justice et d'une police « de qualité » puisse être envisagée (§ 2).

---

<sup>502</sup> Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, *Op. Cit.*, p. 124.

<sup>503</sup> *Ibid.*, p. 110.

## § 1. Une question de conception

A une analyse de l'évolution de la législation régissant le cadre institutionnel de la justice et de la police roumaine, se dessine une courbe assez irrégulière. Il s'agit toutefois d'une tendance bien naturelle, dans laquelle se mêlent prudence, patience, inaction, impatience, « colère », actions et résultats, dans cet ordre, dans un mouvement cyclique.

Il semble opportun d'illustrer ce propos. Les organismes européens ont commencé par faire une évaluation du *statu quo*<sup>504</sup>. Les carences ont été alors notées, ainsi que les réponses devant leur être apportées. Elles ont été communiquées aux facteurs de décision roumains. La difficulté, l'ampleur du changement demandé et, comme toujours, le facteur politique, ont eu comme résultat une inertie prolongée des autorités roumaines. Les organismes européens qui s'impatientaient face à ce retard, ont haussé le ton et ont brandissé des menaces. La réforme a donc par la suite été amorcée. Ce moment apparaît comme un point de non retour du processus : la réforme sera finalement accomplie.

Le mouvement est cyclique dans la mesure où il ne s'agit pas seulement d'une réforme, mais d'un ensemble de réformes. Dans toutes les situations, l'avancée sera irrégulière, parfois effectuée à petits pas, suivis de grands pas, peaufinés par des petits pas et ceci dans un cycle constant.

Le cadre institutionnel composé du système judiciaire et de la force de police en Roumanie a connu ce mouvement. Le problème fondamental étant la manière dont ces pouvoirs étaient structurellement conçus, une mutation globale de la législation les réglementant devait donc être réalisée. Dans l'attente d'une réforme en profondeur, des progrès de moindre envergure ont été acceptés et encouragés pendant des années, apportant des modifications législatives mineures de l'ancienne législation.

Au moment où les négociations pour l'adhésion de la Roumanie ont commencé, la justice et la police roumaine fonctionnaient sur la base de lois « post-révolutionnaires » qui se trouvaient très en retard par rapport aux standards de l'Union européenne<sup>505</sup>. Les rapports réguliers rédigés par la Commission européenne à l'époque indiquaient clairement que « la loi de 1994 sur l'organisation et le fonctionnement de la police n'est pas compatible avec les pratiques internationales »<sup>506</sup>. En matière de justice, malgré une révision récente de la loi sur

---

<sup>504</sup> Les autorités européennes feront ensuite sans interruption cette évaluation jusqu'à l'adhésion et, comme il a été déjà mentionné, suivant l'adhésion également.

<sup>505</sup> Loi no. 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, M. Of. no. 197 du 13 août 1992 et republiée au M. Of. no. 259 du 30 septembre 1997, et loi no. 26 du 12 mai 1994 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, M. Of. no. 123 du 18 mai 1994.

<sup>506</sup> Rapport régulier 1999, p. 58.

l'organisation judiciaire<sup>507</sup>, on déplorait un « système globalement peu performant, le niveau de compétence technique étant insuffisant »<sup>508</sup>. Ces institutions ont toutefois continué à fonctionner sur le fondement des lois anciennes pendant plusieurs années, jusqu'à ce que leur remplacement soit enfin consenti.

Inscrites dans une évolution globale, les lois sur la justice et la police roumaines sont porteuses de problématiques communes ayant suscité le débat au cours du processus d'intégration européenne : l'indépendance de la justice ou de la police, leur efficacité, la responsabilisation de leurs membres.

L'autorité judiciaire en Roumanie se compose d'instances judiciaires, du ministère public et du Conseil supérieur de la magistrature ; cette organisation n'a pas changé au des lois<sup>509</sup>. La principale critique formulée à l'encontre du système judiciaire, et qui a perduré pendant des années, a été celle de son manque d'indépendance à l'égard du ministre de la justice. Celui-ci, représentant de l'exécutif, gardait une « influence notable »<sup>510</sup> sur le corps de la magistrature<sup>511</sup>, notamment du fait de sa présence aux réunions du Conseil supérieur de la magistrature, qu'il présidait<sup>512</sup>. Ses pouvoirs importants en termes de mutation, de révocation et de nomination directe des juges ont longtemps été le sujet d'une « inquiétude particulière »<sup>513</sup>. Un autre aspect de ce problème peut être souligné : la distinction expresse faite dans le corps de la loi entre les juges, définis comme « indépendants et soumis uniquement à la loi »<sup>514</sup>, et les procureurs, pour lesquels elle précisait qu'ils exerçaient leurs attributions « sous l'autorité du ministre de la justice »<sup>515</sup>.

Par ailleurs, la question de l'indépendance de la police tenait essentiellement à sa démilitarisation. La police roumaine appartenait au ministère de l'intérieur et était une

---

<sup>507</sup> Il s'agit de celle ayant donné lieu à la republication de la loi en 1997, mentionnée ci-dessus.

<sup>508</sup> Rapport régulier 1999, p. 13.

<sup>509</sup> Cette organisation figurait telle quelle tant dans l'ancienne loi sur l'organisation judiciaire et se trouve dans la même forme dans la Constitution (chapitre VI).

<sup>510</sup> Rapport régulier 2000, p. 19.

<sup>511</sup> Les juges et les procureurs étaient alors (sous l'empire de la loi no. 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, précitée) et sont encore des magistrats dans le système roumain.

<sup>512</sup> Il faut également rappeler ici l'affaire (mentionné aussi dans le rapport régulier 2001) dans laquelle le ministère de la justice avait transmis aux tribunaux, en mars 2001, une circulaire leur demandant de tenir compte des conséquences sociales dans les affaires relatives à la restitution des logements nationalisés. La question de la restitution des logements nationalisés a été très épineuse en Roumanie, dû au passé communiste du pays et à la persistance en place, après le changement de régime, d'un nombre important d'anciens membres de la nomenclature qui essayaient d'éviter la perte de leurs privilèges. Les autorités roumaines ont ultérieurement reconnu qu'une telle recommandation semblait bien contraire au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire.

<sup>513</sup> Rapport régulier 2001, p. 33. La situation était pourtant la même en 2003, selon le rapport régulier, p. 20.

<sup>514</sup> Article 3 de la loi no. 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>515</sup> Article 26 de la loi no. 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, précitée.

structure militaire<sup>516</sup>, soumise aux règles spécifiques d'un tel domaine. On retrouve ici une réminiscence très forte de l'ancienne organisation de la « milice »<sup>517</sup> communiste toute puissante incarnant un instrument du pouvoir politique. Une structure fermée qui ne permettait donc aucun contrôle de l'extérieur. C'est la raison pour laquelle les autorités européennes ont non seulement instamment demandé sa réforme, mais aussi l'instauration d'une forme de contrôle judiciaire, civil, sur les activités de la police<sup>518</sup>. L'absence critiquée de tout contrôle pourrait être paradoxalement perçue comme une indépendance excessive, ou au minimum, comme l'expression d'un malaise organisationnel qui devrait être rapidement corrigé.

S'ajoutait aux questions d'indépendance un problème d'efficacité, tant de la police que de la justice. Plusieurs raisons faisaient que ces institutions ne fonctionnaient pas de façon appropriée, à commencer par la rémunération des magistrats et policiers. Si la question de la rémunération a pu être assez facilement éliminée en tant que motivation des membres de quitter le système par une revalorisation des salaires, d'autres, plus graves, ont posé plus de problèmes.

En effet, la justice a longtemps souffert d'un niveau faible d'aptitudes techniques<sup>519</sup>, qui freinait une adhésion dans des bonnes conditions à l'Union européenne. Outre le droit communautaire ou européen, étaient visés d'autres domaines tel le droit « financier, fiscal et bancaire ainsi que [...] les nouvelles branches du droit commercial et [...] les secteurs spécifiques tels que le blanchiment de capitaux, l'immigration clandestine et la criminalité informatique »<sup>520</sup>.

En plus de ce problème tenant à la qualification professionnelle des magistrats, une autre lacune plus pragmatique aggravait la situation : le support de l'« acte de justice » était gravement déficitaire dans la mesure où les infrastructures étaient anciennes, inadaptées, dotées de locaux vétustes quasiment privés d'informatisation au début. En conséquence, le fonctionnement de la justice s'avérait sérieusement entravé.

Pour la police, l'efficacité était freinée globalement par un manque persistant de modernisation – la question récurrente de l'inadaptation des moyens aux réalités changeantes. De plus, on ne peut pas éviter d'apprécier cette efficacité au regard de

---

<sup>516</sup> Les policiers étaient assimilés aux militaires et les infractions qu'ils auraient commis jugées par des instances militaires.

<sup>517</sup> « Militia », en roumain.

<sup>518</sup> Rapport régulier 1998, p. 11, rapport régulier 2001, p. 25.

<sup>519</sup> Rapport régulier 1999, p. 13, rapport régulier 2000, p. 19.

<sup>520</sup> Rapport régulier 1999, p. 13, précité.

certaines des pratiques employées. Pendant la période du début des négociations, ont été décriées des méthodes policières inacceptables dans un État de droit telles que le recours à des traitements inhumains et dégradants et l'utilisation abusive des armes à feu<sup>521</sup>. Fortement liées à la question de la démilitarisation de la police, ces pratiques relevant du non-respect manifeste des droits de l'homme n'ont reçu un cadre approprié permettant leur élimination qu'avec le « transfert [...] aux autorités civiles de la responsabilité des enquêtes et des poursuites pour ce type de délit »<sup>522</sup>.

Ce qui amène le récit à la question de la responsabilisation des policiers, solution individuelle contre le recours à ce type de « techniques ». Les bases d'une véritable responsabilisation n'ont été posées qu'avec la nouvelle législation sur la police roumaine. La situation est analogue en ce qui concerne le système judiciaire : chaque magistrat sera responsabilisé ultérieurement, à commencer par le nouveau cadre législatif régissant ses droits, ses obligations et sa carrière. Sur ce point comme sur beaucoup d'autres, les changements normatifs exigés pendant le processus d'adhésion à l'Union européenne ont apporté avec eux la perspective d'une qualité de la législation et, par la suite, des institutions qu'elle règlemente : la justice et la police.

## **§ 2. Une perspective de qualité**

Au cours du processus d'adhésion du pays à l'Union européenne, il est manifestement apparu aux organismes européens chargés de la surveillance des progrès en Roumanie – ou le savaient-ils déjà – que la seule solution pour avoir un système judiciaire et une force de police dont le fonctionnement était conforme aux standards européens était le remplacement pur et simple du cadre législatif les régissant. Le schéma de mouvement que nous avons décrit au point précédent est tout à fait valable, étant donné que la réforme a été initiée par le biais de petites modifications destinées à combler les lacunes désignées. La difficulté était alors que sans une intervention d'envergure, le système n'allait pas bénéficier de la qualité souhaitée, ni fonctionner en conséquence.

La première évaluation de l'état du cadre normatif roumain en vue des négociations pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a eu lieu en 1997. Les changements

---

<sup>521</sup> Rapports réguliers 1998, p. 11, rapport régulier 2000, p. 24 et 85, et rapport régulier 2001, p. 27.

<sup>522</sup> Rapport régulier 2002, p. 32.

législatifs demandés de façon constante par les autorités européennes depuis, en matière de police et de justice, ne sont intervenus respectivement qu'en 2002 puis en 2004.

Une nouvelle loi sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine a été adoptée en avril 2002<sup>523</sup> se substituant à l'ancienne loi de 1994<sup>524</sup>. Elle a été suivie par une loi sur le statut du policier<sup>525</sup>, une « première » dans la législation roumaine.

Les fondements de la réforme législative du système judiciaire ont été posés en octobre 2003, par la révision de la Constitution dans laquelle a été introduite la mention expresse du principe de la séparation des pouvoirs<sup>526</sup>, induisant, et ce point intéresse particulièrement cette étude, une nécessaire position d'indépendance offerte au pouvoir judiciaire. Ce n'est pourtant qu'en juillet 2004 que la réforme judiciaire est devenue une priorité politique, un paquet de trois textes législatifs sur la justice roumaine étant mis en place, avec une loi sur le statut des juges et des procureurs, une autre sur l'organisation judiciaire et une dernière sur le Conseil supérieur de la magistrature<sup>527</sup>.

Ces dispositions nouvelles ont toutes créé les conditions d'un cadre normatif moderne et « européen » pour la police et la justice roumaine. Nous parlons de « conditions » et pas du « cadre » lui-même en considération de tous les changements ultérieurs qu'elles subiront. Leur adoption n'était qu'un commencement, mais représentait un des pas les plus difficiles à faire, car il signifiait la rupture avec les anciennes habitudes, traditions, mentalités. La perspective d'une justice et d'une police « de qualité » était dorénavant possible.

Tout d'abord, les nouvelles lois permettaient la couverture d'un plus large domaine : alors qu'avant une loi pour la police et une pour la justice régissaient tout le système – avec le risque inhérent au texte unique d'un manque d'exhaustivité, à partir de cette réforme la réglementation est bien séparée et distincte : une loi pour l'organisation, une autre pour le statut. Avec, en outre, une loi spécialement consacrée au Conseil supérieur de la magistrature, institution essentielle dans la réforme de la justice.

Afin d'illustrer plus en détail le progrès représenté par cet ensemble, le choix a été fait d'évoquer les mêmes qualités que celles susmentionnées, à savoir l'indépendance, l'efficacité et la responsabilisation.

---

<sup>523</sup> Loi no. 218 du 23 avril 2002 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, M. Of. no. 305 du 9 mai 2002.

<sup>524</sup> Loi no. 26 du 12 mai 1994 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, précitée.

<sup>525</sup> Loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier, M. Of. no. 240 du 4 juin 2002.

<sup>526</sup> Article 1 alinéa 4 de la Constitution.

<sup>527</sup> Loi no. 303 du 28 juin 2004 sur le statut des magistrats, M. Of. no. 576 du 29 juin 2004, loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, M. Of. no. 576 du 29 juin 2004, et loi no. 317 du 1er juillet 2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, M. Of. no. 599 du 2 juillet 2004.

L'indépendance de la justice résulte de l'indépendance du corps judiciaire dans son ensemble à l'égard des autres autorités de l'État, inscrite, comme cela a été indiqué, dans la Constitution, et de l'indépendance « individuelle » de chacun de ses membres. Cette indépendance est désormais assurée par une série de trois lois sur la justice.

L'autorité judiciaire se compose des instances judiciaires, du ministère public et du Conseil supérieur de la magistrature<sup>528</sup>. Le pouvoir judiciaire est exercé par la Haute Cour de cassation et de justice et les autres instances judiciaires<sup>529</sup>. L'indépendance « fonctionnelle »<sup>530</sup> de la justice, en tant que pouvoir étatique, est en conséquence garantie par les dispositions relatives à la séparation des pouvoirs et à la division de l'autorité judiciaire.

L'indépendance « personnelle » des magistrats est envisagée différemment, selon leur appartenance au siège ou au parquet. Les juges sont « indépendants et soumis uniquement à la loi »<sup>531</sup>. Par opposition, le parquet « est indépendant dans ses relations avec les instances judiciaires, ainsi qu'avec les autres autorités »<sup>532</sup>, alors que les procureurs « exercent leur activité selon le principe de légalité, impartialité et contrôle hiérarchique, sous l'autorité du ministre de la justice »<sup>533</sup>, étant indépendants selon la loi en ce qui concerne « les solutions qu'ils disposent »<sup>534</sup> dans chaque cas concret, dans chaque dossier. L'immovibilité des magistrats du siège et la stabilité des magistrats du parquet viennent compléter ces dispositions.

L'indépendance des magistrats représente non seulement une garantie de l'État quant au fonctionnement du service public de la justice, mais elle constitue également un droit et une obligation des magistrats<sup>535</sup> ; il est donc nécessaire que toutes les conditions soient réunies pour qu'elle puisse se manifester concrètement et ne reste pas lettre morte. La spécificité de la réglementation actuelle est qu'elle prévoit des garanties tant concernant le statut des magistrats que l'exercice effectif de leurs fonctions<sup>536</sup>. L'évolution de leur carrière selon les nouvelles mesures concernant le détachement, la promotion et l'évaluation

---

<sup>528</sup> Titre III chapitre VI de la Constitution roumaine.

<sup>529</sup> Article 1 de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>530</sup> Voir Ion POPA, *Tratat privind profesia de magistrat in Romania*, Universul Juridic, 2007, p. 187.

<sup>531</sup> Article 124 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>532</sup> Article 62 alinéa 4 de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>533</sup> Article 132 alinéa 1 de la Constitution et article 62 alinéa 3 de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>534</sup> Article 64 alinéa 2 de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>535</sup> Voir Ion Popa, *Op. Cit.*, p. 181.

<sup>536</sup> *Ibid.*, p. 186.

professionnelle en application des règles assurant la transparence sont autant des garanties ; elles confortent d'ailleurs le magistrat dans la vision qu'il a de sa propre indépendance. Ensuite, les incompatibilités professionnelles avec d'autres fonctions publiques ou privées, l'obligation de déclarer, au risque d'engager leur responsabilité pénale, qu'ils ne font pas partie des organes de la « securitate » en tant que membre de la police politique<sup>537</sup> ou des services d'information, ainsi que les interdictions qui prohibent notamment le fait d'appartenir à un parti politique<sup>538</sup>, sont des garanties qui visent à rassurer le public quant au fonctionnement indépendant de la justice.

L'essence même de la fonction de magistrat étant la prise de décisions dans différents contentieux, un important volet de l'indépendance relève des modalités de répartition de ces contentieux et leur gestion quotidienne. Les dossiers sont répartis entre les juges selon un système d'attribution aléatoire, érigé par la loi sur l'organisation judiciaire au rang de principe du fonctionnement de l'activité de jugement<sup>539</sup> ; il évite tout soupçon de favoritisme. Ce sont en fait les autorités européennes qui ont insisté au cours du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne sur la nécessité absolue d'instaurer un tel système et se sont finalement réjouies de le voir en place au cours de l'année 2005<sup>540</sup>. Il est renforcé par le principe de continuité dans l'activité de jugement, un dossier ne pouvant pas être transféré d'un juge à un autre ou d'une formation de jugement à une autre, sauf circonstances objectives empêchant ceux-ci de siéger.

De façon similaire pour les procureurs, les dossiers qui leur ont été répartis ne peuvent pas être redistribués sauf dans certains cas limitativement prévus par la loi<sup>541</sup>. L'existence de cette disposition est d'autant plus importante en ce qui concerne les procureurs, dans la mesure où ils exercent leurs fonctions en application d'un principe de subordination hiérarchique, les consignes/réquisitions/instructions émises par le membre du parquet supérieur hiérarchiquement étant obligatoires pour les procureurs subordonnés<sup>542</sup>. Comme une autre garantie de l'indépendance personnelle de ces derniers, a été introduite la

---

<sup>537</sup> Cette disposition ne trouve en réalité son sens que pour une partie de la magistrature, celle d'un certain âge et composée de membres de l'ancien système. Les générations plus jeunes ne sont pas susceptibles d'avoir appartenu à la « securitate » en raison de leur jeune âge.

<sup>538</sup> Toutes ces incompatibilités sont prévues dans le chapitre II, « Incompatibilités et interdictions » de la loi no. 303 du 28 juin 2004 sur le statut des magistrats, précitée.

<sup>539</sup> Article 11 de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>540</sup> Rapport régulier 2005, p. 13 et 82.

<sup>541</sup> Article 64 alinéa 4 de la loi de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée ; les situations prévues sont les suivantes : suspension ou perte de la qualité de procureur, absence de celui-ci pour des questions urgentes et impossibilité d'être rappelé, inactivité complète du procureur dans le dossier en question pour une période de 30 jours.

<sup>542</sup> Article 64 alinéa 1 de la loi de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

possibilité de contester devant le Conseil supérieur de la magistrature toute instruction reçue par voie hiérarchique, qu'il s'agisse d'une instruction intervenant dans l'exercice des poursuites pénales ou bien dans la décision de retirer d'un dossier pour le confier à un autre collègue.

Le tableau ne serait pas complet sans le Conseil supérieur de la magistrature, le garant même de l'indépendance de la justice<sup>543</sup>. Une révision massive du paquet législatif en juillet 2005<sup>544</sup> - à savoir tout juste un an après leur adoption, ce qui révélait la nécessité d'une nouvelle réforme afin d'atteindre les standards européens -, a permis au Conseil d'être « désormais le seul organe chargé de la carrière des magistrats et de l'organisation pratique des tribunaux et des parquets »<sup>545</sup>. La route a été longue pour parvenir à cette solution et l'institution a effectivement subi une réelle transformation. D'un Conseil supérieur de la magistrature « fortement soumis »<sup>546</sup> à l'influence du ministre de la justice, dont la sélection des membres manquait de transparence<sup>547</sup> et qui se trouvait globalement dans une « position faible »<sup>548</sup> dans le système judiciaire, au fil des réformes législatives mais surtout grâce à un nouveau cadre composé de trois lois, l'institution parvient dorénavant à assurer la pleine responsabilité du recrutement des magistrats, du développement de leur carrière et de leur éventuelle sanction. Plus encore, il est conçu et fonctionne comme une institution permanente avec des magistrats membres qui occupent ces fonctions à plein temps.

Statutairement ou fonctionnellement, les conditions sont donc réunies pour une indépendance des magistrats, ce qui constitue une base sérieuse pour une justice de qualité.

L'indépendance de la police est une question différente, en raison de la nature même de l'institution. Le point commun entre ces deux problématiques est constitué du fait que l'indépendance de la police représente une garantie offerte au public d'une activité objective et impartiale, sans abus mais aussi sans favoritisme.

Le principal problème qui empêchait de considérer l'institution comme indépendante statutairement, qui était celui de la démilitarisation de la police, a été résolu par l'adoption de deux lois en mai et en juin 2002, sur l'organisation et le fonctionnement de la police et sur le

---

<sup>543</sup> Article 1 de la loi no. 317 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 sur le conseil supérieur de la magistrature, précitée.

<sup>544</sup> Loi no. 247 du 19 juillet 2005 concernant la réforme dans les domaines de la justice et de la propriété et certaines mesures adjacentes, M. Of. no. 653 du 22 juillet 2005.

<sup>545</sup> Rapport régulier 2005, p. 13.

<sup>546</sup> Rapport régulier 2001, p. 22.

<sup>547</sup> Rapport régulier 2002, p. 25.

<sup>548</sup> Rapport régulier 2003, p. 19.

statut du policier<sup>549</sup>. La police est désormais rattachée au ministère de l'intérieur, mais constitue un service public spécialisé<sup>550</sup>, le policier étant un « fonctionnaire public civil, avec statut spécial, armé »<sup>551</sup>. Cette expression représente la clé de la démilitarisation. En outre, la compétence pour poursuivre et juger les infractions commises par des policiers est transférée aux procureurs et aux juges civils.

Par opposition aux magistrats, il n'est guère possible d'évoquer l'indépendance personnelle des policiers, dans la mesure où ceux-ci sont tenus d'appliquer les instructions légales qui leur sont transmises par leurs supérieurs hiérarchiques. Des limitations à cette subordination semblent cependant être imposées par les nouveaux principes qui doivent guider l'activité des policiers : impartialité, non-discrimination, proportionnalité. Ceux-ci représentent également des garanties de qualité de l'activité policière et il était important de les inscrire dans ce nouveau cadre législatif régissant la police. Grande préoccupation avant la réforme et cause de violentes critiques surtout à niveau européen, l'absence de respect des droits et des libertés fondamentales de l'homme est dorénavant combattue par une obligation de respect imposée aux policiers dans l'exercice de leurs fonctions<sup>552</sup>.

Concernant les obligations induites par le statut, les restrictions apposées à certains droits et libertés des policiers tels que la libre appartenance à un parti politique, la liberté de se présenter en tant que candidat aux élections ou bien celle d'exercer des activités commerciales contribuent à offrir une garantie publique au fonctionnement impartial de la police.

Au titre des avantages, les policiers bénéficient de la stabilité que leur garantit leur statut<sup>553</sup>.

En théorie, toutes les conditions sont ainsi réunies pour le fonctionnement d'une police conformément aux standards européens. Pour que l'appréciation de cette conformité soit correcte, il semble important de prendre en considération sa réelle effectivité qui, dans ce nouveau contexte juridique, traduit l'expression d'un progrès incontestable.

Un sujet précédemment évoqué et pertinent tout au long de cette étude doit être rappelé : l'écart entre la théorie (législation) et la pratique (terrain) a beaucoup retardé les

---

<sup>549</sup> La loi no. 218 du 23 avril 2002 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, précitée, respectivement la loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier, précitée.

<sup>550</sup> Articles 1 et 2 de la loi no. 218 du 23 avril 2002 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine, précitée.

<sup>551</sup> Article 1 de la loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier, précitée.

<sup>552</sup> Articles 3 et 4 de la loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier, précitée.

<sup>553</sup> Article 60 alinéa 1 no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier, précitée.

effets des changements législatifs. Tout de suite après l'adoption de la série des trois lois instaurant la réforme de la justice, la Commission européenne, qui les avait pourtant reconnues comme visant « à améliorer sensiblement l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire » a tout de suite nuancé son propos en précisant que « l'indépendance [...] doit être garantie sur le terrain »<sup>554</sup>.

Qu'il s'agisse d'indépendance ou de toute autre garantie, les mêmes raisons peuvent être évoquées pour expliquer le manque d'intégration pratique immédiate des nouvelles dispositions législatives, avec des conséquences directes sur l'efficacité de la justice. Ces raisons tiennent en général soit à la culture professionnelle de la magistrature qui a nécessité un certain temps pour changer, soit à l'état des structures mises à sa disposition. Si une « timide amélioration »<sup>555</sup> constatée au niveau des conditions matérielles peut être imputée à des facteurs de décision extérieurs au système<sup>556</sup>, le facteur humain est en jeu concernant certaines difficultés à savoir les retards non justifiés dans les rendus de décisions ou le nombre importants de jugements annulés à la suite de l'exercice des voies de recours<sup>557</sup>. Les nouvelles mesures prises pour responsabilisation des magistrats visent précisément ce genre de situations.

Le même constat peut être formulé concernant la police. Peu après l'adoption des nouvelles lois de 2002 sur la réforme policière, leur mise en œuvre pouvait susciter de nombreuses critiques. Le rapport de la Commission européenne est d'ailleurs suffisamment explicite, tant sur le cadre matériel que sur les obstacles à la mise en œuvre des réformes liés au facteur humain: « L'efficacité de la police a donné peu de progrès mesurables. La nouvelle législation ne s'est pas accompagnée d'une modernisation des structures policières, et le corps de police roumain reste un organisme hautement centralisé et peu sensible aux principes tels que transparence, responsabilité, gestion saine et efficace ou politique moderne des ressources humaines ».

La situation s'est, certes, améliorée et parmi les facteurs ayant contribué de façon certaine à cette amélioration doivent être évoquées les nouvelles dispositions en matière de formation continue et obligatoire des policiers au cours de leur carrière. Les magistrats ont d'ailleurs également bénéficié de ce type de mesures : les organismes européens ont

---

<sup>554</sup> Rapport régulier 2004, p. 19 et, respectivement, 168.

<sup>555</sup> Rapport de suivi 2005, p. 14.

<sup>556</sup> Il s'agit ici notamment des moyens financiers mis à la disposition de la justice et dont la répartition excède la compétence du corps judiciaire lui-même.

<sup>557</sup> *Ibid.*

beaucoup insisté sur cette nécessité tout au long de l'adhésion : mettre en place un système organisé et performant de formation.

De plus, qu'il s'agisse de police ou de justice, il apparaît que l'efficacité du système est intimement liée à la responsabilisation de ses membres, elle est strictement conditionnée par cette dernière.

Dans le cercle vertueux susceptible de renforcer les garanties d'une justice ou d'une police de qualité, la responsabilité n'aurait pas du sens sans l'indépendance. Ensemble, ils sont deux paramètres qui déterminent l'efficacité.

Les organes européens ont beaucoup insisté pendant les négociations pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne sur la mise en place d'un cadre juridique en matière de justice et de police contenant des dispositions précises sur la responsabilité, qui permettrait une « responsabilisation » de leurs membres. Le facteur humain inhérent à la police et à la justice est sans doute le mieux stimulé par une responsabilité strictement encadrée par la loi.

La réforme judiciaire a offert les bases d'une responsabilité des magistrats qui n'existait pas auparavant en dehors des instances disciplinaires. Désormais la responsabilité civile et pénale des magistrats peuvent être engagées<sup>558</sup>.

C'est d'abord à l'égard du citoyen qu'il était très important d'établir la responsabilité des magistrats, pour susciter une confiance de l'opinion dans la justice et ainsi marquer un progrès fondamental par rapport au système passé, mais aussi pour offrir l'image d'une justice de qualité qui était tant recherchée. Il fallait alors prendre en compte deux dimensions de cette responsabilité : celle de l'État en tant qu'« employeur » et celle du magistrat lui-même.

Le changement a été initié par la révision constitutionnelle d'octobre 2003, quand la responsabilité de l'État à raison des erreurs judiciaires a été officiellement proclamée<sup>559</sup>, sans distinction du domaine où celles-ci ont été constatées, civil ou pénal<sup>560</sup>. Il a été finalisé dans la forme qu'on lui connaît aujourd'hui par une modification législative de juillet 2005,

---

<sup>558</sup> Est ici évoquée la série des trois lois sur la justice adoptées 2004 rapportées à la loi no. 92 du 4 août 1992 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>559</sup> Article 52 alinéa 3 de la Constitution : « (3) L'État est responsable d'un point de vue patrimonial pour les préjudices causés par les erreurs judiciaires. La responsabilité de l'État est établie dans les conditions de la loi et n'écarte pas la responsabilité des magistrats qui ont exercé leur fonction avec mauvaise foi ou négligence grave ». L'État aura ensuite droit à une action en dommage et intérêts contre les magistrats en question.

<sup>560</sup> Sur ce point, voir Ioan LES, *Organizarea sistemului judiciar romanesc. Noile reglementari*, All Beck, Bucuresti, 2004, p. 205.

apportée aux lois de réforme de la justice de juillet 2004<sup>561</sup>, qui « place la responsabilité individuelle et administrative au cœur du système »<sup>562</sup>. L'intervention de la responsabilité de l'État, qui n'écarte en aucun cas la responsabilité personnelle des magistrats impliqués dans les erreurs judiciaires, apparaît comme une responsabilité primaire et les personnes lésées ont seulement la possibilité d'assigner en justice l'État. Cette procédure offre au justiciable une garantie « de solvabilité » et au magistrat l'assurance qu'il ne sera pas « harcelé » dans ses fonctions en raison de la multiplication des recours qui pourraient être introduits contre lui. La responsabilité du magistrat lui-même ne sera par contre engagée que dans les cas où sa mauvaise foi ou sa grave négligence ont causé l'erreur judiciaire.

Toujours concernant le positionnement de la justice par rapport au citoyen, la réforme a introduit la possibilité pour toute personne de saisir le Conseil supérieur de la magistrature au sujet de l'activité ou de la conduite inappropriée des juges ou des procureurs, le non-respect de leurs obligations professionnelles dans les rapports avec les justiciables ou la commission de fautes disciplinaires<sup>563</sup>. Cette faculté, dont il a déjà été fait plusieurs usages, a été froidement reçue par les magistrats, mais elle était nécessaire dans le contexte de rupture entre l'« ancienne » justice et la « nouvelle » justice qui se devait d'être transparente et ouverte à tous.

En outre, doit également être mentionnée la responsabilité disciplinaire des magistrats<sup>564</sup>. Elle sert à réguler le fonctionnement interne du système et à rappeler à ses membres leurs obligations professionnelles. Les magistrats sont ainsi responsabilisés dans leur travail limitant leur marge de manœuvre malgré l'affirmation de leur indépendance.

Professionnellement, le pouvoir dont bénéficient les magistrats est unique. L'efficacité de la justice pourtant, surtout dans la mesure où il est question d'un système qui traditionnellement a fait l'objet de nombreuses critiques, à tous les niveaux, ne doit pas être affectée par une mauvaise gestion de ce pouvoir. C'est la raison pour laquelle les autorités européennes ont constamment demandé la mise en place d'un véritable système de gestion pyramidale de la justice, avec les responsabilités « managériales » afférentes.

L'activité du parquet est la principale visée dans ce contexte, par le biais du procureur général du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice et du procureur général de

---

<sup>561</sup> Il s'agit de la loi no. 247 du 19 juillet 2005 concernant la réforme dans les domaines de la justice et de la propriété et certaines mesures adjacentes, précitée.

<sup>562</sup> Rapport de suivi 2005, p. 12.

<sup>563</sup> Article 97 alinéa 1 de la loi no. 303 du 28 juin 2004 sur le statut des magistrats, précitée, tel que modifié par la loi no. 247 du 19 juillet 2005 concernant la réforme dans les domaines de la justice et de la propriété et certaines mesures adjacentes, précitée.

<sup>564</sup> Il est important de mentionner que la compétence en la matière appartient au Conseil supérieur de la magistrature.

la Direction nationale anti-corruption. Depuis la réforme<sup>565</sup>, ceux-ci sont « tenus personnellement responsables des résultats obtenus par leurs institutions »<sup>566</sup>, dans la mesure où ils peuvent être révoqués de leurs fonctions si leurs résultats ne sont pas satisfaisants. Pour que ces résultats soient mesurés, ces institutions doivent élaborer un rapport annuel sur leur activité qu'elles présentent au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la justice lequel, ensuite, le présentera au Parlement<sup>567</sup>. Il a donc été instaurée une procédure de contrôle allant jusqu'au pouvoir législatif, étant donné le rôle clé de ces institutions dans l'aboutissement de la réforme. Au niveau de la responsabilité, elle croît donc avec la position dans la hiérarchie et est ainsi proportionnelle aux pouvoirs de chaque magistrat.

La responsabilité des policiers susceptible d'être engagée est disciplinaire, civile ou pénale<sup>568</sup>. Les limites sont claires, la « culpabilité » du policier liée au non-respect de ses obligations est une condition *sine qua non* de la mise en œuvre de sa responsabilité. Dans ce cadre, c'est plutôt par les sanctions encourues que la responsabilisation des policiers est recherchée.

Doivent être rappelées les années où les abus policiers étaient dénoncés et avaient du mal à être éradiqués. Les multiples sanctions introduites pour répondre aux fautes policières sont certainement une réponse à cela. La sévérité de la sanction dépend nécessairement du type et de la gravité de la faute commise, mais l'impact sur la carrière est une conséquence essentielle. Une modification législative de la loi sur le statut du policier a circonscrit ainsi la sanction disciplinaire de suspension de tout service actif aux enquêtes sur des faits de nature pénale<sup>569</sup>, en dehors de cette hypothèse peut être prononcée une « mise à disposition ».

Pour renforcer davantage l'encadrement de la profession, un code déontologique des policiers a été adopté<sup>570</sup>. Ceux-ci ont l'obligation de le respecter dans l'exercice de leurs attributions professionnelles, mais ce code leur offre aussi des garanties pour compenser les nombreuses obligations qui leur sont imposées. Il prévoit notamment que les mesures

---

<sup>565</sup> Plus précisément, depuis la loi no. 247 du 19 juillet 2005 concernant la réforme dans les domaines de la justice et de la propriété et certaines mesures adjacentes, précitée.

<sup>566</sup> Rapport de suivi 2005, p. 13.

<sup>567</sup> Articles 79 et 88 de la loi no. 304 du 28 juin 2004 sur l'organisation judiciaire, précitée.

<sup>568</sup> Article 55 de la loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier en Roumanie, précitée.

<sup>569</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 102 du 16 novembre 2004, M. Of. no. 1083 du 22 novembre 2004. Voir aussi le rapport régulier 2004, p. 139.

<sup>570</sup> Décision du gouvernement no. 991 du 25 août 2005, M. Of. no. 813 du 7 septembre 2005, abrogeant la première décision du gouvernement pour l'approbation du code d'éthique et de déontologie du policier, no. 438 du 23 mars 2004, M. Of. no. 314 du 9 avril 2004.

disciplinaires sont prononcées et appliquées seulement après qu'une enquête relative à la faute disciplinaire ait été effectuée<sup>571</sup>.

Au niveau de la subordination hiérarchique, la responsabilisation du policier repose sur sa conscience et les limites générales que la loi impose ; il a ainsi le « devoir » de s'abstenir d'exécuter les ordres et les missions manifestement illégaux<sup>572</sup>. C'est pour protéger le policier en tant que membre d'une structure hiérarchique fonctionnant selon le principe de subordination que cette disposition a été expressément prévue. C'est aussi pour assurer une qualité globale de l'activité de la police qui repose, en dépit de toutes les dispositions législatives qui puissent être adoptées, comme toujours, sur le facteur humain.

En réformant l'indépendance, l'efficacité et la responsabilité, le législateur a dans une large mesure « réinventé » le cadre institutionnel de la police et de la justice. Il est conçu différemment et bénéficie de propriétés qui lui donnent une toute autre légitimité. Les nouvelles lois lui ont donc apporté une valeur ajoutée que lui manquait, mais elles ne sont pas pour autant à l'abri des critiques.

## *Section 2 – Des nouvelles lois aux critiques subsistantes*

L'analyse de l'évolution du cadre institutionnel roumain a été faite en le comparant aux exigences européennes imposées au cours du processus d'intégration européenne de la Roumanie. Il ne s'agit pas d'une comparaison classique entre deux éléments bien déterminés. Le mouvement était vertical, l'Union européenne identifiant les défauts et indiquant la voie à suivre pour les éliminer. Les standards européens, s'ils n'ont pas été nommés comme tels et érigés en exemples, ont toutefois toujours existé implicitement comme des principes directeurs. Il revenait aux autorités européennes de vérifier périodiquement leur respect.

La réforme a été faite dans ces conditions et elle s'est avérée perfectible. Sans prétendre qu'elle aurait pu être parfaite, on pourrait exprimer, au niveau purement théorique, un certain étonnement que le résultat ne s'approche pas davantage des standards

---

<sup>571</sup> Article 23 alinéa 5 du code déontologique du policier, qui reprend les dispositions de l'article 59 alinéa 1 de la loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier en Roumanie, précitée.

<sup>572</sup> Article 23 alinéa 1 du code déontologique du policier.

européens poursuivis. Finalement, la surveillance a été constante et les « feux verts » donnés réguliers. Mais en réalité la situation est plus complexe.

Au moment de l'adhésion du pays à l'Union européenne, le respect des standards a été assuré juste au niveau nécessaire pour permettre cette adhésion. On pourrait y voir l'expression d'un pragmatisme bilatéral, de la Roumanie et de l'Union, mais surtout de l'Union, dans la mesure où elle était seule titulaire du pouvoir de décision. La vigilance ne s'effaçant pas devant le pragmatisme – ou devant le scepticisme de certains autres membres européens, ou bien devant la conscience de devoir maintenir la « barre » européenne à un niveau suffisamment élevé –, après l'adhésion, un suivi a été mis en place. Il s'agit d'un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption<sup>573</sup>.

Les rapports rédigés par les autorités européennes dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification permettent de mesurer le décalage demeurant entre la réforme du cadre institutionnel dans l'état où il se trouvait au moment de l'adhésion et les limites acceptables au niveau européen. La police ne faisant plus du tout l'objet de ces rapports, c'est le système judiciaire qui doit être étudié en particulier ici. En définitive, le besoin même d'instaurer ce mécanisme révèle que les nouvelles lois réformant la justice n'ont pas été suffisantes pour prévenir les critiques.

Pour établir les limites considérées comme acceptables au niveau européen, le droit comparé offre des illustrations. Comme l'indique le rapport d'évaluation de juillet 2012, le mécanisme de coopération et de vérification « n'attend pas de la Roumanie qu'elle respecte des normes plus élevées que ce qui se fait dans les autres États membres. Son but est d'aider la Roumanie à établir des normes comparables à celles des autres États membres [...]. Pour tenter d'avoir une idée claire, dans ce contexte, des progrès réellement accomplis par la Roumanie depuis l'adhésion, la situation dans d'autres États membres est un point de repère important »<sup>574</sup>.

Axé sur la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption, le mécanisme de coopération et de vérification poursuit ces deux objectifs « traditionnels » dans l'histoire post-révolutionnaire de la Roumanie. Ils sont aussi deux éléments fondamentaux dans une

---

<sup>573</sup>Décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, JO L354 du 14.12.2006.

<sup>574</sup>Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 3.

bonne gestion de la lutte contre la criminalité organisée<sup>575</sup>. Un fonctionnement déficitaire d'un de ces éléments peut avoir des conséquences significatives dans ce type d'affaires.

La lutte contre la criminalité organisée n'est pas visée directement par les autorités européennes dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. D'une part, on pourrait considérer que le travail fait en la matière pendant le processus d'adhésion était assez satisfaisant ; d'autre part, c'est parce qu'elle ne représentait à ce moment précis qu'une préoccupation résiduelle du législateur par rapport aux bases du système qui, elles, devaient fonctionner pour que le système dans sa globalité puisse fonctionner.

Une mise en application de la législation qui n'est pas conformes aux textes adoptés (§ 1) et la politique en tant que facteur venant perturber le fonctionnement du système (§ 2) sont des raisons bien identifiées dans les rapports d'évaluation et parfaitement valables pour justifier les défaillances d'un cadre institutionnel sujet à critiques.

### **§ 1. Quand la mise en œuvre ne suit pas**

Depuis l'adhésion et à la suite de la réforme par l'adoption des trois lois de juillet 2004, la qualité de la législation est réelle, mais demeure insuffisante : tout en continuant la réforme, il faut d'abord s'assurer de l'application concrète des textes adoptés.

Depuis l'adhésion, la Roumanie n'est plus un État isolé qui doit « mettre à jour » sa législation. Elle est désormais un membre de l'Europe auquel on a accordé ce statut en considération des progrès effectués mais aussi dans la perspective d'une évolution subséquente. C'est précisément la raison pour laquelle la mise en œuvre de la nouvelle législation régissant le système judiciaire est très importante, au-delà du niveau national, et qu'elle a justifié l'instauration du mécanisme de coopération et de vérification.

Les questions en suspens identifiées à la fin de l'année 2006 et susceptibles d'interférer avec la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice visaient la responsabilisation et l'efficacité du système judiciaire et des instances chargées de faire appliquer la loi, domaines dans lesquels des progrès étaient nécessaires pour garantir la

---

<sup>575</sup> Sera traité dans cette section le système judiciaire ; la corruption fera l'objet d'un titre entier dans la deuxième partie de cette étude.

capacité de ces organes à mettre en œuvre et à appliquer les mesures adoptées<sup>576</sup>. Plusieurs années après l'adhésion, les questions restent sinon « en suspens », au moins « sous surveillance ».

En somme, la mise en œuvre n'a suivi ni le rythme, ni la qualité de la législation nouvelle adoptée. Plusieurs problèmes ponctuels sont à noter : l'incohérence des lois ultérieures, une pratique douteuse employée pour légiférer, un manque d'unité de la jurisprudence, un rôle insuffisant du Conseil supérieur de la magistrature et un problème de personnel. Il résulte de ces différents éléments le constat de l'inefficacité du système dans son ensemble, conjuguée à une préoccupation persistante en faveur de la responsabilité du pouvoir judiciaire.

Dans une grande majorité des cas, la mise en œuvre de la législation s'est heurtée à la multitude des lois adoptées. La dimension du changement apporté par celles-ci et l'accumulation des dispositions introduites ont suscité des difficultés dès l'origine de la réforme : superpositions, lacunes, inadvertances. Pour les corriger, de multiples actes normatifs ont dû être adoptés, chacun modifiant un ou plusieurs points précis, sans qu'ils ne s'inscrivent dans une vision d'ensemble. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que dans le dernier rapport d'évaluation en date, la Commission européenne ait affirmé que : « à ce jour, le progrès le plus important a été d'ordre législatif »<sup>577</sup>.

De plus, aggravant le phénomène, c'est le recours à des ordonnances d'urgence du Gouvernement pour légiférer qui a ajouté au trouble. Cette pratique qui « engendre des chevauchements et des contradictions et conduit à des vices de procédure »<sup>578</sup> n'a pas cessé d'être critiquée par les autorités européennes depuis le début du processus d'adhésion, mais il paraît qu'elle trouve grâce auprès des autorités roumaines, tant elle est utilisée. Pour préciser ce constat, entre 2007 et 2012, la loi sur le statut des magistrats a été modifiée au moyen de 6 ordonnances d'urgence contre seulement 2 lois ; la loi sur l'organisation judiciaire par 5 ordonnances d'urgence et 6 lois ; et la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, sur laquelle les interventions ont été moindres, par 2 ordonnances d'urgence et 2 lois.

Les fréquentes modifications législatives, dont certaines sont liées à la consolidation de la réforme de la justice, laissent aussi leur empreinte sur les efforts d'harmonisation des

---

<sup>576</sup> Considérant (4) de la décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, précitée.

<sup>577</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>578</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2008, p. 4.

pratiques<sup>579</sup> : la jurisprudence rencontre de graves problèmes de cohérence. Pour y remédier, une maîtrise par la Haute Cour de cassation et de justice pour veiller à l'uniformité de la jurisprudence et la création d'une base de données électronique de la jurisprudence sont des solutions sur lesquelles on a beaucoup insisté, mais qui tardent à s'implanter<sup>580</sup>.

Le recours dans l'intérêt de la loi est la voie procédurale disponible pour assurer l'interprétation et l'application unitaire des lois substantielles ou procédurales sur tout le territoire du pays<sup>581</sup>. Le procureur général de la Roumanie, d'office ou à la demande du ministre de la justice, peut saisir la Haute Cour de cassation et de justice pour qu'elle donne l'interprétation d'un point juridique, qui s'imposera ensuite à toutes les juridictions de rang inférieur. La procédure relative aux recours dans l'intérêt de la loi a été modifiée pour que son efficacité soit renforcée par la « petite loi de réforme »<sup>582</sup>, mais c'est seulement en réorganisant la Haute Cour de cassation et de justice et en transférant une partie de ses attributions vers d'autres juridictions qu'elle pourrait « se concentrer sur son rôle premier d'unification du droit, ainsi qu'il en va dans la plupart des États membres » de l'Union<sup>583</sup>.

Le facteur humain<sup>584</sup> contribue aussi à déstabiliser l'unité jurisprudentielle et, par là, la mise en œuvre uniforme de la législation régissant le système judiciaire, dans la mesure où il semble que les membres de la magistrature n'ont pas suffisamment conscience de l'importance de l'unification du droit, « en raison peut-être d'une interprétation extrême de la notion d'indépendance »<sup>585</sup>. Une situation concrète qui a déterminé une autre modification du cadre législatif régissant le système judiciaire puisque le non-respect des décisions de la Haute Cour de cassation et de justice devient une faute disciplinaire<sup>586</sup>. La question

---

<sup>579</sup> Voir le rapport d'évaluation de juin 2007, p. 7.

<sup>580</sup> Rapports d'évaluation 2010 et 2011.

<sup>581</sup> Ce recours est réglementé aux articles 414<sup>2</sup> à 414<sup>5</sup> du code de procédure pénale et aux articles 329 et 330<sup>5</sup> à 330<sup>7</sup> du code de procédure civile, tels que modifiés par la loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'amélioration de la procédure de traitement des affaires, communément appelée la « petite loi de réforme » en matière de justice, précitée.

<sup>582</sup> Loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'amélioration de la procédure de traitement des affaires, précitée.

<sup>583</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 9.

<sup>584</sup> Il est ici question exclusivement des magistrats du siège. Les magistrats du parquet semblent avoir rempli leurs missions, dans la mesure où l'activité du ministère public est régulièrement approuvée dans les rapports d'évaluation. En fait, après des années de critiques, le ministère public est arrivé à un point où il transpose dans la pratique les apports de la réforme, contribuant ainsi au bon fonctionnement du système à son niveau ; ceci est valable tant dans son travail sur les affaires quotidiennes qu'en ce qui concerne les « grands dossiers (de corruption ou autres) où, dans un certain sens, il lui est requis d'avoir encore plus de conscience professionnelle.

<sup>585</sup> *Ibid.*

<sup>586</sup> La situation est homologuée en ce qui concerne le non-respect des décisions de la Cour constitutionnelle. La modification a été apportée par la loi no. 24 du 17 janvier 2012 sur la modification et la de la loi no. 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs et de la loi no. 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, M. Of. no. 51 du 23 janvier 2012.

longuement débattue de la responsabilisation du corps judiciaire et les améliorations incessantes qui lui ont été apportées révèlent que le système est toujours perfectible. Dans le cadre des rapports d'évaluation, les autorités européennes ont finalement concédé quelques progrès à la suite de ce renforcement de la législation. Le processus n'est pourtant pas finalisé, car d'autres recommandations restent à appliquer. Comme le dernier rapport d'évaluation le souligne, l'« évolution des attitudes dans l'administration et le système judiciaire est un processus irrégulier, mais néanmoins progressif »<sup>587</sup>.

Pour la mise en œuvre de la législation et le respect des pratiques internes au sein du système judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature est désigné comme principal responsable. Son indépendance et son pouvoir conditionnent directement l'indépendance et l'efficacité de la justice en général. Son rôle essentiel explique que le premier objectif de référence imposé aux autorités roumaines dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification a été de « garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature »<sup>588</sup>. Les principaux reproches qui lui ont été faits, une fois sa réforme structurelle adoptée, ont visé son absence de positionnement en faveur d'une meilleure gestion du système judiciaire et d'une véritable implication dans l'évolution de celui-ci vers la direction souhaitée. Au niveau général de la justice, le Conseil supérieur de la magistrature a le pouvoir d'établir des stratégies et des plans directeurs, obligatoires. Il est également titulaire d'attribution de gestion des personnels ; il peut également intervenir au sujet de chaque magistrat par une procédure disciplinaire; au niveau de la réforme, il doit montrer son engagement et le mettre en pratique.

Les problèmes liés au personnel influencent l'efficacité de la justice et, indirectement, la mise en œuvre de la législation adoptée dans le cadre de la réforme. Tant le ministère public que les instances judiciaires ont été confrontés pendant des années aux nombreuses facettes de ces problèmes, telles qu'un nombre insuffisant de magistrats et une législation ainsi conçue qu'elle ne permet pas de remplir les postes vacants créés par les mouvements de personnel. Le statut très protégé des magistrats fige d'une certaine façon le système dans la mesure où les postes vacants créés à la suite des détachements ne peuvent, selon la loi, être remplis par d'autres magistrats : leur nomination à vie et le fait que le poste sur lequel ils sont titulaires leur appartient ne le permettent pas.

---

<sup>587</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 5.

<sup>588</sup> Annexe à la décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, précitée.

Si une mise en œuvre tardive ou défailante de la législation régissant le système judiciaire pose les difficultés pratiques ici évoquées, elle peut aussi être l'expression d'un malaise qui dépasse le seul système judiciaire faisant ressortir une difficulté plus grande : celui du manque d'engagement politique.

## **§ 2. Politique *versus* intégrité**

La volonté et l'engagement politique en faveur des réformes sont un indispensable soutien de la réforme. La volonté politique des autorités roumaines a été établie sans équivoque avant même que soit donnée l'approbation pour le commencement des négociations en vue de l'adhésion du pays à l'Union européenne. Au cours du processus cependant, l'ampleur des réformes et, surtout, parfois, leur côté « délicat » et « gênant » ont pu faire fléchir cette volonté politique.

Avant l'adhésion, la volonté politique a été nourrie par la perspective d'une adhésion qui devait être couronnée de succès ; les intérêts politiques ont donc été laissés en retrait dans l'intérêt commun de tous. Après l'adhésion, les bases d'un fonctionnement en conformité avec les standards européens étaient déjà assurées, permettant à la classe politique d'être moins exigeante sur certaines questions. L'historique des négociations et la nature sensible du domaine de la justice et des affaires intérieures a déterminé l'Union européenne à instaurer le mécanisme de coopération et de vérification, focalisé sur le système judiciaire et la corruption. Les événements qui ont suivi lui ont donné raison.

Après 2007, les rapports d'évaluation rédigés par la Commission européenne ont été quasiment constants : alors que les organes du système judiciaire témoignent d'un engagement assez clair pour poursuivre la réforme et obtenir des résultats, le Gouvernement « ne déploie pas suffisamment d'efforts »<sup>589</sup> pour faire adopter les propositions législatives nécessaires. À son tour, le Parlement « semble encore hésitant et ne prend pas toujours des décisions cohérentes permettant de soutenir les efforts déployés par le Gouvernement pour réformer le système judiciaire »<sup>590</sup>.

Le mécanisme de coopération et de vérification devient alors un instrument essentiel pour faire évoluer le pays dans la bonne direction. De plus, il n'est pas perçu par l'opinion

---

<sup>589</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2007, p. 7.

<sup>590</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2009, p. 3.

publique comme une intrusion, mais plutôt comme une mesure du travail que les autorités publiques accomplissent. Deux fois par an, en février et en juillet quand le rapport intérimaire et le rapport final sont publiés, la presse s'empare du sujet mettant en cause l'activité normative étatique, à commencer par la justice et jusqu'au Gouvernement et au Président de l'État. Ces derniers sont tenus de se justifier tout en affichant une fermeté inébranlable pour éliminer dans le futur les raisons des critiques.

En dépit de toutes les garanties offertes, les oscillations politiques n'ont pas laissé les autorités européennes indifférentes. Elles ont pris conscience du fait que leur pression extérieure par l'intermédiaire du mécanisme de coopération et de vérification est nécessaire pour aller de l'avant. Elles l'ont affirmé ouvertement et se sont posées des questions « sur le caractère durable et irréversible des réformes »<sup>591</sup> dans ces conditions.

L'absence d'une volonté politique suffisante a été régulièrement critiquée dans les rapports d'évaluation, mais un événement politique en particulier a conforté de manière définitive la conviction des organes de décision de l'Union européenne. Il s'agit de l'affaire de juillet-août 2012 concernant la suspension du Président de la Roumanie par un parlement hostile politiquement et la tentative de le destituer de ses fonctions par un référendum national invalidé par la suite. Le facteur politique, moteur de cette démarche, qui est d'ailleurs prévue par la Constitution donc tout à fait légale, a suscité une réprobation générale à l'extérieur du pays en raison des moyens utilisés et, plus que tout, pour la pression exercée sur les organes judiciaires<sup>592</sup>. Étaient principalement visés la Cour constitutionnelle, chargée de donner son avis sur les agissements du parlement et d'avoir le mot final sur la validation du référendum, et le parquet, qui s'est saisi de plusieurs affaires de manipulation électorale lors du référendum.

La justice et la politique en Roumanie ont une histoire ensemble et elle n'est pas souvent sans reproche. Mais dans la mesure où des difficultés inattendues naissent à cause du manque d'implication au niveau politique, où l'inertie politique freine les progrès du système judiciaire, et où, plus critiquable encore, l'intrusion de la politique dans le fonctionnement de la justice qui nuit manifestement à sa mission, il y a matière à se poser des questions sur l'avenir d'une réforme qui pourtant a été approuvée sans l'ombre du moindre doute à ce même niveau politique. Tout ceci montre que les décideurs ont donné la priorité aux intérêts politiques au détriment de l'intégrité du système judiciaire.

---

<sup>591</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 5.

<sup>592</sup> Voir le rapport d'évaluation de juillet 2012 en général et, plus en détail, par exemple, la page 6.

## **Conclusion du chapitre 2**

La réforme n'a pas été facile. Les considérations précédentes montrent à quel point elle ne l'a pas été. Malgré tout, son but a été atteint : changer radicalement et définitivement le cadre institutionnel en matière pénale. Radicalement parce que la rupture avec le système passé est trop importante pour la qualifier d'une autre manière ; définitivement parce que, en dépit de toutes les oscillations politiques, le pays a trop avancé sur la voie du changement et de l'intégration européenne pour qu'un retour en arrière soit raisonnablement possible.

Il a été nécessaire de remplacer en son intégralité la législation réglementant le système judiciaire et la police pour réussir à atteindre l'essentiel du standard communément accepté au niveau de l'Union européenne en la matière. Le nouveau statut des magistrats et du corps policier, obtenu par le renforcement de l'indépendance des premiers et par un meilleur encadrement de la subordination hiérarchique des derniers, est la première pierre. La responsabilisation des magistrats et des policiers par l'introduction d'un système de contrôle interne mais aussi par une meilleure exposition au public garantissant la transparence de leur activité s'ajoute à l'édifice. Ensemble, ils contribuent à améliorer l'efficacité de la justice et de la police. Et si parfois ils doivent faire leurs preuves dans un contexte où le facteur politique a été longuement critiqué pour son penchant à s'immiscer dans la justice, tous ces changements sont toutefois l'expression d'une évolution irréversible.

Les bases d'un fonctionnement transparent, efficace et démocratique du cadre institutionnel existent ainsi. Elles ne peuvent que légitimer l'intervention de ses acteurs dans leurs domaines d'activité respectifs. La lutte contre la criminalité organisée choisie comme exemple en est un.

## **Conclusion du titre 1**

La transformation subie par normes pénales pendant le processus d'intégration européenne de la Roumanie représente une source d'influence sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée. La réforme des textes de base en matière pénale tels que le code pénal et le code de procédure pénale, ainsi que la mise en place d'un cadre institutionnel renouvelé intervenant en matière pénale ont été des objectifs en eux-mêmes. La lutte contre la criminalité transnationale organisée bénéficie de ces avancées indirectement, au même titre que tous les autres domaines de nature pénale.

Il aurait été inconcevable de ne pas traiter amplement ces changements, au motif qu'ils ne visent pas directement la lutte contre la criminalité transnationale organisée, dans la

mesure où les résultats qu'ils ont eu sur de la lutte contre la criminalité transnationale organisée sont essentiels en termes de légitimité et d'efficacité de celle-ci. La législation spéciale en matière de criminalité transnationale organisée, qui a son tour a été adoptée pendant le processus d'intégration européenne de la Roumanie, n'aurait pas trouvé ni terrain pour s'appliquer, ni instruments pour s'imposer sans ces nouvelles bases du système pénal. D'autant plus que dans ce cadre de transformation générale du système pénal, c'est la législation en matière de criminalité transnationale organisée qui se démarque par un enrichissement particulier.



## **TITRE 2 – L'ENRICHISSEMENT DES NORMES PENALES, LA LEGISLATION EN MATIERE DE CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE COMME MEILLEUR EXEMPLE**

La transformation du domaine pénal dans son ensemble n'a pas de meilleure illustration que le changement profond qu'a subi la législation en matière de criminalité transnationale organisée. L'intégration de l'acquis européen a eu pour conséquence un enrichissement particulier de la législation roumaine en matière de criminalité transnationale organisée, tant au niveau qualitatif que quantitatif. Le changement est d'autant plus spectaculaire que, si pour l'ensemble du domaine pénal, les cadres juridique et institutionnel ont été réformés à partir de bases existantes, pour la législation en matière de criminalité transnationale organisée tout a quasiment du être créé de zéro.

Au commencement du travail d'intégration européenne de la Roumanie<sup>593</sup>, n'existait pas de législation spéciale en matière de criminalité organisée à proprement parler : les deux seules infractions apparentées au phénomène étaient l'association en vue de commettre une infraction et le trafic de stupéfiants, inscrites dans le code pénal<sup>594</sup>. L'explication est double. D'une part, il y a le caractère sommaire de la législation pénale, limitée aux réglementations essentielles pour la vie de tous les jours. D'autre part, se trouve la réalité sociologique du pays, le changement de régime politique en décembre 1989 et les nouvelles libertés qu'il a apporté constituant un cadre propice pour l'émergence de la criminalité organisée ; transnationale ou non, elle était alors encore insuffisante pour alerter les autorités au point de légiférer pour l'encadrer. Longtemps, les autorités nationales resteront en retard par rapport à l'évolution du phénomène, au point que la Commission européenne a dû souligner à plusieurs reprises la nécessité de légiférer en la matière avant que cela ne soit effectivement accompli.

Il faut cependant considérer qu'en 1997 au niveau européen, l'acquis dans le domaine de la criminalité organisée était composé d'éléments disparates visant quelques sous-domaines de la criminalité organisée. Une approche globale faisait défaut – et faisait

---

<sup>593</sup> Sera prise comme référence ici l'année 1997, celle du premier avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

<sup>594</sup> Articles 323 et 312 du code pénal.

d'ailleurs l'objet d'une attente générale<sup>595</sup>, tout comme une définition formelle de la notion de criminalité organisée. L'acquis européen a donc évolué en même temps que progressait le travail d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, mais sa transposition n'a certainement pas suivi le même rythme : elle a en effet dû être fortement poussée par les autorités européennes surveillant les progrès de la Roumanie.

Dans les conditions d'une absence quasi-absolue de législation en matière de criminalité organisée en Roumanie, il était d'autant plus impératif que l'acquis communautaire soit transposé. Il représentait alors le seul moyen à la disposition de l'Union pour s'assurer que tous les pays membres aient la capacité de répondre globalement à la manifestation croissante de la criminalité organisée, dans la mesure où « une majeure organisation du phénomène criminel doit s'accompagner d'une meilleure organisation des ripostes et donc de leur internationalisation »<sup>596</sup>.

Les effets de la transposition de l'acquis ont été bénéfiques en premier lieu à la législation roumaine. Du point de départ représenté par deux infractions du code pénal, la législation spéciale en matière de criminalité organisée a littéralement « éclaté » tant pour couvrir des domaines jamais réglementés auparavant que pour élargir considérablement les quelques matières où existait une ébauche de normalisation (chapitre 1). De la même manière que pour tout le domaine pénal dans son ensemble, cet enrichissement au niveau normatif s'est accompagné d'une modernisation du cadre institutionnel traduite par la spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée (chapitre 2).

Chapitre 1 – L'éclatement de la législation spéciale en matière de criminalité organisée

Chapitre 2 – La spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée

---

<sup>595</sup> C'est le cas, par exemple, dans l'action commune du 19 mars 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée (programme Falcone), troisième considérant.

<sup>596</sup> Stefano MANACORDA, « La riposte pénale contre la criminalité organisée dans le droit de l'Union européenne », *Op. Cit.*, p. 239.

## Chapitre 1 – L'éclatement de la législation spéciale en matière de criminalité organisée

La législation roumaine en matière de criminalité organisée est complètement nouvelle, créée pendant le processus d'adhésion du pays à l'Union européenne et pour le bon déroulement de celui-ci. La difficulté qui a donc accompagné ce processus est qu'il n'a pas simplement fallu légiférer, mais légiférer à un niveau correspondant aux exigences de l'acquis européen en la matière.

Une circonstance qui a, d'une certaine façon, facilité la tâche des autorités roumaines est que, faute d'un système déjà en place, le changement a été plus facilement intégré. Les habitudes n'ont pas eu à être modifiées et les mentalités se sont révélées très ouvertes à intégrer cette thématique très ancrée dans l'actualité, induisant la mise en place d'une législation dotée de la finesse nécessaire pour traiter les situations les plus délicates.

Par rapport à d'autres champs du domaine pénal, il peut être considéré que la législation consacrée à ces questions a présenté dès le début une certaine qualité. À cet égard, le nombre réduit de modifications ultérieures apportées aux nouveaux actes adoptés est particulièrement révélateur. En effet, il ne saurait pas être imputé à un laxisme des autorités nationales qui ne s'attacheraient pas au perfectionnement de la législation, car elles étaient de fait sous la surveillance constante des représentants de l'Union, dont le rôle était précisément de vérifier l'adéquation entre la législation roumaine et l'acquis européen. Ce nombre réduit est dû en grande partie à une coordination des interventions législatives en la matière : la « stratégie dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée a été élaborée partant de l'idée qu'entre les activités criminelles qui lui sont spécifiques [...] existe une connexion criminologique qui impose un traitement unitaire du phénomène »<sup>597</sup>. Dans cette ligne, les lois n'ont pas été adoptées de manière isolée, mais dans le cadre d'un paquet législatif réparti sur une courte période de temps.

De plus, les domaines couverts par les nouvelles lois sont assez larges pour que les principales aires de manifestation de la criminalité organisée soient visées. En outre, l'intervention législative peut être caractérisée comme assez méthodique, étant donné que les domaines où elle s'est manifestée peuvent être aisément regroupés en deux catégories :

---

<sup>597</sup> Gheorghe MOCUTA, *Criminalitatea organizata si spalarea banilor*, editura Noul Orfeu, Bucuresti, 2004, p. 157.

ceux qui ont été élargis (section 1) et ceux qui ont été introduits en tant que nouveautés (section 2).

*Section 1 : L'élargissement des domaines existants*

*Section 2 : L'introduction de nouveaux domaines*

### *Section 1 – L'élargissement des domaines existants*

Qualifier certains domaines d'« existants » pourrait être considéré comme un euphémisme. La seule chose qui justifie cette catégorie et qui permet de la différencier des autres domaines introduits en tant que nouveautés absolues est le fait que ces domaines connaissaient déjà une forme de réglementation.

L'infraction d'association en vue de commettre une infraction, expression minimale d'une incrimination de faits apparentés à la criminalité organisée, ou celle de trafic de stupéfiants, seule dans ce genre dans tout le droit pénal roumain à l'époque, ne signifiaient pas la reconnaissance dans toute leur ampleur des phénomènes qu'ils visaient<sup>598</sup>. Elles représentaient simplement l'inscription dans le code pénal roumain de certaines situations qu'on se devait d'incriminer pour ne pas les omettre. Leur véritable incrimination est arrivée plus tard, par le moyen de lois spéciales complètes et complexes, couvrant les phénomènes dans leurs ensembles.

Le cas de l'incrimination du blanchiment d'argent est un peu différent. La prise de conscience des autorités s'est tout de suite manifestée par une loi spéciale<sup>599</sup>. Son caractère sommaire et inadapté aux réalités pratiques a pourtant conduit à son remplacement peu de temps plus tard par une autre loi, correspondant aux exigences européennes. Le phénomène était ainsi reconnu et réglementé en conséquence.

---

<sup>598</sup> Les deux infractions ont été modifiées par la loi no. 140 du 5 novembre 1996 pour la modification du code pénal, précitée. Le besoin même de les modifier montre l'importance croissante que les autorités leur accordaient. Cependant, s'agissant de phénomènes d'une sensibilité extrême et susceptibles de connaître une ampleur inquiétante, une seule infraction dans le code pénal ne pourrait pas suffire ; elle ne peut que représenter la volonté des autorités de ne pas laisser de côté ces phénomènes, sans leur accorder pourtant l'importance nécessaire.

<sup>599</sup> Loi no. 21 du 18 janvier 1999 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, M. Of. no. 18 du 21 janvier 1999.

En partant de ces bases, une nouvelle législation a vu le jour dans ces matières. Les motivations et la manière de légiférer seront les mêmes, se retrouvant dans une genèse commune de cette nouvelle législation (§ 1). Son évolution ultérieure sera toutefois peu homogène, chaque domaine subissant des transformations indépendantes (§ 2). Dans ce cadre, la nouvelle réglementation en matière de prévention et de lutte contre la criminalité organisée jouera un rôle de pilier, de point d'ancrage pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée. C'est sur celle-ci que vont se greffer les lois spéciales adoptées pour réglementer les diverses manifestations du phénomène, comme celles sur la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues et sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent.

### **§ 1. Une genèse commune de la nouvelle législation**

La transposition de l'acquis communautaire, condition pour la future adhésion du pays à l'Union européenne, a été le moteur de la création de cette nouvelle législation. Les trois lois : sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée<sup>600</sup>, sur la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues<sup>601</sup> et sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent<sup>602</sup> représentent l'intégration dans le droit roumain des normes européennes correspondantes.

Il est intéressant aussi d'observer que, en termes de technique législative, a été utilisée dans tous les trois cas la voie classique de la « loi »<sup>603</sup>. Par rapport à une histoire normative particulièrement chargée en application du recours aux ordonnances d'urgence, c'est un aspect qui mérite d'être souligné. Une explication pourrait être trouvée dans l'importance des domaines qui font l'objet de la réglementation ; une autre est sans doute celle de la nouveauté de ces domaines, tant au niveau normatif que par l'absence de toute véritable réglementation antérieure qui pourrait servir de base.

La motivation et la manière de légiférer étant les mêmes, c'est par la finalité pratique de ces lois qu'une différence peut être établie en ce qui concerne leur adoption : alors que la

---

<sup>600</sup> La loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

<sup>601</sup> La loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, M. Of. no. 362 du 3 août 2000.

<sup>602</sup> La loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, M. Of. no. 904 du 12 décembre 2002.

<sup>603</sup> Ce sera d'ailleurs le cas pour tous les domaines de manifestation de la criminalité organisée qui seront analysés par la suite.

loi sur la criminalité organisée représente la transposition de l'acquis communautaire comme expression de la nécessité d'aligner la législation sur les avancées européennes en la matière (A), les lois sur le trafic de drogues et sur le blanchiment d'argent transposent l'acquis européen pour satisfaire la nécessité d'aligner la législation sur les réalités pratiques déjà existantes (B).

*A. La transposition de l'acquis communautaire comme nécessité d'aligner la législation sur les avancées européennes : la loi sur la criminalité organisée*

Un premier bilan de la situation en Roumanie en matière de criminalité organisée établi par le document d'évaluation rédigé par la Commission européenne<sup>604</sup> peut être résumé comme suit : l'existence du phénomène est constatée, les moyens pour lutter contre le phénomène sont énumérés et qualifiés d'insuffisants, tant au niveau de la législation, qu'au niveau de la pratique.

Le phénomène était donc « répandu »<sup>605</sup>, mais « les formes de sa manifestation [...] se sont adaptées aux évolutions de la société et ont été ainsi abandonnées des activités comme les jeux de hasard, le prêt à usure, la prostitution, la contrebande de voitures ou d'alcool pour laisser la place à des activités beaucoup plus actuelles et lucratives »<sup>606</sup>. Dans le cas précis de la Roumanie de cette époque-là, étaient recensés dans les sphères économiques et financières, des phénomènes de traite des femmes, de trafic d'armes et de matières radioactives, de trafic des stupéfiants, de contrefaçon, de vol de voitures, de rançonnement et de trafic d'êtres humains<sup>607</sup>.

Cette énumération permet d'introduire le constat que, malgré l'existence de certains domaines typiques de manifestation de la criminalité organisée, le concept en lui-même et une législation afférente faisaient entièrement défaut. La situation n'était pas complètement différente de celle au niveau européen, où une réglementation spéciale n'avait pas encore

---

<sup>604</sup> Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité.

<sup>605</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>606</sup> Ioana-Celina PASCA, « Asemanari si deosebiri in legislatia penala romana intre infractiunile de asociere in vederea savarsirii de infractiuni si grupul infractiional organizat », in Maria Laura PICCHIO FORLATI et Viorel PASCA (dir.), *Experiente italo-romane in cooperarea juridica internationala in materie penala. Esperienze italo-romene nella cooperazione giuridica internazionale in materia penale*, Editura Universitatii de Vest, Timisoara, 2010, p. 198.

<sup>607</sup> Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 110.

été mise en place, ni de celle à l'échelle internationale, où les Nations Unies n'interviendront formellement que quelques années plus tard.

« L'Union européenne s'est clairement engagée dans la lutte contre la criminalité organisée depuis le Traité d'Amsterdam et le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin qui a adopté le premier Plan d'action de lutte contre le crime organisé »<sup>608</sup>. Ensuite, en 1998, a été adoptée l'Action commune relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne<sup>609</sup>. Elle constitue un premier travail d'approche au niveau régional de l'Union et le seul texte à l'époque proposant une définition de la notion d' « organisation criminelle ».

Au niveau international, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a été signée en 2000, annonçant ainsi à la communauté mondiale que « cette forme de criminalité [grandissait] en importance, portée et degré de sophistication et montrait un nouvel engagement des nations pour prévenir et combattre ce problème »<sup>610</sup>. La Convention se remarque par son caractère exhaustif ; sont régies par ses dispositions les définitions de base qui permettent aux pays de se comprendre, les incriminations pénales que tous les États parties à la Convention doivent adopter, les modalités de l'intervention judiciaire, un régime complet de coopération internationale, des mesures de prévention très détaillées, ainsi que des dispositions destinées à soutenir et à évaluer le fonctionnement de la Convention<sup>611</sup>.

La réalité incontestable des manifestations du phénomène de criminalité organisée en Roumanie a déterminé les autorités européennes chargées du *monitoring* de la situation à réclamer dès le début la mise en place d'instruments pour combattre les différentes formes de cette criminalité. Ceci a été réalisé progressivement par l'intermédiaire de plusieurs lois régissant chacune un de ses domaines de manifestation<sup>612</sup>, mais la loi spéciale sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée n'a été pas été introduite avant 2003.

---

<sup>608</sup> Daniel FONTANAUD, « Criminalité organisée », in *Le droit pénal de l'Union européenne, Revue Internationale de Droit Pénal*, 2006, p. 193.

<sup>609</sup> Action commune du 21 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, JO L 351 du 29.12.1998, p. 1.

<sup>610</sup> Marvene O'ROURKE, « Impact of Transnational Organized Crime on Law Enforcement », in *Organized crime, trafficking, drugs: Selected papers presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003*, edited by Sami NEVALA and Kamko ARMAA, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki, 2004, p. 197.

<sup>611</sup> Jean-Paul LABORDE, *op. cit.*, p. 149-150.

<sup>612</sup> Il est fait référence ici aux lois sur le blanchiment d'argent, le trafic de drogues ou la traite d'êtres humains, que seront analysées par la suite.

L'adoption de cette loi spéciale n'a pas pour autant signifié l'adaptation de la législation aux réalités pratiques, même si les manifestations du phénomène de criminalité organisée étaient bien présentes. Cette réponse juridique a été donnée par la mise en place de différentes lois spéciales précédemment évoquées. L'adoption de la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée réagit plutôt à un besoin normatif très pressant d'encadrer le phénomène en lui-même, alors que ses différentes manifestations l'étaient déjà. Ce besoin normatif trouve son origine aux niveaux européen et international et, par l'intermédiaire du travail d'intégration de la Roumanie à l'Union européenne, il a été transmis au système roumain.

Au-delà de son statut d'obligation imposée aux autorités roumaines dans le cadre du processus d'adhésion, l'adoption de la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée a également signifié la nécessité d'aligner la législation roumaine en la matière sur les avancées européennes. Intégrant ainsi l'acquis communautaire, le système roumain s'est placé dans la position de pouvoir répondre de concert avec les autres États membres de l'Union aux menaces liées à la criminalité organisée. Cet aspect est d'autant plus important que la « transnationalité » du phénomène était reconnue sur le territoire roumain dès le début de l'évaluation de la situation par les autorités européennes, des « liens évidents [existants] entre les criminels roumains et des groupes étrangers »<sup>613</sup>.

Après la signature par la Roumanie de la Convention de Palerme<sup>614</sup>, a été adoptée, en 2003, la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée. Celle-ci reprend presque mot pour mot la définition du « groupe criminel organisé » qui figure dans la Convention<sup>615</sup> : « un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ». Selon la loi roumaine donc, le groupe criminel organisé est « le groupe structuré, formé de trois ou plusieurs

---

<sup>613</sup> Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 110.

<sup>614</sup> La Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée signée à Palerme a été ensuite ratifiée par la Roumanie par la loi no. 565 du 16 octobre 2002, M.Of. no. 813 du 8 novembre 2002.

<sup>615</sup> Cette définition est très semblable à la celle donnée dans l'action commune de 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, mais le législateur roumain a choisi de suivre la définition de la Convention, qui diffère notamment en ce qui concerne l'utilisation du terme « groupe » au lieu d'« association », le nombre de personnes composant le groupe – au minimum trois contre deux – et la mention de l'avantage poursuivi. Pour la définition complète donnée par l'action commune, voir l'article premier de celle-ci.

personnes, existant pour un certain temps et agissant de façon concertée en vue de commettre une ou plusieurs infractions graves, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »<sup>616</sup>.

Concernant l'étendue de la notion d' « infraction grave »<sup>617</sup>, la loi nationale fait le choix de mentionner une liste<sup>618</sup> d'infractions qui doivent dans tous les cas être considérées graves – entre autres, le meurtre, l'esclavage, le chantage, la falsification de monnaie, le proxénétisme, les infractions liées au trafic de drogues, à la traite d'êtres humains ou à la traite de migrants, le blanchiment d'argent, les infractions de corruption, la banqueroute frauduleuse, les infractions commises par le biais des systèmes et des réseaux informatiques ou de communication, le trafic de tissus ou d'organes humains – complétée par la précision que toute autre infraction dont la peine d'emprisonnement encourue est d'au moins 5 ans sera considérée comme grave. Ce dernier point correspond à la méthode choisie tant par la Convention que par l'action commune pour délimiter le champ des infractions graves, par l'introduction d'un seuil minimal des peines encourues, la différence étant que ces deux instruments évoquent un maximum d'au moins quatre ans.

Une fois la terminologie de base établie, la loi, à l'instar de la Convention et de l'action commune, incrimine la participation à un groupe criminel organisé<sup>619</sup>, sous la forme de l'initiation, de la constitution, de l'adhésion ou du soutien par tout moyen, d'un tel groupe. Ces dispositions rendent possible l'application de la loi aux manifestations effectives du phénomène de criminalité organisée. Ainsi, l'engagement auquel ont consenti les États membres dans le cadre l'action commune et l'obligation imposée par la Convention aux États signataires sont devenus une réalité juridique au niveau national de la Roumanie, par le biais du travail d'intégration européenne du pays.

Dans la législation roumaine, une autre loi prévoit une définition du concept de « groupe ou organisation criminelle ». Il s'agit de la loi sur la protection des témoins<sup>620</sup>, qui

---

<sup>616</sup> Article 2 (a) de la loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

<sup>617</sup> Article 2 (b) de la loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

<sup>618</sup> Pour des raisons d'hétérogénéité des systèmes juridiques visés, au niveau supranational européen ou international, l'énumération d'une liste d'infraction aurait été trop compliquée. Il peut toutefois être observé que les infractions inscrites sur cette liste correspondent en grande partie aux infractions graves énumérés à l'article 2 et en annexe à la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), JO C 316 du 27.11.1995, p. 2.

<sup>619</sup> Article 7 de la loi sur la criminalité organisée, article 5 de la Convention et article 2 de l'action commune.

<sup>620</sup> Loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, M. Of. no. 964 du 28 décembre 2012. Selon l'article 2 point 3 (l) de la loi, le groupe ou l'organisation criminelle représente le groupe structuré composé de

est antérieure à la loi sur la criminalité organisée et dont la portée est limitée au domaine dans lequel a été adoptée ; la définition qu'elle comprend était donc essentiellement destinée aux besoins de cette loi. Il peut être aussi aisément observé, en raison de l'imprécision de certains termes de cette définition, qu'au moment de l'adoption de la loi sur la protection des témoins, la notion n'était pas clairement délimitée, au moins au niveau du vocabulaire employé<sup>621</sup>. Sur le fond, le concept est légèrement plus large, car il est fait référence à un but du groupe ou de l'organisation criminelle qui est l'obtention d'un « avantage financier ou d'une autre nature ». En revanche, la loi sur la criminalité organisée, tout comme la Convention et l'action commune, parlent d'« un avantage financier ou un autre avantage matériel ». Pour les praticiens, il est normal qu'il en soit ainsi, dans la mesure où la loi sur la protection des témoins peut trouver application dans d'autres circonstances que celles déterminant l'application de la loi sur la criminalité organisée<sup>622</sup>.

En dehors de l'apport de cette définition innovante et complètement inédite dans le paysage juridique roumain, la loi sur la criminalité organisée représente aussi la base pour d'autres institutions spécifiques de lutte contre ce phénomène. Des causes d'impunité ont été ainsi prévues pour les personnes qui dénoncent aux autorités le groupe criminel organisé avant que celui-ci ne soit découvert et avant la commission de l'infraction pour lequel a été créé<sup>623</sup>. La loi dispose également que les secrets professionnel et bancaire, à l'exception du secret professionnel de l'avocat, ne sont pas opposables aux organes chargés de la poursuite des infractions visées par la loi. Parmi les instruments les plus utilisés dans la lutte contre la criminalité organisée, la loi établit la possibilité de faire appel à la mise sous surveillance des comptes bancaires ou des communications, aux livraisons surveillées et aux policiers infiltrés, ainsi qu'à des compensations financières pour les informateurs. Pour

---

trois ou plusieurs personnes, qui existe depuis une certaine période et agit sur la base d'une entente, dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves pour obtenir, directement ou indirectement, un avantage financier ou d'une autre nature.

<sup>621</sup> Par rapport à la loi sur la criminalité organisée, la définition du groupe criminel organisé figurant dans la loi sur la protection des témoins comprend les termes « sur la base d'une entente » (« le groupe ou l'organisation criminelle représente le groupe structuré composé de trois ou plusieurs personnes, qui existe depuis une certaine période et agit sur la base d'une entente ») ; dans le même contexte dans la loi sur la criminalité organisée est employée l'expression « de façon concertée ».

<sup>622</sup> Pour les besoins de cette thèse, nous avons eu des discussions au sujet de la législation roumaine en matière de criminalité organisée avec des procureurs membres de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, organe spécialisé dans le cadre du parquet général. L'assertion utilisée est le résultat de ces discussions.

<sup>623</sup> Ces dispositions rappellent la Résolution du Conseil 97/C 10/01, du 20 décembre 1996, relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, JO C 10 du 11.1.1997.

ajouter à la transposition explicite des dispositions de la Convention de Palerme, la nouvelle loi fait référence à la coopération internationale et à la confiscation spéciale dans ce cadre.

Pour apprécier l'utilité et le caractère effectif du recours à ces instruments spécifiques mis à leur disposition dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale organisée, l'opinion des praticiens du droit est essentielle. Cette opinion admet généralement que tous les instruments sont utilisés de manière égale ; et le recours à tel ou tel instrument est déterminé par la spécificité de l'affaire<sup>624</sup>.

Tout comme la Convention de Palerme, la loi donne une explication détaillée de la notion d'« infraction transnationale », reprenant les termes exacts de la Convention. Étant essentiels pour cette étude, il est nécessaire de les citer en intégralité : « une infraction est de nature transnationale si: a) elle est commise dans plus d'un État; b) elle est commise dans un État mais qu'une partie substantielle de sa préparation, de sa planification, de sa conduite ou de son contrôle a lieu dans un autre État; c) elle est commise dans un État mais implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d'un État; ou d) elle est commise dans un État mais a des effets substantiels dans un autre État »<sup>625</sup>.

Partant de ces éléments et en les ajoutant aux caractéristiques de la forme organisée de criminalité, une définition « profane » de la criminalité transnationale organisée peut être proposée : « actes constitutifs d'infractions dans un État, qui impliquent des actions ou des acteurs dans un autre État et qui nécessitent plus d'une seule transaction opportuniste entre individus »<sup>626</sup>.

Après l'adoption de la loi sur la criminalité organisée et son intégration dans le système roumain, ce texte a fonctionné comme une véritable loi-cadre en la matière. Partant, dans les cas où des comportements criminels relèvent de la criminalité organisée, si les conditions d'existence d'un groupe criminel organisé sont remplies, la qualification juridique des faits se fera toujours de cette manière : un concours d'infractions entre l'infraction-but<sup>627</sup> et l'infraction de participation à un groupe criminel organisé. La sanction appliquée sera ainsi à la mesure de la gravité des faits. La pratique révèle que les infractions typiques de la

---

<sup>624</sup> Il est intéressant de noter que dans certains cas, l'initiative de faire appel à certaines des possibilités mises à disposition par la loi appartient aux inculpés mêmes. C'est surtout le cas des négociations en vue d'utiliser les causes d'impunité ou de réduction de peine prévues par la loi pour la personne qui dénonce le groupe criminel organisé ; et ceci d'autant plus si la personne en cause bénéficie d'un avocat choisi.

<sup>625</sup> Article 3 point 2 de la Convention de Palerme et article 2 (c) de la loi nationale.

<sup>626</sup> Ernesto U. SAVONA, *Op. Cit.*, p. 262.

<sup>627</sup> Les infractions-but sont celles qui ont représenté la raison pour la création du groupe criminel organisé.

criminalité organisée, telles que le trafic de drogues ou la traite d'êtres humains sont quasi-systématiquement associées à un groupe criminel organisé. Si, au contraire, elles sont isolées artificiellement, cela signifie plutôt que la structure organisée n'a pas été pénétrée par les autorités compétentes chargées de la poursuite des infractions.

Dans ces conditions, comment se passe la coexistence de ces dispositions avec l'infraction d'association en vue de commettre une infraction, prévue par le code pénal<sup>628</sup> et qui n'a été en aucune manière influencée par l'adoption de la loi sur la criminalité organisée<sup>629</sup>. Le problème ne se pose que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la criminalité organisée. En effet, auparavant, la situation était claire, l'infraction prévue par le code pénal étant l'un des rares instruments juridiques de lutte contre la criminalité organisée, avec d'autres dispositions du code pénal telles que l'infraction de trafic de stupéfiants ou la circonstance aggravante d'infraction commise en réunion<sup>630</sup>.

Tout d'abord, il faut remarquer les différences qui se trouvent au niveau de la définition. Selon le code pénal, l'infraction d'association en vue de commettre une infraction consiste en « le fait de s'associer ou d'initier la constitution d'une association en vue de commettre une ou plusieurs infractions, autres que celles de complot contre la sûreté de l'État, ou dans toute forme d'adhésion ou de soutien d'une telle association ».

Le premier élément qui différencie les deux infractions est le choix des termes « association » et « groupe criminel organisé ». La notion d'« association » est plus générique et, par rapport à un groupe criminel que la loi elle-même identifie comme « organisé », une simple association pourrait être qualifiée d'« accidentelle ».

En effet, le qualificatif « organisées » renvoie à toutes les formes de criminalité qui présentent des caractéristiques de durée dans le temps, qui sont structurées selon un schéma organisationnel et qui, finalement, ont un but organisationnel<sup>631</sup>. Les trois critères spécifiques de la criminalité organisée sont donc le temps, la structure et le but.

Il a été observé en pratique que la structure est de type militaire, pyramidale, avec des places clairement définies. Les rangs hiérarchiques les plus bas sont très facilement

---

<sup>628</sup> Article 323 du code pénal.

<sup>629</sup> Une autre infraction caractérisée par une forme de pluralité d'auteurs est celle de « complot », prévue par le code pénal à l'article 167. Son champ d'application est pourtant complètement différent et n'interfère pas avec celui des infractions liées à criminalité organisée, étant donné qu'elle vise « le fait de s'associer ou d'initier une association ou un groupe en vue de commettre une des infractions [contre la sûreté de l'État], ou toute forme d'adhésion ou de soutien d'une telle association ou groupe ». Parmi les infractions contre la sûreté de l'État peuvent être évoquées diverses formes de trahison, l'espionnage, l'attentat etc.

<sup>630</sup> Dr. Voicu PUSCASU et Dr. Georgeta SABAU, « Grupul infraccional organizat in sfera traficului ilicit de droguri », in *Experiente italo-romane in cooperarea juridica internationala in materie penala. Esperienze italo-romene nella cooperazione giuridica internazionale in materia penale*, Op. Cit., p. 186-187.

<sup>631</sup> Ernesto U. SAVONA, Op. Cit., p. 262.

remplaçables, s'agissant de simples exécutants ; les chefs se trouvent à des rangs plus élevés et n'apparaissent plus dans l'exécution proprement-dite des infractions. Ils accomplissent leurs activités pas le biais d'intermédiaires ; au niveau juridique, ces derniers seront donc mis en cause pour instigation à la commission des infractions qui sont reprochées à leurs subalternes.

De plus, ces formes de criminalité font appel à des méthodes particulières ; « spécifique au groupe criminel organisé est le *modus operandi* lui-même, à savoir l'utilisation de certaines formes de discipline et de contrôle, l'exercice d'influences au niveau politique, des médias, des autorités de justice, la flexibilité et l'infiltration »<sup>632</sup>.

Dans ce contexte, ne peut pas être ignorée la nouvelle définition donnée à l'« association structurée » par la décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée<sup>633</sup> qui a remplacé depuis 2008 au niveau de l'Union européenne l'action commune concernant l'incrimination de la participation à une organisation criminelle. Il faut rappeler que là où la Convention de Palerme et, suivant son modèle, la loi roumaine utilisent le terme « groupe structuré », l'action commune utilisait le terme d'« association structurée ». La décision-cadre a repris cette terminologie, mais elle est allée plus loin, en définissant l'« association structurée ». Elle apparaît ainsi comme « une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée »<sup>634</sup>. La portée très large de cette définition doit être soulignée ; plus large que ce que la doctrine ou la pratique ont compris ou observé jusqu'alors. Pourtant, ce constat ne pose pas de problème ; il ne fait que laisser de la place, à un niveau supranational, aux États pour encadrer dans la sphère de la criminalité organisée des faits qui auraient été laissés en dehors du champ de la répression par une limitation plus stricte.

Le deuxième élément qui différencie les deux infractions analysées est le fait qu'aucun nombre minimal de participants n'est prévu pour l'infraction d'association en vue de commettre une infraction<sup>635</sup>, alors que pour les infractions commises par des groupes criminels organisés, le nombre minimal est de trois personnes.

---

<sup>632</sup> Ioana-Celina PASCA, *Op. Cit.*, p. 201.

<sup>633</sup> Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, JO L 300 du 11.11.2008, p. 42.

<sup>634</sup> Article premier point 2 de la Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, précitée.

<sup>635</sup> Ioana-Celina PASCA, *Op. Cit.*, p. 199.

Un troisième élément est celui du but poursuivi. Pour le groupe criminel organisé, l'existence d'un but fait partie de l'essence même du groupe et il est l'obtention, directe ou indirecte, d'un avantage financier ou d'un autre avantage matériel. L'association en vue de commettre une infraction ne suppose aucun mobile explicite des membres, décisif pour prendre la décision de commettre les faits criminels. Aucune disposition en ce sens n'est prévue par la loi dans la définition de l'infraction car ce que la loi sanctionne c'est l'association en elle-même.

Étant donnée la délimitation faite par la loi sur la criminalité organisée concernant la commission d'infractions « graves » par un groupe criminel organisé, il peut être déduit *a contrario* que l'association en vue de commettre une infraction aura vocation à s'appliquer aux infractions qui ne sont pas qualifiées de graves, qui « n'ont pas un caractère transnational et qui, au regard des modalités de leur commission et du faible danger social qu'elles induisent, emportent une gravité réduite, étant encadrées dans la petite criminalité organisée<sup>636</sup> »<sup>637</sup>.

Au niveau européen, l'action commune concernant l'incrimination de la participation à une organisation criminelle a été remplacée par la décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée. La principale motivation a été d'utiliser un instrument contraignant pour réaliser le rapprochement des législations des États membres sur ce point considéré d'importance majeure au niveau de l'Union. L'adoption de la décision-cadre ne change en rien l'analyse précédemment exposée de la loi roumaine sur la criminalité organisée, étant donné que la décision-cadre est ultérieure de quelques années à celle-ci. Il est pourtant opportun de remarquer qu'elle n'a engendré aucune modification de la loi roumaine, ce qui constitue un indicateur important de la qualité de cette dernière. Finalement, le plus important est que la transposition des normes européennes ait été pleinement réussie.

---

<sup>636</sup> La « petite criminalité organisée » n'est pas une notion courante ou bénéficiant d'une définition généralement acceptée. Elle est utilisée dans la doctrine dans ce contexte pour désigner les faits présentant un danger social plus faible en opposition avec les faits considérés comme classiques liés à la criminalité organisée, qui se trouvent sur la partie haute de l'échelle de la gravité.

<sup>637</sup> Dr. Voicu PUSCASU et Dr. Georgeta SABAU, *Op. Cit.*, p. 188.

*B. La transposition de l'acquis européen comme nécessité d'aligner la législation sur les réalités pratiques : les lois sur le trafic de drogues et le blanchiment d'argent*

La criminalité organisée ne s'est pas arrêtée aux frontières de la Roumanie. Bien avant que le travail d'intégration européenne du pays ne commence, la criminalité organisée sous ses formes les plus courantes à l'époque, et notamment le trafic de drogues associé au blanchiment d'argent subséquent, était déjà présente sur le territoire roumain ; seule la prise de conscience politique n'était pas encore à la mesure de la réalité. La transposition de l'acquis communautaire a permis d'élever la législation roumaine au niveau des réalités concrètes qui n'étaient pas seulement nationales, mais européennes et internationales.

A l'échelle de l'Union européenne et, avant cela, à l'échelle internationale, le mouvement a été le même : c'est la situation sur le terrain qui a déterminé l'adoption de toute une série de mesures destinées à lutter contre un trafic de drogues omniprésent et qui commençait à devenir une des principales préoccupations des organismes internationaux en matière de criminalité. Comme dans d'autres domaines, la démarche européenne a précédé de plusieurs années le mouvement en Roumanie et, dans le contexte du processus d'adhésion du pays à l'Union européenne, a été son facteur déclencheur.

En matière de trafic de drogues, les initiatives ont été multiples et couvrant diverses approches du sujet. La coopération entre les États au sein de la grande Europe<sup>638</sup> a commencé avec le « Groupe Pompidou » en 1980<sup>639</sup>, sans oublier de rappeler les groupes Trevi<sup>640</sup>, suivis par d'autres actions nombreuses au niveau de la Communauté et puis de l'Union Européenne, comme les Accords de Schengen en 1985 ou l'Unité Drogues Europol

---

<sup>638</sup> Est désignée comme « la grande Europe » l'Europe du Conseil de l'Europe, par rapport à celle de l'Union européenne.

<sup>639</sup> Sur le groupe Pompidou, créé en 1971 et rattaché au Conseil de l'Europe en 1980, voir le site internet de ce dernier, à l'adresse [http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/AboutUs/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/AboutUs/default_fr.asp)

<sup>640</sup> Expression d'une coopération essentiellement intergouvernementale en matière de police, le groupe Trevi est né suite au sommet européen de Rome de décembre 1975, l'idée initiale étant d'organiser des rencontres régulières entre les ministres des douze États membres de la Communauté européenne chargés de problèmes de sécurité (ministres de l'Intérieur ou de la Justice) pour lutter contre la menace terroriste pesant sur les États européens dans le contexte mondial du milieu des années 1970. Parmi les sous-groupes de travail formés ensuite, seul « Trevi III » était directement chargé de la lutte contre la criminalité organisée internationale, axé plus particulièrement sur la lutte contre le trafic de stupéfiants, et représentait un premier élargissement des compétences de Trevi lors de sa création en 1985. Concernant la création, l'organisation et le fonctionnement détaillés du groupe Trevi, mais aussi sur la vive polémique existante autour de l'origine du nom attribué au groupe, voir : Magali SABATIER, *La coopération policière européenne*, l'Harmattan 2001 ; Constance CHEVALLIER-GOVERS, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, éd. Bruylant, Bruxelles 1999 ; Didier BIGO, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, éd. Complexe, Bruxelles 1992 et *Polices en réseaux ; l'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, 1996, Jean-Claude MONET, *Polices et sociétés en Europe*, La Documentation française, 1993.

en 1992, pour n'en citer que quelques unes. Il est à souligner que la multiplicité des instruments mis en place, leur complexité et finesse sont de nature à rendre difficile l'élaboration d'un état des lieux exhaustif. En effet, une énumération de ces instruments serait non seulement inévitablement incomplète mais aussi trop large par rapport au sujet de cette étude ; seront donc rappelés ponctuellement seulement ceux qui intéressent directement le sujet<sup>641</sup>.

Le trafic de drogues et le blanchiment des produits du crime ont été indissociables dès le début. Au niveau international, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée le 19 décembre 1988, connue aussi sous le nom de Convention de Vienne, incrimine le blanchiment des biens provenant des infractions en rapport avec le trafic de drogues<sup>642</sup>.

Dans les années 80, « la lutte contre le blanchiment d'argent était en très haute position dans la plupart des États européens. [...] On était en présence d'une prise grandissante de conscience que le blanchiment d'argent avait eu une influence évidente sur le développement de la criminalité organisée et que la lutte contre le blanchiment d'argent est un des moyens les plus efficaces dans la lutte contre cette forme de criminalité »<sup>643</sup>. La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime signée le 8 novembre 1990, dénommée aussi Convention de Strasbourg, est intervenue au début de la décennie suivante pour se positionner comme « le premier instrument de référence à traiter de la question »<sup>644</sup>. Elle est d'application générale et ne limite pas aux activités criminelles auxquelles se rapportent les cas de blanchiment.

Depuis que l'Union européenne a pris position en matière de criminalité organisée par divers actes, les stratégies et les plans d'action ont continué à être adoptés ; la lutte contre le trafic de drogues et celle contre le blanchiment des produits du crime ont été constamment incluses dans cette démarche<sup>645</sup>.

---

<sup>641</sup> Pour une présentation chronologique des instruments de lutte contre la drogue, voir Gilles LECLAIR, « La situation en Europe en matière de drogues », in *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area, Op. Cit.*, p. 203, ou André DECOURRIERE, *Les drogues dans l'UE. Le droit en question*, Bruylant, Bruxelles, 1996.

<sup>642</sup> Voir en ce sens Johan VLOGAERT, « Fighting Money Laundering Action Taken in the European Union », in *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area, Op. Cit.*, p. 252.

<sup>643</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>644</sup> Vincent JAMIN, « Le blanchiment et l'espace pénal européen », in *La lutte internationale contre le blanchiment et le financement du terrorisme*, Colloque du 1er décembre 2006, Centre Français de Droit Comparé, coordonnateur du Colloque: Gérard Brayer, Société de législation comparée, 2007, p. 83.

<sup>645</sup> Voir, par exemple, le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté de 1998,

Le trafic de stupéfiants est la première manifestation connue de la criminalité organisée. Ce phénomène a donné l'occasion aux États et, à un niveau supra-étatique, aux organismes internationaux, de produire un nombre impressionnant de normes et il ne serait pas possible de rappeler ici tout ce qui a été écrit en la matière par la doctrine juridique.

L'héritage législatif qui est revenu à la Roumanie dans le processus d'intégration européenne en matière de lutte contre les drogues est très lourd : de très nombreux actes adoptés, expression de multiples interventions, sur tous les plans. « Quand on parle de drogues illégales et du problème de la drogue, on parle en fait de trois phénomènes : la production de drogues illicites, leur trafic et leur consommation »<sup>646</sup>.

Si la Roumanie réglementait déjà la question des stupéfiants dès la période du régime communiste<sup>647</sup>, pour le trafic de drogues, l'incrimination qui a longtemps constitué l'unique base en la matière n'a été introduite dans le code pénal qu'en 1996<sup>648</sup>. Elle est restée seule en ce sens dans le paysage juridique roumain jusqu'à son abrogation suite à l'adoption de la loi spéciale sur la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues<sup>649</sup>. Cette dernière, entrée en vigueur en 2000, fait partie de la démarche coordonnée visant à introduire dans la législation roumaine des dispositions réglementant la lutte contre la criminalité organisée<sup>650</sup>.

---

de sécurité et de justice, le programme d'action relatif à la criminalité organisée adopté en 1997, les conclusions du Conseil de Tampere, la stratégie de l'Union européenne concernant la prévention et contrôle de la criminalité organisée de 2000, le programme de La Haye de 2005 et le programme de Stockholm de 2010, précités.

<sup>646</sup> Sandeep CHAWLA, « How to develop more effective drug policies against crime : some reflections on drugs and crime research in an international context », *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2004, no. 1, p. 85.

<sup>647</sup> La loi no. 73 du 29 décembre 1969 sur le régime des produits et des substances stupéfiants, B. Of. no. 154 du 29 décembre 1969.

<sup>648</sup> Il s'agit de l'infraction de trafic de stupéfiants telle que définie par la loi no. 140 du 5 novembre 1996 pour la modification du code pénal. Le texte était le suivant :

« La production, la détention ou toute opération concernant la circulation des produits ou des substances stupéfiantes ou toxiques, la culture, dans le but de les transformer, des plantes qui contiennent de telles substances ou le fait d'expérimenter les produits ou les substances toxiques, tous ceci de manière illégale, est puni d'une peine d'emprisonnement de 3 à 15 ans et de l'interdiction de certains droits.

Si le fait prévu au premier paragraphe a été commis de manière organisée, la peine est l'emprisonnement à vie ou l'emprisonnement de 15 à 25 ans et l'interdiction de certains droits.

La prescription par le médecin, sans que cela soit nécessaire, de produits ou de substances stupéfiantes est punie d'une peine d'emprisonnement de 1 à 5 ans et l'organisation ou le fait de permettre la consommation de tels produits ou substances dans certains endroits est puni d'une peine d'emprisonnement de 3 à 15 ans et de l'interdiction de certains droits.

La tentative est punie ».

<sup>649</sup> Loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>650</sup> Ultérieurement a été adoptée la loi no. 300 du 17 mai 2002 concernant le régime juridique des précurseurs utilisés à la fabrication illicite des drogues, M. Of. no. 409 du 13 juin 2002. Celle-ci a été modifiée ensuite par

La loi sur la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues représente une avancée du simple fait de son existence. Comme dans d'autres domaines apparentés à la criminalité organisée, le plus spectaculaire à ce stade de l'introduction de la loi dans le système roumain est le fait même de son adoption ; il faut toujours avoir conscience qu'avant cette loi, la réglementation en la matière était presque inexistante, si ce n'est l'infraction de trafic de stupéfiants précédemment mentionnée et figurant dans le code pénal.

En outre, il s'agit d'une loi complexe, qui régit bien plus que le seul trafic de stupéfiants : elle introduit et explicite une terminologie spécifique en matière de drogues, définit toute une série d'infractions liées au trafic et à la consommation de drogues, établit des dispositions procédurales et contient également des mesures de nature médicale concernant la toxicomanie. Il était inévitable avec toutes ces nouveautés, qu'elle fasse par la suite l'objet de plusieurs modifications. Pourtant, pour une évaluation pertinente de la loi au moment de son adoption, il faut l'apprécier par rapport aux normes européennes en vigueur à l'époque et qui s'imposaient à la Roumanie de manière obligatoire dans son ambition d'intégration européenne.

La Roumanie avait déjà ratifié les Conventions des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1998, ainsi que sur les substances psychotropes de 1971<sup>651</sup>. Dans l'Union européenne, deux actes présentaient de l'importance dans la démarche d'harmonisation des législations des États membres : l'action commune relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les États membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue<sup>652</sup> et la résolution du Conseil relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues<sup>653</sup>.

Le rapprochement des législations nationales est particulièrement important dans ce domaine, car « si le trafic de drogues est aujourd'hui partout qualifié de la même manière, cela ne relève pas de la nature de l'activité ni du hasard, mais bien d'un processus historique

---

l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 121 du 21 décembre 2006, M. Of. no. 1039 du 28 décembre 2006, approuvée avec modifications par la loi no. 186 du 13 juin 2007, M. Of. no. 425 du 26 juin 2007. Considérant le sujet de cette étude, il ne sera pas insisté sur cette réglementation, la priorité étant donnée à la législation concernant le trafic de drogues.

<sup>651</sup> La loi no. 118 du 15 décembre 1992 pour l'adhésion de la Roumanie à la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et à la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, M. Of. no. 341 du 30 décembre 1992.

<sup>652</sup> Action commune du 17 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les États membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue, JO L 342 du 31.12.1996, p. 6.

<sup>653</sup> Résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues, JO C 10 du 11.1.1997, p. 3.

d'harmonisation des politiques nationales »<sup>654</sup>. Sur le chemin de l'harmonisation, l'Union européenne a dû franchir plusieurs étapes : en premier lieu, un rapprochement des pratiques et des législations des États membres a été l'option choisie, avec l'action commune de 1996 en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue. Ensuite, l'instauration de règles minimales dans tous les États membres a incarné l'ébauche d'une harmonisation, par la résolution de la même année relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues. Elles seront suivies plus tard par d'autres instruments, plus performants<sup>655</sup>.

Tous ces actes ont été transposés en droit roumain par la loi sur la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues de 2000. La structure de la loi et la manière dont elle régit les institutions sont conformes à la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, à laquelle les actes européens précités font eux-mêmes référence<sup>656</sup>. Après avoir défini la terminologie spécifique, la loi prévoit principalement des dispositions de droit pénal matériel et procédural, sans pour autant faire référence aux questions de coopération internationale entre les services nationaux de répression, alors qu'elles étaient traitées tant par la Convention des Nations Unies que par les actes de l'Union européenne.

En incriminant le trafic et d'autres opérations illicites en lien avec des stupéfiants, la loi n'énumère pas moins de 11 infractions<sup>657</sup>. Elles visent : la culture, la production, la fabrication, l'extraction, la préparation, l'offre, la mise en vente, la distribution, la vente, la livraison, le transport des drogues de manière illégale ; les activités illicites pour la consommation de stupéfiants ; la mise à disposition d'un local où l'accès du public est permis pour la consommation illicite de drogues ; la prescription par un médecin de drogues à grand risque, sans qu'elle ne soit nécessaire ; l'encouragement à la consommation de drogues ; les opérations illicites avec des précurseurs. La confiscation des produits objets des infractions, certaines causes d'impunité et de réduction de peines pour la personne qui dénonce les faits et collabore avec la justice sont aussi prévues.

Le lien avec la criminalité organisée est établi par le biais d'une circonstance aggravante. Les opérations illicites incriminées par la loi sont ainsi punies de peines plus

---

<sup>654</sup> François-Xavier DUDOUET, « De la régulation à la répression des drogues », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2003, no. 52, p. 91.

<sup>655</sup> Voir la sous-section suivante.

<sup>656</sup> Voir, par exemple, les considérants de la Résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogues, précitée.

<sup>657</sup> Articles 2-12 de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

lourdes, comparables aux peines réservées dans le code pénal aux infractions les plus graves<sup>658</sup>, si la personne qui a commis l'infraction fait « partie d'une organisation ou d'une association ou d'un groupe d'au moins 3 personnes, avec structures déterminés et qui est constituée dans le but de la commission de ces faits et de l'obtention de bénéfices matériels ou d'autres avantages illicites »<sup>659</sup>. Avec l'entrée en vigueur ultérieure de la loi sur la criminalité organisée, cette disposition a été abrogée.

Sur le plan procédural, la loi met à la disposition des organes chargés des poursuites de telles infractions plusieurs instruments qui représentent tout autant de nouveautés pour le système roumain et qui sont caractéristiques de la lutte contre la criminalité organisée<sup>660</sup>. Un cadre spécifique est ainsi prévu pour le recours à des livraisons surveillées, à des enquêteurs infiltrés et à la mise sous surveillance des systèmes informatiques et de télécommunications dans le contexte de la lutte contre les stupéfiants. Plus spécifiquement encore, des contrôles médicaux adaptés sont autorisés en cas de suspicion de transport de drogues par une personne dans son corps.

Plusieurs de ces dispositions feront l'objet de modifications par la suite, avec l'évolution de l'acquis communautaire et l'application de la législation roumaine en pratique ; dans cette double perspective, il s'agira alors de l'adaptation de la législation aux réalités extérieures.

La teneur de ces dispositions ne nécessite pas de discussion approfondie, car cette loi sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues ne fait pas l'objet de débats. Les idées principales à retenir sont que la législation était nécessaire tant au niveau national, qu'à l'égard des exigences européennes en vue de la prochaine adhésion du pays à l'Union européenne ; et qu'ensuite, il fallait assurer sa mise à jour par rapport à des normes européennes elles-mêmes évolutives.

La situation est similaire en matière de blanchiment.

« Le terme de blanchiment désigne l'ensemble articulé d'opérations de nature économique et financière visant l'insertion dans le circuit légal des capitaux provenant d'activités illicites, traditionnellement du trafic de stupéfiants et aujourd'hui plus largement de

---

<sup>658</sup> Il s'agit de la peine d'emprisonnement de 15 à 25 ans.

<sup>659</sup> Article 12 de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée, dans sa forme initiale.

<sup>660</sup> Articles 20-25 de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

toute infraction pénale d'une certaine gravité »<sup>661</sup>. L'incrimination de blanchiment résulte formellement, aux niveaux international et européen, « de trois textes internationaux à valeur contraignante, qui constituent les textes fondateurs de la politique criminelle en la matière »<sup>662</sup> : il s'agit de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, de la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 et de la directive du Conseil des Communautés européennes de 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux<sup>663</sup>.

Au niveau de l'Europe de l'Union, en matière de lutte contre le blanchiment, « comme dans d'autres domaines, le développement d'une action européenne [...] est d'abord venu du droit communautaire, du premier 'pilier' des traités »<sup>664</sup>. Il a pris la forme de la directive mentionnée ci-dessus relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

Ce n'est que plus tard qu'une approche pénale a été adoptée par l'Union européenne, après l'introduction du troisième pilier par le Traité de Maastricht, par une action commune de 1998 concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, dont l'objectif était de rapprocher les normes nationales pénales dans le domaine de la lutte contre le blanchiment<sup>665</sup>.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée en Roumanie, en 1999, la première loi sur la prévention et la punition du blanchiment d'argent<sup>666</sup> ; auparavant, l'activité de recyclage des fonds provenant d'affaires illicites n'était pas incriminée comme infraction dans la législation roumaine<sup>667</sup>. La loi s'appuyait sur les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime qui constituait un instrument avec une double fonction : celle de protéger le système financier-bancaire et de conduire au dépistage et à la confiscation de tous les types de produits provenant des activités criminelles et destinés au recyclage<sup>668</sup>.

---

<sup>661</sup> Stefano MANACORDA, « La réglementation du blanchiment de capitaux en droit international : les coordonnées du système », *RSC*, no. 2, 1999, p. 251.

<sup>662</sup> Mani MALORIE, *L'Union européenne dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Entre intérêts nationaux et intérêts communautaires*, L'Harmattan, Collection Entreprises&Management, 2003. p. 12.

<sup>663</sup> Directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, JO L 166 du 28.6.1991, p. 77.

<sup>664</sup> Vincent JAMIN, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>665</sup> Action commune du 3 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, JO L 333 du 9.12.1998, p. 1.

<sup>666</sup> Loi no. 21 du 18 janvier 1999 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>667</sup> Camelia BOGDAN, « Distincții între infracțiunea de spalare a banilor și infracțiunile de tănuire și de favorizare a infractorului », *Jurnalul de studii juridice*, anul 2 (2007), no. 3-4, p. 69.

<sup>668</sup> Gheorghe MOCUTA, *Op. Cit.*, p. 165.

Bien que représentant une évolution pour le système roumain par son caractère innovant dans un domaine où une action législative se faisait désormais impérieuse, la loi était initialement rédigée de manière assez maladroite. Même si elle a été assez rapidement remplacée par une autre loi plus perfectionnée, elle posait pourtant les bases de tout un système d'intervention étatique en matière de blanchiment. Sa structure, tout comme les institutions et les organismes qu'elle a introduits ont été conservés lors de l'adoption, en 2002, de la nouvelle loi sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent<sup>669</sup>, qui est devenue depuis la loi de référence en la matière en droit roumain.

Les progrès sont visibles dans la loi de 2002, tant au niveau de la clarté de la terminologie utilisée, qu'en ce qui concerne la mise en place des institutions. La loi est structurée selon les mêmes chapitres que la loi ancienne<sup>670</sup>, mais de nouvelles définitions conceptuelles ont été données en matière de blanchiment. D'un point de vue pénal, c'est la définition de l'infraction de blanchiment d'argent qui est essentielle, impliquant les notions de « biens »<sup>671</sup> et de « transaction suspecte »<sup>672</sup>. Si le concept de « bien » est largement employé en matière juridique, avec les variations inhérentes au contexte dans lequel il est utilisé, l'infraction de blanchiment d'argent et la notion de transaction suspecte représentaient des nouveautés et il fallait les définir de manière stricte et précise pour les comprendre correctement.

La définition du blanchiment d'argent donnée par la loi est constituée d'une reprise presque mot pour mot de la définition figurant dans la Convention du Conseil de l'Europe de 1990. Elle est restée inchangée ultérieurement, en dépit des modifications subies par la loi. Sont donc constitutifs de l'infraction de blanchiment d'argent : « a) la conversion ou le transfert de biens par une personne ayant connaissance du fait que ces biens proviennent de la commission d'infractions, dans le but de dissimuler ou de masquer l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne ayant commis l'infraction dont proviennent les biens à échapper à des poursuites, à un jugement ou à l'exécution d'une peine ; b) la dissimulation

---

<sup>669</sup> La loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>670</sup> Les chapitres sont : la définition de la terminologie spécifique en matière de blanchiment, les procédures d'identification des clients et de traitement des informations, l'Office national de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent, les responsabilités et sanctions.

<sup>671</sup> Article 2 (b) de la loi, par « biens » on comprend « les biens corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, ainsi que les actes juridiques ou les documents attestant d'un titre ou d'un droit sur celles-ci ». Cette définition a été conservée au fil des modifications de la loi.

<sup>672</sup> Article 2 (c) de la loi dans sa forme initiale, une « transaction suspecte » est « l'opération qui, par sa nature et son caractère inhabituel par rapport aux activités du client, soulève la suspicion de blanchiment d'argent ». Il s'agit de la première définition donnée de la notion ; depuis, à la suite des modifications subies par la loi, elle a été changée pour aboutir à cette forme : « l'opération qui, apparemment, n'a pas un but économique ou légal ou qui, par sa nature et/ou par son caractère inhabituel par rapport aux activités du client [...], soulève la suspicion de blanchiment d'argent ou de financement d'actes de terrorisme ».

ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits qui y sont attachés, par une personne ayant connaissance du fait que ces biens proviennent de la commission d'infractions; c) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par une personne ayant connaissance, au moment où il les reçoit, qu'ils proviennent de la commission d'infractions »<sup>673</sup>.

Cette définition qui correspond au blanchiment en sens large des « produits du crime » révèle une incohérence avec le nom de l'infraction, « blanchiment d'argent », qui est trop restreint par rapport au champ d'application de l'infraction ; l'objet de celle-ci peut être tout type de produit, non pas uniquement de l'argent<sup>674</sup>.

L'infraction de blanchiment est une infraction « corrélative, dérivée »<sup>675</sup>, qui est conditionnée par l'existence préalable de l'infraction-source d'origine des biens. Dans la loi initiale sur le blanchiment d'argent, une liste limitative d'infractions pouvant constituer l'infraction en amont était prévue<sup>676</sup>. En accord avec les réglementations européennes et internationales auxquelles la Roumanie s'était engagée à adhérer dans le cadre du processus d'intégration européenne, celle-ci a été éliminée dans la nouvelle loi, pour laisser le champ libre à l'incrimination pour toute opération de blanchiment, sans que l'infraction-source de provenance des biens ne soit déterminante.

Des obligations en ce sens ont été imposées au droit roumain à la suite de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe<sup>677</sup>, mais aussi à la suite de l'adoption, au niveau de l'Union européenne, de la décision-cadre concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime<sup>678</sup>, qui a remplacé l'action commune de 1998. Tout comme cette dernière, la décision-cadre vise la manière dont les États membres mettent en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe, mais va plus loin, se fondant sur les dispositions du Traité de l'Union

---

<sup>673</sup> Article 23 alinéa 1 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent.

<sup>674</sup> Sur cette question, voir Valerica DABU, Remus BORZA, « Infracțiunea de spalare a banilor in lumina noilor acte legislative (II) », *Revista de drept penal*, anul XV (2008), no. 2, p. 68.

<sup>675</sup> Camelia BOGDAN, *Op. Cit.*, p. 75.

<sup>676</sup> Article 23 alinéa 1 (a) de la loi no. 21 du 18 janvier 1999 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, abrogé depuis, comme l'ensemble de la loi. Les infractions inscrites dans la liste comptaient parmi celles considérées comme graves, par exemple le trafic de stupéfiants, les faux, la banqueroute frauduleuse, les infractions commises en utilisant des cartes de crédit etc.

<sup>677</sup> La loi no. 263 du 15 mai 2002 pour la ratification de la Convention européenne relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, signée à Strasbourg le 8 novembre 1990, M. Of. no. 353 du 28 mai. 2002.

<sup>678</sup> Décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, JO L 182 du 5.7.2001, p. 1.

européenne<sup>679</sup> qui lui permettent d'adopter des règles minimales relatives aux éléments constitutifs et aux sanctions pénales applicables dans le domaine de la criminalité organisée. Elle réalise ainsi « une harmonisation du champ des infractions sous-jacentes du blanchiment »<sup>680</sup>, imposant aux États membres de couvrir « en tout état de cause les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale supérieure à un an, ou, dans les États dont le système juridique prévoit pour les infractions un seuil minimal, les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée minimale supérieure à six mois »<sup>681</sup>. Ce type d'intervention européenne qualifiée de « répressive traditionnelle »<sup>682</sup> délimite la catégorie des infractions en amont, s'appliquant ainsi aux normes qui définissent les actes de blanchiment, pour donner aux États membres un cadre limité d'action législative et pour les obliger à agir, comme cela a été le cas avec la législation roumaine.

Sur le fond de l'infraction de blanchiment telle que prévue par la loi roumaine, existe en pratique une discussion relative à l'utilité de l'incrimination concernant ce qui pourrait être appelé « auto-blanchiment », à savoir le fait de chercher soi-même à blanchir les biens obtenus par la commission d'une infraction. La contestation de l'utilité de cette forme de blanchiment trouve sa justification dans le fait qu'une personne qui a commis une infraction lucrative recherche tout naturellement à s'approprier le bien ainsi obtenu illicitement.

Pour le blanchiment par un tiers, la situation est différente et la *ratio legis* n'est pas en discussion. Il a été toutefois souligné en pratique que, même avant l'existence de la loi spéciale dans le paysage juridique roumain, alors que le blanchiment n'était pas formellement identifié en tant qu'infraction, le tiers intervenant dans une situation de cette nature était poursuivi comme « facilitateur », receleur ou tout simplement complice, en fonction des particularités de l'espèce. Sa culpabilité était ainsi couverte par la loi.

Tous les sujets actifs d'une infraction étaient ainsi punis, sans qu'ils ne puissent y échapper. L'actuelle réglementation n'aurait pas apporté comme nouveauté qu'une incrimination différente.

Il faut pourtant intégrer l'infraction de blanchiment au contexte qui a motivé son adoption sur les plans international, européen et, ensuite, national. Il ne s'agit pas seulement

---

<sup>679</sup> Article 31 TUE.

<sup>680</sup> Vincent JAMIN, *Op. Cit.*, p. 84.

<sup>681</sup> Article 1 (b) de la décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime.

<sup>682</sup> Stefano MANACORDA, « La réglementation du blanchiment de capitaux en droit international : les coordonnées du système », *Op. Cit.*, p. 256.

d'une innovation juridique, elle correspond à un besoin de politique pénale, adaptée aux nouvelles réalités pratiques d'un monde en évolution. Il est important toutefois de distinguer aujourd'hui l'infraction de blanchiment des infractions de « favorisation de l'infracteur »<sup>683</sup> et de recel<sup>684</sup>, toujours en vigueur dans le code pénal roumain. En dehors du domaine d'application très différent de ces infractions, le blanchiment d'argent visant des agissements très précis alors que les infractions de « favorisation de l'infracteur » et de recel ont une portée générale, le but poursuivi pourrait être déterminant pour les distinguer : pour l'infraction de blanchiment, la mise en circulation licite des biens obtenus par l'infraction est l'objectif final, alors que pour le recel et la favorisation de l'infraction le but est l'obtention d'un avantage matériel ou le contournement de la justice<sup>685</sup>.

Dans la perspective d'assurer la conformité avec les normes européennes, la loi roumaine sur la prévention et la punition du blanchiment ne se limite pas à la transposition de la définition du blanchiment. En adéquation avec la Convention du Conseil de l'Europe et avec l'action commune de 1998, elle prévoit des dispositions en matière de confiscation des biens qui font l'objet du blanchiment et des techniques d'investigations spéciales auxquelles il est possible d'avoir recours pour prouver l'existence du blanchiment. Celles-ci ont évolué de manière importante depuis l'adoption de la loi, au fil des modifications subies, et révèlent la complexité d'une législation qui doit s'adapter aux réalités extérieures.

Le même mouvement a pu être observé concernant la loi sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation de drogues. Ce trait commun aux deux réglementations est l'expression de la transformation de ces deux lois, en opposition avec la stabilité dont bénéficie la loi sur la criminalité organisée. Il peut dès lors être conclu à l'évolution indépendante de ces lois, en dépit de leur origine commune.

## **§ 2. Une évolution indépendante des nouvelles lois**

---

<sup>683</sup> Article 264 du code pénal. La favorisation de l'infracteur est « l'aide accordée à un infracteur sans une entente établie au préalable ou au moment de la commission de l'infraction, pour entraver ou pour empêcher la poursuite pénale, le jugement ou l'exécution de la peine ou pour assurer à l'infracteur l'avantage ou le produit de l'infraction ».

<sup>684</sup> Article 221 du code pénal. Le recel est « le fait de recevoir, d'acquérir ou de transformer un bien ou de faciliter sa valorisation, sachant que le bien provient de la commission d'un fait réprimé par la loi pénale, si le but poursuivi a été l'obtention, pour soi-même ou pour autrui, d'un avantage matériel ».

<sup>685</sup> Sur ces questions, voir Camelia BOGDAN, *Op. Cit.*, p. 73.

Les lois sur la criminalité organisée, le trafic de drogues et le blanchiment d'argent sont les premières à avoir été introduites dans le système roumain comme réponses de l'État à des manifestations spécifiques du phénomène de criminalité organisée, entendu au sens le plus large du terme. Leur genèse est commune, fondée sur deux éléments : elles sont le résultat de la transposition en droit roumain des normes européennes existantes dans leurs domaines respectifs et font partie de la même démarche d'action coordonnée au niveau national en la matière.

Les lois ne se trouvent pourtant pas dans une position d'égalité. La loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée constitue, depuis son adoption, le cadre pour toutes les autres *lex specialis*, antérieures ou ultérieures, régissant des domaines symptomatiques de la criminalité organisée. Dans cette position de « pilier » de la législation roumaine relative à la criminalité organisée, elle se devait d'être aussi un exemple de stabilité. Malgré de grandes difficultés, l'exploit a pourtant été réalisé (A). Les lois sur la lutte contre le trafic de drogues et le blanchiment d'argent ont frayé elles aussi des chemins, dans leur qualité de lois-pionnières dans leurs domaines respectifs. L'évolution subséquente de ces domaines les a obligées pourtant à subir des transformations pour être capables de s'adapter aux réalités extérieures qui les entourent (B).

#### A. La stabilité de la loi sur la criminalité organisée

Depuis son adoption, la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée est restée pratiquement inchangée, fait rarissime dans le système roumain<sup>686</sup>. Ce constat dénote avant tout une qualité de départ de la loi. Le mérite est d'autant plus grand que la loi s'inscrit dans un contexte déjà bien connu caractérisé par un changement perpétuel de législation lié à l'intégration en droit roumain d'un acquis européen lui-même évolutif.

La loi transpose au niveau national des dispositions européennes et internationales qui ont fait elles-mêmes l'objet d'intenses discussions et négociations pour arriver à la formule finale qui s'impose désormais aux États. Le fait que, sur de nombreux points, elle ne fait que traduire ces dispositions pour les intégrer dans une loi nationale directement applicable constitue certainement une des explications de la qualité de cette loi. Une autre pourrait tenir à la conduite disciplinée du législateur, lequel n'a pas hésité cette fois à opter dès le début par une législation claire, complète et respectueuse de toutes les exigences.

---

<sup>686</sup> La loi a subi une seule modification, en 2005, par une ordonnance d'urgence concernant certaines mesures pour la lutte contre l'évasion fiscale. L'impact est sans importance pour le fond de la loi.

La loi joue aussi un rôle de guide pour l'action étatique nécessaire en matière de criminalité organisée. En conséquence, elle ne compte que des dispositions essentielles : la loi pose des principes. Ils prennent différentes formes, qu'il s'agisse de la terminologie spécifique applicable dans tous les domaines de la criminalité organisée, des moyens procéduraux mis à la disposition des autorités ou bien des dispositions d'applicabilité générale en matière de coopération<sup>687</sup>. Ces principes ont par leur nature une vocation à la stabilité.

Comme cela a été observé en pratique, les manifestations de la criminalité organisée fluctuent, mais le phénomène reste le même. La loi suffit donc pour lui répondre.

Au niveau national de la Roumanie, plusieurs manifestations ont été observées au fil du temps. Par exemple, la traite des êtres humains est une manifestation typique pour la Roumanie dans le contexte sociopolitique de l'Europe de l'Est. Au cours des années 1996-1997, les prémices d'un trafic international de personnes ont pu être observées, pour assister à une véritable explosion du trafic international à partir de l'année 2000. En parallèle, le trafic de migrants se développait, En outre, des infractions de la sphère de la macro-criminalité financière étaient détectées. Dès l'année 2005, la criminalité informatique apparaissait et se développait. Pour les années 2010 et 2011, le trafic de drogues est largement en tête, suivi de manière aléatoire par la traite d'êtres humains, le trafic de migrants, le blanchiment d'argent et la criminalité informatique<sup>688</sup>. Dans tous ces domaines, la loi sur la lutte contre la criminalité organisée était applicable et à été appliquée, conjointement avec les lois spéciales, dans les domaines où elles étaient disponibles.

Un constat similaire s'impose en ce qui concerne le recours à la notion de groupe criminel organisé. Au début de l'apparition des manifestations de criminalité organisée sur le territoire roumain il s'agissait de groupes isolés, réunissant les conditions pour être considérés comme relevant de la criminalité organisée ; le temps passant, ils sont devenus des entreprises criminelles, dont l'appartenance à la criminalité organisée ne fait plus de doute. Il s'agit donc de la formation d'un phénomène, auquel la loi a su répondre dès son adoption.

#### *B. La transformation des lois sur le trafic de drogues et le blanchiment d'argent*

---

<sup>687</sup> Sur toutes ces questions, voir la sous-section précédente.

<sup>688</sup> Une situation statistique complète, par année, peut être trouvée sur le site internet de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, <http://www.diccot.ro/>. Ces données en font partie.

Les réalités extérieures impliquant l'élaboration de nouvelles normes adoptées au niveau de l'Union européenne et l'évolution de la technique ont eu un impact plus marqué sur les lois concernant le trafic de drogues et le blanchiment d'argent.

Depuis leur adoption, ces deux lois ont subi des nombreuses modifications pour aboutir à leur forme actuelle. Parmi les changements qui leur ont été apportés, les plus importants concernent des dispositions essentielles et transforment le fond de la loi dans son ensemble. Ce sont ces changements successifs et irréguliers qui intéressent la présente étude. Les autres changements consistent en des interventions de moindre ampleur et sont occasionnés par le besoin de modifier un point très précis de la loi ; ceux-ci sont plus nombreux et leur impact global sur la loi est de très faible intensité.

La première catégorie de changements a été motivée principalement par la nécessité de conformer la loi à l'acquis communautaire qui avait lui-même évolué entre temps. S'ajoutait en outre la nécessité d'adapter la loi aux nouvelles réalités pratiques qui n'étaient pas restées immobiles. Profitant de ces occasions, le législateur est intervenu également, pour perfectionner certaines dispositions qui avaient été initialement rédigées de manière maladroite ou lacunaire. Ces éléments permettent d'évaluer la qualité initiale de la loi mais également de justifier ces changements étant donné la complexité des lois et leur caractère novateur.

La loi sur la lutte contre le trafic et la consommation de drogues a été modifiée de manière significative<sup>689</sup> quatre ans après son adoption<sup>690</sup>. Les nouvelles réalités pratiques ayant montré que le nombre des infractions à la législation relative aux drogues avait été multiplié par trois depuis l'époque où la loi avait été adoptée ; que le nombre de consommateurs de drogues avait atteint des valeurs alarmantes<sup>691</sup> et que, en somme, le phénomène prenait des proportions inquiétantes, le besoin d'adapter la loi était devenu pressant.

---

<sup>689</sup> Avant cela, la loi sur la lutte contre le trafic et la consommation de drogues avait été modifiée, pour la première fois, pour des raisons de politique pénale liées à la protection des mineurs et des jeunes en général. La modification a visé le traitement répressif des infractions figurant la loi, dans le sens du renforcement de celui-ci, pour les cas où les infractions concernent des mineurs ou des établissements scolaires fréquentés par des jeunes. La loi modificative a été la loi no.169 du 10 avril 2002 sur la modification du code pénal, du code de procédure pénale et de certaines lois spéciales, M. Of. no. 261 du 18 avril 2002.

<sup>690</sup> La loi no. 522 du 24 novembre 2004 pour la modification de la loi no. 143/2000 sur la lutte contre le trafic et la consommation illicite des drogues, M.Of. no. 1155 du 7 décembre 2004.

<sup>691</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi, disponible sur le site internet de la chambre des députés roumaine, en cherchant par le nom ou le numéro de la loi, à l'adresse suivante : [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.home](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.home)

De surcroît, de nouvelles normes étaient intervenues au niveau européen et il fallait les intégrer à la législation roumaine. L'exposé des motifs de la loi évoque expressément une série de décisions du Conseil de l'Union européenne concernant les drogues de synthèse<sup>692</sup> et de la stratégie antidrogue de l'Union européenne 2005-2012<sup>693</sup>. Il faut aussi mentionner la décision-cadre concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue<sup>694</sup> qui est venue remplacer l'action commune en la matière de 1996, devenue rapidement obsolète<sup>695</sup>.

La première modification concerne le titre même de la loi, qui est changé pour inclure la préoccupation des autorités en matière de prévention concernant le phénomène de la drogue : la loi devient ainsi « la loi sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues ». Dans cette perspective, les principaux changements concernent la prise en charge médicale des consommateurs de drogues<sup>696</sup> et la loi se voit transformée, d'une loi fondamentalement répressive axée sur la lutte contre le trafic et la consommation de drogues en une loi beaucoup plus complexe, avec des institutions qui œuvrent ensemble pour prévenir et réduire le phénomène.

Les dispositions procédurales initiales de la loi sont conservées, mais sont enrichies par plusieurs possibilités mises à la disposition des organes de poursuite afin de diriger les consommateurs vers des programmes médicaux spécialisés, prévoyant même à cette fin de pouvoir remplacer une mesure d'arrestation par une autre mesure préventive<sup>697</sup>. Plus encore, si la personne mise en cause se soumet au programme et le respecte intégralement, existe la possibilité pour le juge de ne pas lui appliquer de peine ou de différer jusqu'à deux

---

<sup>692</sup> 1999/615/JAI: Décision du Conseil, du 13 septembre 1999, définissant la 4-MTA comme une nouvelle drogue de synthèse qui doit être soumise à des mesures de contrôle et à des sanctions pénales, JO L 244 du 16.9.1999, p. 1 ; 2002/188/JAI: Décision du Conseil du 28 février 2002 en ce qui concerne des mesures de contrôle et des sanctions pénales relatives à la nouvelle drogue de synthèse PMMA, JO L 63 du 6.3.2002, p. 14 ; 2003/847/JAI: Décision 2003/847/JAI du Conseil du 27 novembre 2003 concernant les mesures de contrôle et les sanctions pénales relatives aux nouvelles drogues de synthèse 2C-I, 2C-T-2, 2C-T-7 et TMA-2, JO L 321 du 6.12.2003, p. 64.

<sup>693</sup> Note du Conseil du 22 novembre 2004 sur la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2012) [15074/04 – Non publiée au Journal officiel]

<sup>694</sup> Décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue, JO L 335 du 11.11.2004, p. 8.

<sup>695</sup> Emanuele PITTO, « La lutte contre le trafic de drogues », in *Le droit pénal de l'Union européenne, Op. Cit.*, p. 272.

<sup>696</sup> Le terme « toxicomane » employé précédemment est d'ailleurs remplacé par le terme « consommateur », selon l'article 1<sup>er</sup> (h) et (h<sup>1</sup>) de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>697</sup> Nouvel article 19<sup>1</sup> de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

ans son application<sup>698</sup>. Ces mesures sont naturellement valables pour les cas d'opérations illicites visant la consommation propre de drogues et ne concernent pas les cas de trafic, où la gravité est différente.

D'autres dispositions, qui trouvent une application spécifique en matière de criminalité organisée liée au trafic de drogues, ont été précisées par la loi modificative, comme celles visant les enquêteurs infiltrés et la confiscation des produits illicites<sup>699</sup>.

Toujours en rapport avec la criminalité organisée, il convient d'expliquer ici l'articulation entre la loi sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues et la loi sur la lutte contre la criminalité organisée, entrée en vigueur entre temps. Une superposition pourrait être redoutée entre les dispositions de la loi sur les drogues concernant l'incrimination, sous la forme d'une circonstance aggravante, de l'organisation, de la direction ou du financement des faits constitutifs d'infractions de trafic ou de consommation illicite de drogues<sup>700</sup> et celles de la loi sur la criminalité organisée concernant l'incrimination de la participation à un groupe criminel organisé, sous la forme de l'initiation, de la constitution, de l'adhésion ou du soutien sous toute ses formes d'un tel groupe<sup>701</sup>. En réalité, des champs d'application différents de ces normes peuvent être identifiés, parce que la loi sur les drogues « ne suppose pas nécessairement l'existence d'un groupe criminel organisé »<sup>702</sup>.

La loi sur la prévention et la répression du blanchiment d'argent a été modifiée de manière substantielle à plusieurs reprises. Toutes ses modifications ont été motivées par des changements de l'acquis communautaire et, subséquemment, par la nécessité de mettre à jour la législation roumaine.

La première modification d'ampleur de la loi est intervenue trois ans après son adoption<sup>703</sup>, en 2005, dans le but déclaré d'aligner la législation en la matière non seulement

---

<sup>698</sup> Nouvel article 19<sup>2</sup> de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>699</sup> Article 1<sup>er</sup> (k) et nouvel article 17 alinéa 3 de la loi. Des dispositions sur la confiscation figurent d'ailleurs dans la décision-cadre de 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

<sup>700</sup> Cette incrimination est prévue à l'article 10 de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>701</sup> Article 7 de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>702</sup> Dr. Voicu PUSCASU et Dr. Georgeta SABAU, *Op. Cit.*, p. 193.

<sup>703</sup> Loi no. 230 du 13 juillet 2005 sur la modification de la loi no. 656/2002 pour la prévention et la sanction du blanchiment d'argent, M. Of. no. 618 du 15 juillet 2005.

sur les nouvelles normes européennes<sup>704</sup>, à savoir la directive de 2001<sup>705</sup> modifiant la directive de 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux<sup>706</sup> et les recommandations faites par le comité Moneyval dans les rapports d'évaluation de la situation en matière de blanchiment en Roumanie<sup>707</sup>, mais aussi sur les normes internationales prévues par les 40 recommandations contre le blanchiment de capitaux du Groupe d'action financière, connu sous le nom de GAFI<sup>708</sup>, complétées par ses 9 recommandations sur le financement du terrorisme élaborées suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001<sup>709</sup>.

En conséquence, le champ de la loi a été élargi pour y inclure le financement du terrorisme, ce qui s'est traduit en premier lieu par une modification du titre de la loi, devenu « loi pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme ».

D'une manière générale, la loi élargit la sphère des personnes et des institutions qui ont l'obligation de rapporter les transactions suspectes. La définition de la transaction suspecte elle-même redéfinie, le financement du terrorisme étant ajouté de manière expresse comme but de l'opération suspecte<sup>710</sup>.

---

<sup>704</sup> L'exposé des motifs de la loi en parle explicitement. L'exposé des motifs est disponible sur le site internet de la Chambre des députés roumaine, en cherchant par le nom ou le numéro de la loi, à l'adresse suivante : [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.home](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.home)

<sup>705</sup> Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux - Déclaration de la Commission, JO L 344 du 28.12.2001, p. 76. Elle est aussi connue sous le nom de deuxième directive sur le blanchiment.

<sup>706</sup> Même si la nouvelle directive date du 4 décembre 2001, c'est-à-dire est antérieure à l'adoption de la loi qui a eu lieu le 7 décembre 2002, elle n'avait pas été prise en compte à ce moment là, à cause du processus législatif qui avait déjà été initié et de la nécessité de légiférer au plus vite. De plus, le délai de transposition de la directive avait été établi pour le 15 juin 2003.

<sup>707</sup> Le comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) a pour objectif de s'assurer, dans le cadre du Conseil de l'Europe, que les États membres ont mis en place un système efficace pour contrer le blanchiment et le financement du terrorisme et qu'ils respectent les normes internationales pertinentes dans ce domaine. À partir de l'année 2000, il rédige des rapports périodiques sur la situation en matière de blanchiment en Roumanie, dans le cadre de trois cycles d'évaluation. Pour plus d'informations à ce sujet, voir le site internet du comité et la page dédiée à la Roumanie à l'adresse : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/countries/romania\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/countries/romania_FR.asp).

<sup>708</sup> Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les Ministres de ses États membres. Les objectifs du GAFI sont : l'élaboration des normes et la promotion d'une application effective des mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées à l'intégrité du système financier international. Pour plus de détails sur le GAFI, voir son site internet à l'adresse <http://www.fatf-gafi.org/fr/>

<sup>709</sup> Sur ce point, voir aussi Sorin TANASE, « Aspecte introductive de ordin legal si institutional referitoare la spalarea banilor in Romania », *Dreptul*, no. 9, 2010, p. 211.

<sup>710</sup> Nouvel article 2 (c) de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

La loi comprend aussi plusieurs modifications concernant les instruments mis à la disposition des autorités pour la découverte et la poursuite des infractions de blanchiment. Les infractions de blanchiment ont toujours été étroitement liées à la lutte contre la criminalité organisée et « la principale source d'inquiétude a été le professionnalisme »<sup>711</sup> de cette dernière. Cependant, les praticiens se sont plaints du fait que les mesures anti-blanchiment d'argent aient une efficacité limitée, surtout dans la mesure où le blanchiment est souvent par nature un crime qui dépasse les frontières des États<sup>712</sup>. De surcroît, « les politiques de lutte contre les activités de blanchiment d'argent et de confiscation des produits obtenus de manière illicite doivent être reformulés afin de tenir compte des caractéristiques changeantes de la criminalité organisée. La complexité croissante (en termes de technologie et d'ampleur) des activités de criminalité organisée, comme le blanchiment d'argent, fait que la législation dans ce domaine devient rapidement obsolète »<sup>713</sup>.

Pour toutes ces raisons, la loi modificative de 2005 a constitué un rafraîchissement des dispositions régissant la confiscation et les mesures de gel des produits illicites, le secret professionnel et bancaire, ainsi que la mise sous surveillance des comptes bancaires et des instruments de communication.

Alors que la prise de mesures de gel<sup>714</sup> devient obligatoire pour les cas d'infractions de blanchiment ou de financement du terrorisme afin que la mesure ultérieure de confiscation puisse être menée à son terme<sup>715</sup>; la réglementation de la confiscation est largement revue et étendue<sup>716</sup>: seront confisqués les produits illicites, mais aussi leur équivalent en argent ou les biens obtenus en échange, ainsi que les revenus ou les autres bénéfices qu'ils ont apportés. Si les produits illicites sont difficilement identifiables, sont confisqués des biens d'une valeur équivalente. Plus aucun vide juridique ne peut bénéficier aux auteurs d'infractions de blanchiment ou de financement du terrorisme qui auraient pu garder des bénéfices obtenus de la commission d'infractions.

L'inopposabilité du secret bancaire et professionnel est étendue aux infractions de financement du terrorisme<sup>717</sup>, tout comme la faculté de faire usage de la mise sous

---

<sup>711</sup> J. VOLGAERT, *Op. Cit.*, p. 251.

<sup>712</sup> *Ibid.*

<sup>713</sup> Ernesto U. SAVONA, *Op. Cit.*, p. 264-265.

<sup>714</sup> Selon le code de procédure pénal roumaine, article 163 et suivants, les mesures de gel consistent dans l'institution d'un séquestre sur des biens meubles ou immeubles.

<sup>715</sup> Article 24<sup>1</sup> de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>716</sup> Nouvel article 25 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>717</sup> Nouvel article 26 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

surveillance des comptes bancaires, de la mise sous surveillance, de l'interception ou de l'enregistrement des communications, ainsi que de l'accès aux systèmes informatiques<sup>718</sup>, pour trouver des preuves ou identifier les auteurs des infractions.

La loi modificative de 2005 introduit la possibilité d'utiliser, si les autres moyens ne sont pas suffisants, des enquêteurs infiltrés, institution par excellence réservée au démantèlement des réseaux de criminalité organisée et qui se retrouve mentionnée par ces dispositions, comme elle l'avait été pour les infractions de trafic de drogues.

La loi modificative suivante ayant un impact sur le fond de la loi relative au blanchiment d'argent intervient en 2006<sup>719</sup> permet de confirmer, en y ajoutant quelques modifications, une ordonnance d'urgence de 2005, donc de la même année que la loi précédente, destinée à corriger des erreurs ou des insuffisances glissées dans la loi. Une révision était considérée comme urgente étant donnée l'imminence du prochain rapport régulier sur l'état du pays, dans la dernière année avant son adhésion à l'Union européenne qui a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La précipitation du législateur roumain s'explique donc.

À partir de cette période et jusqu'à la forme qu'on lui connaît actuellement, la loi sur le blanchiment d'argent fera pourtant l'objet de plusieurs séries de modifications qui feront que cette loi a pu être considérée comme caractérisée par son instabilité. Les réformes ont visé principalement les personnes auxquelles incombe l'obligation de rapporter des opérations soupçonnées de relever du blanchiment ou du financement du terrorisme<sup>720</sup> et l'étendue de cette obligation. La nouveauté apportée par la loi modificative de 2006 à ce sujet est l'obligation d'identification des clients<sup>721</sup> par ces personnes, dès l'existence d'un soupçon de blanchiment, et l'obtention d'informations pour l'établissement de l'identité réelle des personnes aux noms et dans l'intérêt desquelles agissent les représentants. Ces dispositions ont pour rôle d'assurer la conformité de la législation avec la directive de 2001 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux<sup>722</sup>.

---

<sup>718</sup> Nouvel article 27 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>719</sup> La loi no. 36 du 1<sup>er</sup> mars 2006 portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 135/2005 sur la modification de la loi no. 656/2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme, M. Of. no. 200 du 3 mars 2006.

<sup>720</sup> Il s'agit des articles 8 et 9 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée. Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans les détails, mais le phénomène devait être mentionné dans le contexte de l'évaluation de la législation.

<sup>721</sup> Il s'agit par exemple des clients des établissements bancaires.

<sup>722</sup> Plus précisément, il s'agit des articles 7 et 8 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

Concernant la répression des auteurs, la loi modificative de 2006 apporte plusieurs nouveautés en matière du traitement répressif des personnes morales<sup>723</sup>, une préoccupation essentielle pour les autorités européennes dans le domaine de la criminalité organisée.

La suivante modification d'ampleur de la loi pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme, a été faite en deux étapes. La première a été l'adoption, en 2008, d'une nouvelle ordonnance d'urgence portant des changements profonds et nombreux<sup>724</sup>. L'urgence était justifiée par le dépassement par l'État roumain des délais de transposition de la directive de 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme<sup>725</sup> et de la directive de 2006 concernant la définition des personnes politiquement exposées<sup>726</sup>, qui avaient été fixés au 15 décembre 2007. La deuxième étape a été celle de la loi portant approbation de cette ordonnance d'urgence, qui n'est intervenue qu'en 2011<sup>727</sup>. Entre temps, pour une période trois ans, l'ordonnance d'urgence a été d'application directe et immédiate ce qui, combinée avec les changements ultérieurs dont elle a été l'objet, contribue encore à renforcer la critique d'instabilité dont la législation roumaine a souvent été l'objet.

Il s'agit également de la modification la plus importante en termes d'ampleur apportée à la loi sur le blanchiment d'argent. En dehors de la sphère des personnes soumises à l'obligation de rapporter des opérations suspectes et de l'étendue de leur obligation de connaissance de leur clientèle, précédemment évoquées, l'ordonnance d'urgence et la loi introduisent aussi quelques nouveautés absolues.

---

<sup>723</sup> Nouvel alinéa 3<sup>1</sup> de l'article 22 de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>724</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 53 du 21 avril 2008 concernant la modification de la loi no. 656/2002 pour la prévention et la sanction du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme, M. Of. no. 333 du 30 avril 2008.

<sup>725</sup> Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JO L 309 du 25.11.2005, p. 15. Elle est aussi connue sous le nom de troisième directive en matière de blanchiment. Pour plus d'informations sur les trois directives concernant le blanchiment, voir Guy STESENS, « Money Laundering », in *Le droit pénal de l'Union européenne, Op. cit.*, p. 201 et s.

<sup>726</sup> Directive 2006/70/CE de la Commission du 1<sup>er</sup> août 2006 portant des mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des personnes politiquement exposées et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée, JO L 214 du 4.8.2006, p. 29.

<sup>727</sup> La loi no. 238 du 5 décembre 2011 portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 53 du 21 avril 2008 concernant la modification et de la loi no. 656/2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme, M. Of. no. 861 du 7 décembre. 2011.

Il s'agit notamment de la définition de la « personne politiquement exposée »<sup>728</sup> qui a fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union européenne par la directive de 2006 portant le même nom, en vue d'« une application cohérente du concept »<sup>729</sup>. En effet, la directive de 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme « exige que les établissements et les personnes qui en relèvent appliquent, en fonction de leur appréciation du risque, des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle pour ce qui concerne les transactions ou relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées résidant dans un autre État membre ou dans un pays tiers »<sup>730</sup>. Cette mesure destinée à lutter contre la dimension transnationale de la criminalité est ainsi intégrée dans le système roumain, qui, en conséquence, est apte à répondre conjointement avec les autres États membres de l'Union au phénomène de blanchiment d'argent associé au financement du terrorisme et à la criminalité organisée.

Plus précisément, deux autres nouveautés absolues trouvent application en matière de lutte contre la criminalité organisée. La première est un instrument puissant de négociation avec les infracteurs, contribuant à un démantèlement plus rapide des réseaux de criminalité organisée ; il s'agit de la réduction de moitié de la peine encourue bénéficiant à la personne qui dénonce et facilite l'identification et la mise en cause de la responsabilité pénale des autres participants à la commission de l'infraction<sup>731</sup>. La deuxième est un instrument mis à la disposition des autorités pour aider la recherche de preuves et l'identification des auteurs des infractions, instrument très spécifique pour la lutte contre la criminalité organisée ; il s'agit de la livraison surveillée de sommes d'argent<sup>732</sup>.

L'alignement du droit roumain sur les normes européennes et internationales a déterminé cet éclatement de la législation spéciale en matière de criminalité organisée qui a commencé par l'élargissement des domaines dans lesquels une ébauche de réglementation,

---

<sup>728</sup> Nouvel article 2<sup>1</sup> de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>729</sup> Voir le premier considérant de la directive 2006/70/CE de la Commission du 1<sup>er</sup> août 2006 portant des mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des personnes politiquement exposées et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée, précitée.

<sup>730</sup> *Ibid.*

<sup>731</sup> Nouvel article 23<sup>1</sup> de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>732</sup> Nouvel article 27 (d) de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

même minime, existait. Pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée, une conclusion peut être tirée de ce mouvement de transformation : pour une action efficace, une approche globale initiée à niveau supranational et transposée à niveau national est nécessaire. La Roumanie est un « cas d'école » en la matière étant donné son travail d'intégration européenne. Les rapports réguliers rédigés dans ce cadre ont d'ailleurs instamment sollicité cette transposition et ont noté son accomplissement. De ce point de vue, la situation est similaire en ce qui concerne les nouveaux domaines créés dans le cadre de la législation spéciale en matière de criminalité organisée.

## *Section 2 – L'introduction de nouveaux domaines*

D'une part, la diversité des formes de la criminalité organisée qui avaient commencé à être identifiées sur le territoire roumain a fait apparaître une nécessité accrue de légiférer dans des domaines qui, auparavant, n'avaient pas même été abordés. D'autre part, sous l'étroite surveillance des autorités européennes qui se chargeaient d'analyser en détail la législation roumaine, la nécessité de légiférer a été transformée en une obligation de légiférer. L'objectif étant que le pays soit en mesure de répondre de concert, avec les autres États membres de l'Union européenne, à toutes les menaces de la criminalité organisée, les autorités européennes ont vérifié point par point la liste des domaines dans lesquels devait exister une législation. Là où elle faisait défaut, il fallait intervenir, sur la base de l'expérience et du savoir-faire des représentants européens, faisant fi du caractère de nouveauté complète du domaine en question au niveau national. C'est ainsi qu'ont été introduits dans le paysage juridique roumain des domaines nouveaux, d'une importance certaine pour la lutte contre la criminalité organisée.

En fonction de l'impact qu'ils ont eu sur la législation roumaine, ces nouveaux domaines peuvent être repartis en deux catégories : domaines nouveaux dans la législation en général et domaines nouvellement liés à la criminalité organisée. Font partie de la première catégorie la traite des êtres humains et la protection des témoins, nouveautés absolues dans le droit roumain ; dans la deuxième catégorie peuvent être intégrés le commerce électronique, les marchés de capitaux, l'évasion fiscale, ainsi que le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, matières qui sont régies indépendamment de la lutte contre la criminalité organisée mais qui peuvent être impliquées dans des manifestations de cette dernière.

Dans chacun de ces domaines, une loi a été adoptée pendant le processus d'intégration européenne du pays. Dans chacune des deux catégories identifiées ci-dessus, les lois ont un commun un même intérêt de légiférer, mais l'objectif du législateur diffère d'une catégorie à l'autre et permet ainsi de distinguer entre les catégories de nouveaux domaines (§ 1). Sur le fond, le champ d'application des lois fait ressortir leur nouveauté, qui se positionne différemment par rapport à la lutte contre la criminalité organisée (§ 2).

### **§ 1. L'intérêt de légiférer, facteur de différenciation parmi les nouveaux domaines**

L'analyse vise six lois différentes qui ont un point de départ commun, à savoir la transposition de l'acquis communautaire dans chacun des domaines correspondants. En revanche, les motivations du législateur n'ont pas été les mêmes, donc en fonction de leur positionnement par rapport à la lutte contre la criminalité organisée peut être opérée une distinction parmi les différents domaines en cause. Pour la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des témoins, l'objectif était de légiférer dans un domaine nouveau, spécifique à la criminalité organisée (A). Au contraire, pour le commerce électronique, le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, les marchés de capitaux et l'évasion fiscale, l'objectif était d'abord de régler un domaine indépendant mais qui, par l'évolution de la société, était devenu susceptible d'être lié à la criminalité organisée (B).

#### *A. L'objectif du législateur, régler un domaine nouveau, spécifique à la criminalité organisée : la traite des êtres humains et la protection des témoins*

La lutte contre la traite des êtres humains et la protection des témoins constituent des nouveautés absolues dans la législation roumaine, pour la législation en général ou pour la législation spécifique à la criminalité organisée. Aucune disposition relative à ces matières n'existait précédemment à l'adoption, en 2001, de la loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains<sup>733</sup> et, en 2002, de celle sur la protection des témoins<sup>734</sup>. Pourtant,

---

<sup>733</sup> La loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>734</sup> La loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, précitée.

avant de représenter une contribution à la qualité globale de la législation, elles ont marqué une évolution significative pour la lutte contre la criminalité organisée.

L'objectif primordial lors de l'adoption de ces lois était de légiférer dans un domaine typiquement lié à la criminalité organisée, comme l'ont fait celles concernant la lutte contre le blanchiment d'argent ou le trafic de drogues<sup>735</sup>.

En outre, dans toutes ces hypothèses, la voie choisie par le législateur a été celle d'une loi spéciale ayant une portée bien spécifique. De ce constat découle une autre caractéristique qui leur est commune, celle de leur articulation avec les dispositions de la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée. Une nuance mérite cependant d'être apportée ici car dans les cas de la traite des êtres humains et de la protection des témoins, ces deux lois ont des dispositions de nature différente. La loi sur la traite des êtres humains tient essentiellement au droit pénal matériel, tandis que la loi sur la protection des témoins est fondamentalement procédurale. Cette différence n'est pourtant pas un obstacle à ce que leurs rapports respectifs avec la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée soient assimilables. La loi sur la criminalité organisée est d'application générale en la matière et ces deux lois s'y annexent.

À titre d'exemple, à elle seule la loi sur la traite des êtres humains ne saurait remplir les conditions pour l'incrimination des faits qu'elle vise comme manifestations de la criminalité organisée. L'application combinée de la loi sur la criminalité organisée et de la loi spéciale est juridiquement nécessaire en ce sens. De manière similaire, la loi sur la protection des témoins trouve la raison de son existence en relation avec des faits avérés de criminalité organisée, permettant essentiellement de les prouver.

Lors de l'adoption de la loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, le législateur roumain a invoqué les proportions alarmantes de ce phénomène et son caractère « organisé, transnational »<sup>736</sup>, ainsi que l'inquiétude provoquée par l'utilisation croissante de ce type de délinquance par certaines organisations criminelles afin de financer et de développer d'autres activités criminelles telles que le trafic de stupéfiants ou le blanchiment d'argent. Le lien avec la criminalité organisée, ou plutôt l'appartenance du phénomène de traite des êtres humains au phénomène plus large de criminalité organisée au niveau national de la Roumanie, était donc établi.

---

<sup>735</sup> Ces lois ont été analysées dans la sous-section précédente.

<sup>736</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée, disponible sur le site internet de la chambre des députés roumaine, en cherchant par le nom ou le numéro de la loi, à l'adresse suivante : [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.home](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.home).

En ce sens également, la loi sur la protection des témoins a été initialement liée à la criminalité organisée. En effet, cette dernière a été mentionnée parmi les phénomènes antisociaux graves dont la recrudescence avait conduit à modifier les conditions dans lesquelles les personnes pouvaient respecter leur obligation procédurale de témoigner<sup>737</sup> ; en conséquence, est née l'obligation de l'État d'intervenir pour assurer la sécurité des témoins et garantir leur faculté de témoigner.

Les lois sur la traite des êtres humains et sur la protection des témoins font donc partie d'un mouvement d'ensemble destiné à renforcer le dispositif de lutte contre la criminalité organisée. Les domaines qu'elles régissent concernent directement ce phénomène. La situation est différente pour les domaines qui sont seulement susceptibles d'être liés à la criminalité organisée.

*B. L'intérêt de régler un domaine indépendant, mais susceptible d'être lié à la criminalité organisée : la criminalité informatique, le commerce électronique, l'évasion fiscale, les marchés de capitaux, le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine*

La criminalité informatique, le commerce électronique, l'évasion fiscale, les marchés de capitaux, ainsi que le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine sont des domaines très divers. Ils pourraient difficilement être regroupés dans une catégorie commune. Toutefois, ils se rejoignent sur un point : ils sont susceptibles d'interférer avec le phénomène de criminalité organisée.

Ce sont les évolutions de la société et de la technique, ainsi que la professionnalisation des infracteurs agissant en matière de criminalité organisée qui ont permis cet élargissement du champ de manifestation du phénomène. En ce sens, ces cinq domaines n'ont pas été choisis par hasard. Leur lien avec la criminalité organisée a été observé en pratique et s'est amplifié avec le temps.

A l'exception de la criminalité informatique, il s'agit de domaines indépendants sans lien particulier avec le domaine pénal. Ils sont alternativement rattachés à l'économie, à la fiscalité ou à la santé. En conséquence, le besoin de légiférer dans ces domaines est ailleurs qu'en relation avec la problématique de la criminalité organisée, car il résulte de la nécessité de réguler des rapports de nature très différente.

---

<sup>737</sup> *Ibid.*

La nouvelle réglementation visant la criminalité informatique<sup>738</sup> introduit dans la législation roumaine les notions, les termes juridiques et le langage spécialisé afférents à ce domaine. Caractérisé comme récent, il est à présent de loin le plus dynamique et, de par sa nature, s'impose comme incontournable pour les auteurs des faits de criminalité organisée.

Parmi les autres domaines énumérés, le commerce électronique<sup>739</sup> est vraisemblablement le plus susceptible d'être lié à la criminalité organisée et ceci à cause des réalités qui caractérisent le monde d'aujourd'hui. La facilitation des relations commerciales et la stimulation de la croissance économique grâce au commerce électronique ne sont pas sans une contrepartie qui implique des difficultés croissantes pour contrôler le domaine. La criminalité organisée y trouve donc une brèche pour s'introduire.

L'évasion fiscale<sup>740</sup> est liée à la criminalité organisée dans la mesure où le phénomène implique une dissimulation aux autorités étatiques de certains agissements et surtout de ses profits par tout moyen, non seulement pour échapper aux sanctions pénales, mais aussi à toute conséquence financière y compris fiscale

Les marchés de capitaux<sup>741</sup> n'est pas directement lié aux formes classiques de la criminalité organisée. Il doit s'agir d'une préparation plus élaborée des activités criminelles pour que celles-ci puissent interférer avec certaines opportunités offertes par les marchés de capitaux.

Le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine<sup>742</sup> tiennent essentiellement à la vie : à la qualité de la vie, au prolongement de la vie, au droit à la vie. *A priori*, rien ne prédisait que ce domaine spécifique entrerait en contact avec la criminalité organisée, mais ses enjeux présentent un intérêt trop puissant pour que la criminalité organisée puisse y résister.

La diversification des manifestations de la criminalité organisée a montré que les réalités vont au-delà de ce que, initialement, le législateur avait prévu. Dans tous ces cas, les lois réglementent le fonctionnement de domaines complètement indépendants de la criminalité organisée, mais contiennent des infractions incriminant des faits susceptibles

---

<sup>738</sup> Titre III de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans les relations commerciales, la prévention et la sanction de la corruption, M. Of. no. 279 du 21 avril 2003.

<sup>739</sup> La loi no. 365 du 7 juin 2002 sur le commerce électronique, M Of. no. 483 du 5 juillet 2002, republiée avec modifications dans le M. Of. no. 959 du 29 novembre 2006.

<sup>740</sup> Il s'agit de la loi no. 241 du 15 juillet 2005 sur la prévention et la lutte contre l'évasion fiscale, M. Of. no. 672 du 27 juillet 2005.

<sup>741</sup> La loi no. 297 du 28 juin 2004 sur le marché des capitaux, M. Of. no. 571 du 29 juin 2004.

<sup>742</sup> La transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine fait l'objet du titre VI de la loi no. 95 du 14 avril 2006 concernant la réforme dans le domaine de la santé, M. Of. no. 372 du 28 avril 2006, et rectifiée dans le M. Of. no. 391 du 5 mai 2006.

d'être liés à celle-ci. Le rapport n'est pas direct, contrairement à ce qui a pu être constaté concernant la traite des êtres humains ou la protection des témoins. Il s'agit de domaines qui visent indirectement la criminalité organisée ; toutefois, dans la mesure où le résultat final qui consiste en la mise en place d'un cadre juridique pour la lutte contre la criminalité organisée est le même, ceci est sans incidence sur la portée commune de ces infractions.

Outre les motifs qui ont fondé l'adoption de cette nouvelle législation, le champ d'application des lois est un autre critère qui permet de distinguer les domaines qu'elles régissent, en fonction de leur rapport avec la criminalité organisée.

## **§ 2. Le champ d'application des lois, expression de leur nouveauté et indicateur de leur relation avec la criminalité organisée**

Le champ d'application de ces nouvelles lois révèle clairement les objectifs du législateur au moment de leur adoption. À l'applicabilité spécifique à la criminalité organisée que présentent les lois sur la traite des êtres humains et la protection des témoins (A) est opposée une applicabilité indirecte des réglementations sur le commerce électronique, le marché des capitaux, l'évasion fiscale, ainsi que le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine (B).

### *A. L'applicabilité spécifique en matière de criminalité organisée : la traite des êtres humains et la protection des témoins*

Depuis que les organismes internationaux interviennent dans ces domaines, la traite des êtres humains et la protection des témoins ont toujours été liées à la criminalité organisée, souvent transnationale. Cette relation a été tout naturellement conservée au plan national, par la transposition des normes internationales ou supranationales dans le système roumain.

L'action commune relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants adoptée au niveau de l'Union européenne mentionne dès 1997 que ces

phénomènes constituent « une forme importante de criminalité organisée internationale »<sup>743</sup>. Cette action commune a été prise en compte, pour que ses dispositions soient transposées conjointement à d'autres normes européennes<sup>744</sup>, lors de l'adoption en 2001 de la loi roumaine sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains. Elle représentait à ce moment là l'acte de référence en la matière dans l'Union européenne.

Depuis, l'action de l'Union européenne s'est élargie et plusieurs instruments ont été ajoutés<sup>745</sup>; ceux-ci ont été intégrés dans le droit roumain au fil des modifications qu'a subies la loi<sup>746</sup>, toujours dans le cadre du processus d'adhésion pour se conformer aux obligations de transposition de l'acquis communautaire ou ultérieurement, dans la position d'État membre à part entière de la Roumanie.

Ainsi, la définition de la traite des êtres humains qui figure actuellement dans la loi roumaine fait référence tant à des éléments de la décision-cadre de 2002<sup>747</sup> qui a remplacé l'action commune de 1997, qu'à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>748</sup>. Constitue ainsi l'infraction de traite des êtres humains<sup>749</sup> le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'une personnes, par la menace, la violence ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou profitant de l'impossibilité de la personne de se défendre ou d'exprimer sa

---

<sup>743</sup> 97/154/JAI: Action commune du 24 février 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, JO L 63 du 4.3.1997, p. 2.

<sup>744</sup> Il s'agit de plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe en la matière.

<sup>745</sup> Parmi les principaux documents adoptés en la matière il est important de rappeler la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, JO L 203 du 1.8.2002, p. 1, et la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO L 101 du 15.4.2011, p. 1, ainsi que les Décisions 2006/618/CE et 2006/619/CE du Conseil du 24 juillet 2006 relatives à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. La Roumanie avait ratifié ce protocole avant que l'Union européenne ne le fasse, en même temps que la convention à laquelle il s'attache, par la loi no. 565 du 16 octobre 2002, précitée.

<sup>746</sup> La loi a été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption. Les changements visant ses dispositions pénales seront mentionnés par la suite dans cette étude. Pour de plus amples informations concernant l'évolution de la loi, voir la fiche de la loi sur le site internet de la Chambre des députés roumaine, à l'adresse [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.frame](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame)

<sup>747</sup> Décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>748</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005. Elle a été ratifiée par la Roumanie par la loi no. 300 du 11 juillet 2006 sur la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005, adoptée le 3 mai 2005, ouverte à la signature et signée par la Roumanie le 16 mai 2005, M. Of. no. 622 du 19 juillet 2006.

<sup>749</sup> Sur la correspondance entre les dispositions de la décision-cadre et de la Convention, voir aussi Gheorghe Dan BOTEZ, « Traficul de persoane. Cooperarea judiciara internationala », *Revista de drept penal*, no. 3, 2010, p. 75.

volonté, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement de la personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation de cette personne<sup>750</sup>.

Par opposition aux deux actes européens précités, la loi roumaine introduit comme infraction autonome la « traite de mineurs », mais sa définition suit complètement les dispositions de la décision-cadre et de la Convention, même si ces dernières considèrent cette infraction comme traite des êtres humains, sans distinction<sup>751</sup>. La traite des mineurs est ainsi constituée en présence du recrutement, du transport, du transfert, de l'hébergement ou de l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation<sup>752</sup>.

L'évolution de la loi roumaine à la suite des modifications qui lui ont été apportées, afin qu'elle corresponde en intégralité aux normes internationales elles-mêmes évolutives, peut être observée en ce qui concerne les circonstances aggravantes prévues pour les infractions. En ce sens, par une modification de 2005<sup>753</sup>, a été ajoutée aux circonstances aggravantes déjà existantes<sup>754</sup>, celle relative à la commission de l'infraction par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, prévue par la Convention du Conseil de l'Europe<sup>755</sup>.

Toutes les autres mesures de droit pénal matériel que la décision-cadre ou la Convention prévoient se trouvent également dans la loi nationale : la sanction de la tentative et de la complicité, le fait que le consentement de la victime est indifférent dans l'appréciation de la responsabilité des auteurs, l'impunité de la victime pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes ou la responsabilité de la personne morale.

---

<sup>750</sup> L'article 12 alinéa 1 de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée. Il transpose l'article premier alinéa 1 de la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, précitée, et l'article 4 (a) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>751</sup> La décision-cadre et la Convention utilisent le terme d'« enfant », mais celui-ci n'est pas défini d'un point de vue juridique en droit roumain. En conséquence, la loi roumaine a fait le choix de parler de « mineur », institution définie par la loi civile.

<sup>752</sup> Article 13 alinéa 1 de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée. Il transpose l'article premier alinéa 3 de la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, précitée, et l'article 4 (c) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>753</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 79 du 14 juillet 2005 pour la modification de la loi no. 678/2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, M. Of. no. 629 du 19 juillet 2005, approuvée avec modifications par la loi no. 287 du 11 octobre 2005, M. Of. no. 917 du 13 octobre 2005, ainsi que de la loi no. 230 du 30 novembre 2010 pour la modification de la loi no. 678/2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, M. Of. no. 812 du 6 décembre 2010.

<sup>754</sup> Les circonstances aggravantes sont : l'infraction commise par deux ou plusieurs personnes ensemble et l'infraction soldée par une atteinte grave de l'intégrité corporelle ou de la santé de la victime.

<sup>755</sup> Article 24 (c) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

Au plan procédural, les instruments déjà classiques mis à la disposition des autorités pour identifier et poursuivre des infractions présentant les caractères de la criminalité organisée, à savoir les enquêteurs infiltrés et l'accès aux systèmes informatiques ou de télécommunication, sont naturellement présents dans la loi.

De surcroît, très spécifiquement pour la poursuite des infractions de traite des êtres humains, une disposition prévue par la loi et qui a été initialement créée pour aider les victimes de traite dans leur rétablissement revêt une certaine importance procédurale. Il s'agit du délai de réflexion que la loi roumaine prévoit pour les victimes afin de leur permettre de se rétablir et de se soustraire à l'influence des auteurs d'infractions, de sorte qu'elles puissent décider en connaissance de cause de coopérer ou non avec les autorités compétentes<sup>756</sup>. Cette mesure représente la transposition d'une directive européenne<sup>757</sup> et s'inscrit parmi les aspects évolutifs de la loi, étant donné que la mesure qui avait été réservée au début aux citoyens étrangers est ouverte ensuite aussi aux citoyens roumains, par le biais de deux actes modificatifs de la loi initiale<sup>758</sup>.

Ces dispositions de nature pénale sont complétées par tout un panel de mesures de prise en charge et de protection des victimes qui mériteraient des développements entiers ; ceux-ci seraient pourtant hors du champ principal de cette étude.

L'analyse de la loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains impose plusieurs conclusions. La nouveauté absolue de la loi dans le paysage juridique roumain et la richesse de ses dispositions contribuent de manière définitive à « l'éclatement » de la législation spéciale en matière de criminalité transnationale organisée. L'action dans ce domaine doit réunir plusieurs critères pour être efficace : une action purement nationale ne pourrait pas fonctionner, elle doit nécessairement être accompagnée d'une intervention supranationale ou internationale. C'est d'ailleurs dans l'ordre inverse que le mouvement a eu lieu pour la Roumanie : l'action internationale a déterminé l'action nationale. En toutes hypothèses, il est essentiel qu'une structure supranationale telle que « l'Union européenne coopère avec les nombreuses organisations internationales telles que les Nations Unies ou les autres organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe, qui

---

<sup>756</sup> La loi roumaine prévoit un délai de réflexion de 90 jours.

<sup>757</sup> Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JO L 261 du 6.8.2004, p. 19, et plus précisément de son article 6.

<sup>758</sup> La disposition relative au délai de réflexion pour les citoyens étrangers victimes de traite (article 39<sup>1</sup> de la loi) a été introduite par l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 79 du 14 juillet 2005, précitée, tandis que celles visant les citoyens roumains (article 39<sup>2</sup> de la loi) par la loi no. 230 du 30 novembre 2010 pour la modification de la loi no. 678/2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, M. Of. no. 812 du 6 décembre 2010.

sont actives en la matière afin d'éviter les doubles emplois ou chevauchements et de coordonner leurs efforts dans la lutte »<sup>759</sup> contre ce phénomène qui est la traite des êtres humains.

Le domaine de la protection des témoins est l'autre nouveauté absolue que le processus d'intégration européenne a apportée à la législation roumaine avec une application spécifique en matière de criminalité organisée.

Au niveau européen, le lien entre la criminalité organisée internationale et la protection des témoins a été établi très tôt, par une résolution du Conseil de l'Union européenne adoptée en 1995<sup>760</sup>. Celle-ci a été suivie de très près par une autre, qui évoque cette fois les « collaborateurs à l'action de la justice » dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée<sup>761</sup>. Dans la même période, le Conseil de l'Europe intervient à son tour en la matière par une recommandation ayant pour objet l'intimidation des témoins<sup>762</sup>. Tous ces actes ont été intégrés à la législation roumaine par la loi sur la protection des témoins<sup>763</sup>, adoptée pendant le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

La loi est restée pratiquement inchangée depuis son adoption<sup>764</sup>, malgré le contexte législatif particulier de la Roumanie caractérisé par une transformation et une adaptation continues des actes normatifs. La loi pose les principes de fonctionnement du système de protection des témoins en Roumanie.

Pour les besoins de la loi, la notion de « témoin » a été considérablement élargie par rapport à son acception classique issue du code de procédure pénale. Ainsi, le « témoin » est considéré non seulement comme la personne ayant cette qualité selon le code de procédure pénale, mais également comme la personne qui n'a pas de qualité processuelle dans l'affaire en cause, la personne mise en examen dans une autre affaire ou bien qui exécute une peine privative de liberté, si par ses déclarations cette personne fournit des informations et des données à caractère décisif pour la recherche de la vérité concernant

---

<sup>759</sup> Anne WEYEMBERGH, « La lutte contre la traite des êtres humains dans le troisième pilier du traité sur l'Union européenne », in *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area, Op. Cit.*, p. 225.

<sup>760</sup> Résolution du Conseil du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale, JO C 327 du 7.12.1995, p. 5.

<sup>761</sup> Résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, JO C 10 du 11.1.1997, p. 1.

<sup>762</sup> Recommandation no. R (97) 13 du Comité des ministres aux États membres sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, adoptée par le Comité des Ministres le 10 septembre 1997, lors de la 600<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>763</sup> La loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, précitée.

<sup>764</sup> La seule modification qu'a subie la loi, intervenue en 2003 par une ordonnance d'urgence du gouvernement, concerne une disposition mineure et qui n'affecte en rien le fond de la loi.

des infractions graves ou qui contribue à prévenir la survenance de préjudices importantes ou à les réparer,<sup>765</sup>.

Cette définition est beaucoup plus riche que celle figurant dans les actes européens qui ont fondé l'adoption de la loi<sup>766</sup> et, considérant le but de la loi, elle ne serait pas complète sans la définition de l'« état de danger » qui doit accompagner la qualité de témoin pour que celui-ci puisse bénéficier de protection octroyée par la loi. L'« état de danger » est donc la situation dans laquelle se trouve le témoin, les membres de sa famille ou les personnes qui lui sont proches et dont la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté est menacée, en raison des informations et des données qu'il a accepté de fournir aux organes judiciaires ou de ses déclarations<sup>767</sup>.

Le succès de la loi et de ses dispositions dépend donc de la volonté du témoin de « témoigner » pour éclaircir les circonstances des infractions graves dont il a connaissance. Instrument couramment utilisé en matière de criminalité organisée, la réduction de la peine encourue est également prévue pour encourager sa collaboration.

Cependant la loi va encore plus loin, offrant au témoin collaborateur une protection complète, dans le cadre d'un programme spécialement créé<sup>768</sup>, si l'état de danger est avéré à son égard. Le système fonctionne selon un schéma d'obligations du témoin protégé en contrepartie des engagements pris par les autorités concernant sa personne.

La principale obligation du témoin protégé est de fournir les informations qu'il détient, et le respect des mesures d'aide dont il bénéficie, il doit s'abstenir de commettre des actes qui pourraient le mettre en danger ou mettre en danger le programme de protection, il ne doit pas contacter ses connaissances ou des personnes faisant partie des milieux infractionnels.

La protection du témoin consiste en la protection de ses données civiles et de sa déclaration, elle implique son audition sous une autre identité ou par des modalités spéciales de transformation de l'image et de la voix. Des mesures renforcées sont prises pour assurer la sûreté de son domicile, la sécurité lors de ses déplacements ; peut être prévu le changement de son domicile, de son identité ou même de son visage. La protection spéciale

---

<sup>765</sup> Article 2 (a) de la loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, précitée.

<sup>766</sup> Par exemple, selon la résolution du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale, par témoin « il faut entendre toute personne, quelle que soit sa situation juridique, qui détient des renseignements ou des informations considérés par l'autorité compétente comme importants dans un procès pénal et susceptibles de mettre la personne en danger si celle-ci les divulgue », alors que dans la recommandation du Conseil de l'Europe sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense, témoin est « toute personne qui, indépendamment de sa situation au regard des textes régissant la procédure pénale nationale, dispose d'informations en rapport avec une affaire pénale. Cette définition s'applique également aux experts et aux interprètes ».

<sup>767</sup> Article 2 (b) de la loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, précitée.

<sup>768</sup> Il s'agit du programme de protection des témoins, qui fait l'objet de l'entier chapitre II de la loi.

du témoin privé de liberté est également envisagée. Peuvent s'ajouter au dispositif des mesures d'assistance comme la réinsertion dans un autre environnement social, la requalification professionnelle, un poste professionnel garanti ou un soutien financier.

Cette loi relative à la protection des témoins dans le système roumain bénéficie toutefois du statut de loi spéciale, dans la mesure où après son adoption ont été introduites dans le code de procédure pénale des dispositions concernant certaines mesures visant la protection des témoins<sup>769</sup>. Ces dernières ont acquis le statut de cadre général de la matière, étant donné qu'elles ont un champ d'application plus large, sans être limitées à la commission d'infractions « graves »<sup>770</sup>, comme le prévoit la loi.

Certaines des dispositions de la loi spéciale et du code de procédure pénale se superposent, mais, en général, celles contenues par le code sont plus détaillées et bénéficient d'une meilleure rédaction. C'est notamment le cas concernant l'attribution d'une nouvelle identité au témoin, les modalités spéciales d'audition d'un témoin, comme la possibilité de l'entendre sans que sa présence physique soit nécessaire devant l'institution qui effectue cet acte procédural, ou encore sa protection lors de ses déplacements et la surveillance de son lieu de résidence.

La protection des témoins est un domaine à première vue très simple, mais une certaine complexité de ses dispositions est nécessaire à son bon fonctionnement. Ce qui était initialement un moyen procédural créé pour lutter contre la criminalité organisée a été étendu pour trouver une utilité générale en matière pénale. Son application est toutefois optimale en matière de criminalité organisée.

*B. L'applicabilité indirecte en matière de criminalité organisée : la criminalité informatique, le commerce électronique, les marchés de capitaux, l'évasion fiscale, le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine*

Les domaines du commerce électronique, de l'évasion fiscale, des marchés de capitaux, ainsi que du prélèvement et de la transplantation d'organes, de tissus ou de

---

<sup>769</sup> Il s'agit des nouveaux articles 86<sup>1</sup> à 86<sup>5</sup> du code de procédure pénale, introduits par la loi no. 281 du 24 juin 2003 sur la modification du code de procédure pénale et de certaines lois spéciales, M. Of. no. 46 du 1<sup>er</sup> juillet 2003, et modifiés ensuite par la loi no. 356 du 21 juillet 2006 pour la modification du code de procédure pénale, ainsi que pour la modification d'autres lois, M. Of. no. 677 du 7 août 2006.

<sup>770</sup> Sur la définition de l'infraction grave, voir l'article 2 (h) de la loi no. 682 du 19 décembre 2002 sur la protection des témoins, précitée. La liste d'infractions que celui-ci contient est comparable avec celle prévue par la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, mentionnée dans la section précédente.

cellules d'origine humaine ne sont pas destinés à être liés à la criminalité organisée. Leur interférence avec le domaine de la criminalité organisée n'est qu'indirecte et naît de la pratique.

La criminalité informatique serait parmi ces domaines la plus proche de la criminalité organisée. Plus encore, par sa nature elle a changé la criminalité organisée, en termes de rapidité d'exécution des faits et de moyens infinis d'action à l'aide des systèmes informatiques. Toutefois, son applicabilité ne peut pas être réduite à la criminalité organisée.

Les lois nationales régissant ces domaines contiennent des dispositions pénales de droit matériel indépendantes, destinées à une application ciblée dans le domaine auquel elles appartiennent. En cas de lien entre les faits ainsi incriminés par ces lois et des manifestations de criminalité organisée, ces dispositions doivent être prises en considération en concours avec les normes générales de la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée pour que l'encadrement juridique des faits commis soit valable.

En matière de criminalité informatique, la liste d'infractions prévue par la loi roumaine<sup>771</sup> correspond en essence à celle de la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe<sup>772</sup>. Le développement rapide du domaine informatique et le fait qu'il soit facilement accessible pour pratiquement toutes les couches de la société font qu'a été observée en Roumanie une même prolifération des faits criminels commis avec l'aide des systèmes informatiques que dans d'autres États. Au niveau national de la Roumanie, la criminalité informatique a progressivement augmenté pour se situer actuellement autour d'un taux annuel de 10-13 % du total des infractions de criminalité organisée identifiées sur le territoire<sup>773</sup>.

La nécessité de réglementer le domaine du commerce électronique est apparue dans l'Union européenne afin de créer un cadre juridique cohérent à l'échelon européen, dans un contexte où les autorités avaient pris conscience du fait que le commerce électronique couvre une large gamme d'activités, et que, sous l'impulsion de la révolution d'Internet, cet environnement connaît une évolution rapide, mais il offre aussi un énorme potentiel

---

<sup>771</sup> Chapitre III du titre III de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans les relations commerciales, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>772</sup> Convention sur la cybercriminalité, signée à Budapest le 23 novembre 2001. La convention a été ratifiée par la Roumanie par la loi no. 64 du 24 mars 2004, M. Of. no. 343 du 20 avril 2004.

<sup>773</sup> Il s'agit de la situation pour les trois dernières années. Les données ont été recueillies des rapports d'activités de la DIICOT, précités.

d'opportunités pour les consommateurs et les entreprises en Europe<sup>774</sup>. Pour ces raisons, a été adoptée en juin 2000 la « directive sur le commerce électronique »<sup>775</sup>.

Le commerce électronique est défini par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) comme « la vente ou l'achat de biens ou de services, effectuées par une entreprise, un particulier, une administration ou toute autre entité publique ou privée, et réalisé au moyen d'un réseau électronique ».

La Roumanie a légiféré en la matière pendant le processus d'adhésion à l'Union européenne, transposant, afin de remplir ses obligations de mise en conformité de sa législation, la directive susmentionnée par une loi sur le commerce électronique<sup>776</sup>. L'objectif de la loi, toujours en vigueur et n'ayant fait depuis l'objet d'une seule mise à jour significative<sup>777</sup>, était d'« établir les conditions dans lesquelles sont fournis les services de la société d'information, ainsi que l'incrimination en tant qu'infractions de faits commis en rapport avec la sécurité des domaines utilisés dans le commerce électronique, l'émission et l'utilisation des instruments de paiement électronique et l'utilisation des données d'identification pour la réalisation d'opérations financières »<sup>778</sup>.

La loi présente donc un champ d'application purement économique, sans rapport apparent avec la criminalité organisée. Elle prévoit pourtant certaines infractions pénales<sup>779</sup>. Avec l'évolution de la société d'information, le commerce électronique est devenu un outil accessible à tous et les réseaux de criminalité organisée en profitent, leurs agissements constituant des comportements qui s'inscrivent parfaitement dans la sphère de ceux incriminés par la loi sur le commerce électronique. Sont ainsi prises prohibées la falsification des instruments de paiement électronique, la détention d'équipements dans ce but, les fausses déclarations en vue de l'émission et de l'utilisation des instruments de paiement électronique, la réalisation d'opérations financières frauduleuses, l'acceptation de ces

---

<sup>774</sup> Voir la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique, COM/97/0157 final, disponible sur le site internet de l'Union européenne, europa.eu

<sup>775</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique»), JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

<sup>776</sup> Loi no. 365 du 7 juin 2002 sur le commerce électronique, précitée.

<sup>777</sup> La loi no. 121 du 4 mai 2006 pour la modification de la loi no. 365/2002 sur le commerce électronique, M. Of. no. 403 du 10 mai 2006.

<sup>778</sup> Article 2 alinéa 1 de la loi no. 365 du 7 juin 2002 sur le commerce électronique, précitée.

<sup>779</sup> Il est à mentionner que la directive sur le commerce électronique n'impose pas aux États membres de prévoir des infractions liées aux opérations de commerce électronique ; elle laisse la possibilité aux États de le faire. L'État roumain a opté pour l'adoption de ces infractions.

dernières, ainsi que la réalisation d'opérations non autorisées dans un système informatique<sup>780</sup>.

De plus, par sa nature même, le champ du commerce électronique se prête à des agissements transnationaux. Le commerce électronique est « né mondial »<sup>781</sup> et, du point de vue de la poursuite des infractions afférentes, cette transnationalité représente un obstacle dont les organisations criminelles comptent bien tirer un avantage.

Le domaine des marchés de capitaux interfère avec la criminalité organisée dans les cas où les opérations d'initiés et les manipulations de marché constitutives d'abus sont utilisées au profit des organisations criminelles.

La loi roumaine sur les marchés de capitaux<sup>782</sup> a été adoptée afin de mettre en pratique les engagements pris par la Roumanie dans le cadre du processus d'intégration européenne et de réaliser la transposition intégrale de toutes les dispositions concernant les marchés de capitaux prises au niveau de l'Union européenne<sup>783</sup>. La loi n'est pas nouvelle dans ce domaine, mais c'est la première d'une longue série d'actes qui répondent aux exigences européennes.

Les faits qu'elle incrimine en tant qu'abus de marché correspondent presque mot pour mot à ceux figurant dans la directive européenne en la matière<sup>784</sup>. C'est ainsi le cas de l'interdiction de l'utilisation ou de la communication des informations privilégiées<sup>785</sup> par la personne qui les détient, tout comme l'interdiction à toute personne de procéder à des manipulations de marché<sup>786</sup>.

---

<sup>780</sup> Voir les articles 24 à 29 de la loi no. 365 du 7 juin 2002 sur le commerce électronique, précitée.

<sup>781</sup> L'expression a été employée dans la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Une initiative européenne dans le domaine du commerce électronique, COM/97/0157 final, précitée.

<sup>782</sup> La loi no. 297 du 28 juin 2004 sur le marché des capitaux, précitée.

<sup>783</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi disponible sur le site internet de la chambre des députés roumaine, en cherchant par le nom ou le numéro de la loi, à l'adresse suivante : [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.home](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.home)

<sup>784</sup> Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché), JO L 96 du 12.4.2003, p. 16.

<sup>785</sup> Selon l'article 244 alinéa 1 de la loi no. 297 du 28 juin 2004 sur le marché des capitaux, précitée, et l'article premier alinéa 1 de la directive sur l'abus de marché, précitée, représente « information privilégiée » une information à caractère précis qui n'a pas été rendue publique, qui concerne, directement ou indirectement, un ou plusieurs émetteurs d'instruments financiers, ou un ou plusieurs instruments financiers, et qui, si elle était rendue publique, serait susceptible d'influencer de façon sensible le cours des instruments financiers concernés ou le cours d'instruments financiers dérivés qui leur sont liés.

<sup>786</sup> Voir les articles 245-248 de la loi no. 297 du 28 juin 2004 sur le marché des capitaux, précitée, combinés avec l'article 279 qui établit les sanctions ; ils transposent les articles 2 à 4 de la directive sur l'abus de marché, précitée.

Étant donnée leur nature, il s'agit en conséquence de faits qui ne sont qu'accessoirs à la criminalité organisée et qui ne peuvent pas relever de l'essence même de ce phénomène. C'est la raison pour laquelle la réglementation dans ce domaine n'a qu'une applicabilité indirecte en matière de criminalité organisée comme pour la question des évasions fiscales.

L'évasion fiscale est incriminée en tant qu'infraction économique-financière et la loi actuellement en vigueur<sup>787</sup> assure que les faits qui tendent à porter préjudice au budget de l'État sont punis en conséquence. Parmi les actes les plus graves sont réprimés pénalement les faits suivants : le fait de dissimuler des biens ou des ressources imposables ou taxables, l'omission d'inscription dans les documents comptables les opérations commerciales effectuées ou des revenus obtenus, le fait d'inscrire dans ces mêmes documents des dépenses qui n'ont pas de base réelle ou des opérations fictives, le fait d'endommager, de détruire ou de dissimuler des actes ou des instruments de stockage des données, la double comptabilité, ou le fait de se soustraire aux vérifications financières, fiscales ou douanières<sup>788</sup>.

L'évasion fiscale constitue un outil puissant de dissimulation pour la criminalité organisée. D'un point de vue juridique, les infractions d'évasion fiscale se présentent en concours avec les autres infractions symptomatiques de la criminalité organisée et sont souvent associées au blanchiment d'argent.

Le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine n'est pas un domaine nouveau dans la législation. En 1978 existaient déjà en droit roumain des dispositions en ce sens<sup>789</sup>. La réglementation actuelle en matière de transplantation date de 2006<sup>790</sup> et a réalisé l'harmonisation de la législation roumaine avec les normes européennes<sup>791</sup>. Il ne s'agit pas d'une loi spéciale, le domaine étant intégré à celui plus vaste de la réforme de la santé.

---

<sup>787</sup> La loi no. 241 du 15 juillet 2005 sur la prévention et la lutte contre l'évasion fiscale, précitée.

<sup>788</sup> Articles 3 à 9 de la loi no. 241 du 15 juillet 2005 sur la prévention et la lutte contre l'évasion fiscale, précitée.

<sup>789</sup> Ces dispositions se trouvaient dans la loi no. 3 du 6 juillet 1978 assurant la santé de la population, B. Of. no. 54 du 10 juillet 1978. Ultérieurement, une loi spéciale sera adoptée en la matière, la loi du 8 janvier 1998 sur le prélèvement et la transplantation de tissus et organes humains, M. Of. no. 8 du 13 janvier 1998.

<sup>790</sup> Les textes applicables en la matière ont été de nouveau changés, donc la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine fait l'objet du titre VI de la loi no. 95 du 14 avril 2006 concernant la réforme dans le domaine de la santé, précitée.

<sup>791</sup> Il s'agit de la directive 2004/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, la conservation, le stockage et la distribution des tissus et cellules d'origine humaine, JO L 102 du 7.4.2004, p. 48.

Des dispositions pénales sont incluses dans la loi, sous la forme d'infractions concernant le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, ce qui ne représente pas non plus de nouveauté, des infractions similaires existant déjà dans la loi précédente. La nouveauté est que, avec l'adoption de cette dernière loi, a été réalisé le lien entre le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine et la criminalité organisée.

De fait, l'apparition de cette nouvelle réglementation a déterminé, sur le fondement de l'obligation d'une stricte interprétation de la loi, la modification de la loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains<sup>792</sup> afin d'y inclure le prélèvement d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, réalisé en dehors de tout cadre légal<sup>793</sup>.

Les clauses d'impunité contenues dans la loi sur la traite des êtres humains ont été également complétées, en prévoyant que la personne victime de traite, qui a commis, suite à son exploitation, l'infraction de don d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine ne sera pas punie.

Ainsi, ces faits en relation avec le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine sont intégrés dans un domaine spécifique de manifestation de la criminalité organisée.

Demeurent toujours dans la loi régissant les infractions principales relatives au prélèvement et à la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine. Ces infractions sont l'organisation et la réalisation du prélèvement ou de la transplantation dans d'autres conditions que celles prévues par la loi, ainsi que sans le consentement nécessaire selon la loi ; le don d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine dans le but d'obtenir un avantage matériel ou tout autre bénéfice ; le fait de convaincre avec mauvaise volonté une personne ou de la contraindre de faire un don ; toute forme de publicité ou de médiatisation dans le but d'obtenir un avantage matériel ou tout autre bénéfice ; l'organisation ou la réalisation d'un prélèvement dans le but d'obtenir un profit matériel pour l'organisateur ou le donateur, ainsi que l'achat d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine en vue de leur revente, pour l'obtention d'un profit ; l'introduction dans le pays et la sortie du pays d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, sans l'autorisation nécessaire<sup>794</sup>.

---

<sup>792</sup> La loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>793</sup> La modification a été apportée par la loi no. 230 du 30 novembre 2010 pour la modification de la loi no. 678/2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>794</sup> Voir les articles 154 à 159 de la loi, tels que modifiés par l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 35 du 27 juin 2012 pour la modification de certains actes normatifs dans le domaine sanitaire, M. Of. no. 434 du 30 juin 2012 et rectifiée dans le M. Of. no. 558 du 8 août 2012.

Ces infractions peuvent exister de manière autonome ou peuvent compléter, si nécessaire, les infractions de traite des êtres humains. De plus, à ce dispositif peuvent s'ajouter les infractions prévues par la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, lorsque des groupes criminels organisés sont impliqués.

Qu'ils soient directement ou indirectement liés à la criminalité organisée, ces nouveaux domaines s'ajoutent aux domaines déjà existants, eux-mêmes enrichis, pour contribuer à la complexité de cette législation qui a littéralement « éclaté » à la suite de son alignement sur l'acquis communautaire. Au niveau européen, auquel est dorénavant intégrée la Roumanie depuis son adhésion à l'Union européenne, le principal bénéfice pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée est la réponse globale que peut apporter au phénomène l'ensemble des États membres, et la Roumanie au même titre que les autres.

### **Conclusion du chapitre 1**

Ce chapitre qui traite de la législation spéciale roumaine en matière de criminalité transnationale organisée représente la clé de cette étude. Son sujet purement lié à criminalité organisée le positionne en tant que noyau des développements précédents et ultérieurs de l'étude, qui trouvent leur raison d'être en se rapportant à ce chapitre.

L'analyse étendue de la transformation du cadre juridique pénal roumain en relation avec le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne est possible parce que, à la base, le point de repère représenté par la législation en matière de criminalité organisée a fait l'objet d'un éclatement spectaculaire.

L'acquis européen transposé en droit roumain en matière de criminalité transnationale organisée a déterminé la naissance d'une législation complètement nouvelle, qui se distingue par plusieurs traits. Elle a été facilement intégrée, étant donné que n'existaient pas des bases législatives auparavant dans ce domaine. Son processus d'adoption a été rapide et n'a pas soulevé des problèmes particuliers, comme a été le cas pour d'autres changements apportés dans le cadre du processus d'intégration européenne de la Roumanie. La matière n'était pas politiquement sensible pour que des facteurs extérieurs au processus législatif viennent influencer son évolution. En même temps, cette législation nouvelle a bénéficié dès le début d'une assez bonne qualité globale, les modifications ultérieures n'étant ni tellement nombreuses ni tellement profondes que dans d'autres cas ; la raison est que les dispositions transposées étaient elles-mêmes assez nouvelles dans le paysage juridique européen ou international et qu'elles avaient été

intensément discutées avant d'être adoptées – elles étaient donc l'expression d'un consensus sur le fond et la qualité.

Le fait que le droit roumain était si pauvre en dispositions visant la criminalité organisée avant la transposition de l'acquis européen ne constitue pas plus qu'une lacune législative. Le phénomène existait certainement en pratique, mais non dans la législation. L'infraction d'association en vue de commettre une infraction ne représentait pas la criminalité organisée. La notion de criminalité organisée est née en droit roumain avec l'adoption en 2003 de la loi sur la prévention et le combat de la criminalité organisée<sup>795</sup>.

Des manifestations de la criminalité organisée précédemment observées en pratique avaient déterminé les lois sur le trafic de stupéfiants et le blanchiment d'argent. Réglementations isolées et indépendantes, elles étaient antérieures à la loi sur la prévention et le combat de la criminalité organisée<sup>796</sup> et ont fait l'objet d'une transformation coordonnée seulement après l'adoption de celle-ci, dans le cadre du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

A la transformation de ces lois déjà existantes peut être opposée l'introduction, comme nouveautés absolues en droit roumain, des réglementations en matière de traite des êtres humains et de protection des témoins. Plus encore, la diversification des pratiques criminelles a appelé des nouvelles normes lesquelles, sans être conçues pour contribuer à la lutte contre la criminalité organisée, se trouvent fortement liée à celle-ci : il s'agit des lois sur le commerce électronique, l'évasion fiscale, les marchés de capitaux, le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, ainsi que sur la criminalité informatique.

Cette évolution spectaculaire du droit matériel a appelé une transformation correspondante du cadre institutionnel chargé de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, par la professionnalisation de ses acteurs, dont la meilleure expression est la spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Cette voie d'une mutation conjointe était la seule permettant une évolution complète et cohérente de la lutte contre la criminalité organisée.

---

<sup>795</sup> La loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

<sup>796</sup> Pour rappel, la loi sur le blanchiment date de 1999, alors que celle sur le trafic de stupéfiants de 2000.

## **Chapitre 2 – La spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée**

La diversification des formes de manifestation de la criminalité transnationale organisée et le développement du phénomène sur le territoire roumain ont engendré l'éclatement du cadre juridique en la matière, suivi d'une nécessaire modernisation du cadre institutionnel. Les besoins nés en pratique n'auraient pas pu être satisfaits sans une spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité organisée et il y a lieu d'inclure ici tous les représentants de l'autorité étatique tels que la magistrature et la police, mais également les différents organismes dépourvus de fonctions répressives créés au fil des réformes.

Le travail réalisé a donc suivi une double direction : d'une part, la création de nouveaux organismes dans le cadre de structures préexistantes, et il s'agit ici de formations spécialisées qui ont été mises en place dans les institutions classiques judiciaires et policières (section 1) et, de l'autre part, la création de toutes nouvelles structures, chacune spécialisée dans un domaine spécifique d'intervention de la criminalité organisée, à savoir le trafic de drogues, le blanchiment d'argent, la traite des êtres humains et la protection des témoins (section 2).

Cette complexité a nécessité un travail d'ampleur considérable en termes d'innovations dans le système roumain. Tout d'abord, au niveau de leur conception, il a fallu trouver la solution la plus adaptée au système en place et la plus apte de répondre aux besoins ayant déterminé sa création. Ensuite, le personnel de ces institutions a dû être recruté mais également formé dans la majorité des cas, sans oublier les moyens financiers et techniques indispensables à leur bon fonctionnement.

Il est donc naturel que tout ce processus ait été réalisé par étapes. Si les prémisses des nouvelles institutions ont été mises en place dès l'adoption de la législation spéciale dans les différents domaines liés à la criminalité organisée, dans la plupart des cas, ce n'est qu'ultérieurement, après une période de mise en pratique, qu'ont pris forme les nouveaux organismes et les nouvelles structures tels qu'ils sont aujourd'hui connus. En effet, les premiers actes normatifs par lesquels ils ont été introduits ont subi plusieurs modifications, les institutions étant réformées et perfectionnées pour rendre cette spécialisation des intervenants la plus effective possible.

*Section 1 : La création de nouveaux organismes dans des structures préexistantes*

*Section 2 : La création de nouvelles structures*

### *Section 1 – La création de nouveaux organismes dans des structures préexistantes*

Avec le développement du droit pénal spécial par la mise en application des nouvelles dispositions en matière de criminalité organisée, c'est tout naturellement que les autorités ont élargi leurs compétences pour prendre en charge la recherche et la poursuite de ces nouvelles infractions. Le volume de travail qui ne cessait d'augmenter et le besoin d'un perfectionnement professionnel de plus en plus pointu pour s'adapter à la professionnalisation des groupes criminels organisés ont conduit à la création d'organismes spécialisés dédiés exclusivement à ce volet de la criminalité.

Le parquet et la police, en tant que structures préexistantes, ont ainsi accueilli de nouveaux organismes dotés de compétences exclusives en matière de lutte contre la criminalité organisée. Dans ce cadre, la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme (DIICOT)<sup>797</sup> a été créée au sein du ministère public pour représenter l'organe central dans la lutte contre la criminalité organisée (§ 1). Elle s'appuie pour exercer ses attributions au niveau national sur l'unité spécialisée correspondante au sein de la police nationale, Direction de lutte contre la criminalité organisée (DCCO), et son travail est complété par une collaboration avec de nombreux organes ayant des compétences spécifiques en matière transnationale (§ 2).

#### **§ 1. La DIICOT, organe central dans la lutte contre la criminalité organisée**

Avant d'aboutir à la création de la DIICOT, plusieurs unités de lutte contre la criminalité organisée ont été mises en place dans l'organigramme du parquet ou de la police. Les autorités européennes par l'intermédiaire des rapports réguliers annuels établis par la Commission européenne sur la situation en Roumanie ont noté très tôt que les « services de

---

<sup>797</sup> Comme son nom l'indique, la Direction est compétente tant en matière de criminalité organisée qu'en matière de terrorisme. Seule sera évoquée son activité liée à la criminalité organisée, le terrorisme dépassant le cadre de cette étude.

police doivent être restructurés pour être mieux à même de lutter contre le crime organisé »<sup>798</sup>. C'est effectivement dans le cadre de l'organisation policière qu'a commencé à fonctionner la Brigade de lutte contre le crime organisé et la corruption, suivie par un service spécial de lutte contre la corruption et le crime organisé, attaché au bureau du procureur général, créé en 1998, essentiellement pour suivre les poursuites pénales déclenchées par la brigade<sup>799</sup>.

Depuis, les évolutions en la matière révèlent une priorité donnée aux organes décisionnels plutôt qu'aux organes opérationnels, et c'est ainsi que le législateur a étudié les possibilités de mettre un place au sein du ministère public une unité dotée d'un rôle de coordination, qui puisse aussi diriger le travail de la police, conduisant à la création en 2004 de la DIICOT<sup>800</sup>.

La DIICOT a remplacé au niveau du parquet l'ancienne section de lutte contre la criminalité organisée et antidrogue, avec laquelle elle n'a en commun que l'objet d'activité. La DIICOT est largement différente en termes d'envergure, d'organisation structurelle et de compétences. En effet, la DIICOT a été créée après que la section de lutte contre la criminalité organisée et antidrogue ait évalué le phénomène de criminalité organisée.

Rapidement, la DIICOT s'est imposée comme organe central dans la lutte contre la criminalité organisée, par sa qualité de structure omnicompetente en la matière (A), à la disposition de laquelle ont été mis tous les moyens pour un fonctionnement optimal (B).

#### *A. Création d'un organisme omnicompetent<sup>801</sup>*

Le ministère public a constamment adapté sa structure organisationnelle afin d'avoir une réaction ferme contre les menaces de la criminalité organisée<sup>802</sup>. Quand la décision a été prise de créer la DIICOT, l'idée fondatrice était celle d'une structure omnicompetente en matière de criminalité organisée, organe de référence au niveau national, qui puisse

---

<sup>798</sup> Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne », précité, p. 127.

<sup>799</sup> Voir en ce sens le rapport régulier 1999, p. 14.

<sup>800</sup> Loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, M. Of. no. 1089 du 23 novembre 2004.

<sup>801</sup> Le choix de ce terme « omnicompetent » s'explique par le fait que la DIICOT est un organisme avec des compétences qui couvrent toutes les facettes de la lutte contre la criminalité organisée. Ce terme a été préféré à celui d'« omnipotent » qui renvoie, à notre sens, à l'idée d'un organisme suprême et incontrôlé, ce qui n'est en aucune manière le cas de la DIICOT.

<sup>802</sup> Voir l'exposé des motifs de la loi no. 508 du 17 novembre 2004, précitée. L'exposé des motifs est disponible sur le site internet de la chambre des députés roumaine, en cherchant par le nom ou le numéro de la loi, à l'adresse suivante : [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.home](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.home).

bénéficiaire de tous les pouvoirs du parquet, avec en plus les moyens spécifiques à la lutte contre la criminalité organisée. Le résultat est cette unité d'élite qui emporte un franc succès en pratique.

La DIICOT est rattachée aux rangs hiérarchiques les plus élevés du parquet, ses attributions lui permettent de fonctionner de manière indépendante. Sa compétence est absolue en matière de criminalité organisée et lui sont affectés des procureurs sélectionnés selon des critères très stricts. Il est très intéressant d'exposer en détail tous ces éléments, parce qu'ensemble ils font de cette structure l'une des plus modernes au niveau européen, dans sa sphère de compétence.

La DIICOT fonctionne dans le cadre du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice et le procureur général la dirige, par l'intermédiaire du procureur en chef de la DIICOT. Elle est indépendante par rapport aux instances judiciaires et aux parquets, ainsi que dans ses relations avec les autres autorités publiques. Elle exerce ses attributions uniquement sur le fondement de la loi et pour assurer son respect<sup>803</sup>.

Ses attributions ne se limitent pas au traitement des affaires de criminalité organisée<sup>804</sup>. Son champ d'intervention est plus large et couvre également le travail de base d'une unité du parquet<sup>805</sup>, l'étude des causes de la criminalité et le perfectionnement de son personnel.

Comme principales attributions, la DIICOT est titulaire d'un pouvoir de poursuite pénale pour les infractions spécialement désignées comme des infractions liées à la criminalité organisée. Elle dirige, surveille et le contrôle les actes effectués par les officiers et les agents de police judiciaire dont l'activité est coordonnée par la DIICOT ; elle saisit les juridictions pour que soient prises les mesures prévues par la loi et que soient entrepris les jugements des infractions qui entrent dans le champ de sa compétence. Elle participe également aux audiences. En outre, la DIICOT dirige, surveille et contrôle les activités de nature technique effectuées le temps de la procédure pénale par les spécialistes dans les domaines économique, financier, bancaire, douanier ou informatique qu'elle emploie. Elle est chargée d'étudier les causes qui génèrent la commission des infractions de criminalité organisée et les conditions qui la favorisent, ainsi que d'élaborer des propositions pour les

---

<sup>803</sup> Article 3 du règlement d'organisation et de fonctionnement de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et terrorisme, approuvé par l'ordre du ministère de la justice no. 1226/C du 15 avril 2009, M. Of. no. 367 du 1<sup>er</sup> juin 2009.

<sup>804</sup> Article 2 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>805</sup> Sont désignées par cette expression de travail de base d'une unité du parquet les fonctions classiques du parquet, de poursuite et de renvoi en jugement.

éliminer et pour perfectionner la législation pénale dans ce domaine ; la DIICOT tient aussi une base de données concernant les infractions de criminalité organisée.

Sur le fond, la DIICOT est omnicompetente. La loi prévoit une liste dans laquelle sont comprises toutes les infractions qui relèvent du champ de la criminalité organisée, mais aussi les infractions spécifiques à d'autres domaines qui n'ont qu'un rapport indirect avec la criminalité organisée<sup>806</sup>. Pour toute cette liste, la DIICOT partage sa compétence avec la Direction nationale anticorruption (DNA), l'autre organe du parquet spécialisé pour combattre un type bien précis de criminalité puisque lié à la corruption<sup>807</sup>.

Dans cette liste et selon leur intégration aux deux domaines identifiés ci-dessus, une distinction peut être faite entre les infractions : une catégorie d'infractions qui relèvent unanimement de la compétence de la DIICOT, sans condition, tandis que les infractions de la deuxième catégorie doivent remplir certaines conditions pour que la DIICOT soit compétente.

S'inscrivent ainsi dans la première catégorie d'une compétence sans condition, les infractions d'initiation, de constitution, d'adhésion ou de soutien d'un groupe criminel organisé, les infractions contre la sûreté de l'État, les infractions de terrorisme, les infractions liées à la criminalité informatique, les infractions de trafic de drogues et de traite des êtres humains, les infractions relatives aux marchés de capitaux, ainsi que les infractions de blanchiment d'argent si les objets ayant fait l'objet du blanchiment proviennent de la commission d'infractions pour lesquelles la DIICOT est compétente. Dans la deuxième catégorie figurent les infractions en matière de propriété intellectuelle et industrielle, de commerce électronique, de trafic d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine, de contrebande prévues par le code douanier, ainsi que celles relatives à la frontière d'État, si elles sont commises par des personnes appartenant à des groupes criminels organisés<sup>808</sup>.

Afin d'exercer ses attributions dans une sphère si large de compétence, une organisation interne efficace était nécessaire. Deux éléments ont dû être pris en considération en ce sens : il s'agit d'un organe mis en place au niveau national, avec un

---

<sup>806</sup> Il s'agit en fait de toutes les infractions mentionnées comme liées à la criminalité organisée dans le chapitre précédent.

<sup>807</sup> La Direction nationale anticorruption sera abordée dans le dernier chapitre de cette étude. Pour les besoins de ce chapitre, il y a seulement lieu à mentionner que cette Direction bénéficie d'une compétence absolue en matière d'affaires de corruption et que certaines des infractions prévues par les lois spéciales sont d'emblée attribuées à celle-ci, si elles entrent en concours avec des infractions de corruption.

<sup>808</sup> Article 12 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

volume de travail important et en permanente augmentation. Sa structure devait donc être pyramidale, hiérarchique, avec des ramifications dans le territoire.

La DIICOT bénéficie ainsi d'une formation dénommée « structure centrale »<sup>809</sup> qui assure la coordination de toute son activité. S'y ajoute la « structure territoriale »<sup>810</sup> composée de tous les services territoriaux organisés dans les circonscriptions territoriales des parquets près les cours d'appel. Voici décrite son organisation qui pourrait être qualifiée de « procédurale ».

Son organisation « matérielle » est plus visible au niveau de la structure centrale, subdivisée en services, selon les principales sphères de compétence<sup>811</sup>. À leur tour, ces dernières peuvent être composées en bureaux, en fonction des besoins pratiques<sup>812</sup>.

Depuis sa création, la DIICOT n'a cessé de recruter du personnel pour être en mesure de fonctionner de manière satisfaisante. Pour son personnel essentiel, les procureurs, la sélection se fait par concours et les candidats doivent répondre à des critères stricts comme des qualités professionnelles particulières, une conduite morale irréprochable, une formation spécialisée dans la lutte contre les infractions de criminalité organisée et 6 ans d'ancienneté comme magistrat, et même 10 ans pour les postes de direction<sup>813</sup>.

Une des particularités de la DIICOT est que, outre la présence des procureurs et du personnel auxiliaire habituel<sup>814</sup>, lui sont affectés des spécialistes « pour clarifier certains aspects techniques ou spécialisés dans l'activité de poursuite pénale »<sup>815</sup>. Il s'agit de personnes hautement qualifiées dans les domaines du traitement et de la valorisation des informations, économiques, financières, bancaires, douanières ou informatiques, nommés en tant que fonctionnaires publics pour la DIICOT et qui exercent sous la direction, la

---

<sup>809</sup> Article 4 alinéa 1 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>810</sup> *Ibid.*

<sup>811</sup> Pour une image d'ensemble, voir l'organigramme de la DIICOT, disponible sur le site internet de celle-ci, à l'adresse <http://www.diicot.ro/images/documents/organigrama%20diicot.pdf>

<sup>812</sup> Les services de la structure centrale sont actuellement : le service de prévention et de lutte contre la criminalité organisée, le service de prévention et de lutte contre le trafic de drogues, le service de prévention et de lutte contre la criminalité économique-financière, le service de prévention et de lutte contre la criminalité informatique, le service de prévention et de lutte contre les infractions de terrorisme et les infractions contre la sûreté de l'État et le service contentieux.

<sup>813</sup> Article 8 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>814</sup> Greffiers et personnels comptable et administratif.

<sup>815</sup> Article 10 alinéa 1 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

surveillance et le contrôle direct des procureurs. Les constatations technico-scientifiques qu'ils effectuent à la suite des réquisitions des procureurs constituent des preuves.

Les dernières statistiques révèlent un nombre de 233 procureurs et 22 spécialistes encadrés<sup>816</sup>, pour 15.878 affaires entrées au courant d'une l'année<sup>817</sup>. Parmi celles-ci, 8.717 ont été élucidées<sup>818</sup>, ce qui permet de faire une appréciation quantitative du travail. En ce qui concerne l'appréciation qualitative, il suffit de mentionner que suite aux 961 réquisitoires effectués, ont été prononcés des acquittements dans seulement 24 des affaires renvoyées en jugement<sup>819</sup>.

Considérant ce volume de travail, les attributions étendues de la DIICOT et sa compétence couvrant pratiquement toutes les affaires touchant à la criminalité organisée, il est impératif que tous les moyens soient mis à sa disposition pour un fonctionnement optimal.

#### *B. Mise à disposition de tous les moyens pour son fonctionnement optimal*

La loi instaurant la DIICOT a été modifiée à plusieurs reprises, pour renforcer ses capacités de réponse au phénomène de criminalité organisée. Le but était de l'adapter aux réalités pratiques après une certaine période de mise en pratique. Pour cette raison, les changements ont été opérés soit immédiatement, soit ils sont apparus comme le résultat de plusieurs mois de réflexion.

En effet, toutes les dispositions statutaires, telles qu'exposées ci-dessus, ainsi que tous les instruments procéduraux dédiés au bon fonctionnement de la DIICOT préexistaient. Les freins à son fonctionnement étaient très pragmatiques comme le manque de moyens financiers, le personnel insuffisant ou bien une compétence trop étendue bien au-delà des affaires visant directement la criminalité organisée.

Le but poursuivi étant de créer une institution performante en matière de lutte contre la criminalité organisée, dès le départ ont été mis à la disposition de la DIICOT tous les instruments procéduraux spécifiques pour combattre ce type de criminalité. Il s'agit des

---

<sup>816</sup> Ces données correspondent au mois de décembre 2011 et sont inscrites dans le dernier rapport d'activité de la DIICOT, disponible sur le site internet de celle-ci à l'adresse <http://www.diicot.ro/index.php/informatii-de-interes-public/raport-de-activitate>

<sup>817</sup> Ce chiffre représente une augmentation de 5,53% par rapport à l'année précédente.

<sup>818</sup> Ce chiffre revient à un nombre de 54 affaires par procureur au cours de l'année.

<sup>819</sup> Pour des informations plus amples sur l'activité de la DIICOT les 5 dernières années, voir les rapports d'activités disponibles sur le site internet de celle-ci, à l'adresse précitée <http://www.diicot.ro/index.php/informatii-de-interes-public/raport-de-activitate>

instruments précédemment évoqués dans les lois spéciales régissant des domaines liés à la criminalité organisée<sup>820</sup> et qui, après avoir représenté des nouveautés absolues pour le système roumain, ont fait leurs preuves et sont devenus indispensables.

Pour l'obtention des preuves ou pour l'identifications des auteurs, les procureurs de la DIICOT peuvent utiliser les mesures de mise sous surveillance des comptes bancaires, de surveillance, d'interception ou d'enregistrement des télécommunications, ainsi que l'accès aux systèmes informatiques. De surcroît, ils peuvent demander que leur soient communiqués des données, informations, documents bancaires, financiers ou comptables, la personne sollicitée ayant l'obligation de se conformer à ces demandes sous peine de voir sa responsabilité engagée<sup>821</sup>.

La nature occulte de la criminalité organisée exige une attitude active de la part des autorités pour pouvoir infiltrer ses réseaux et les démasquer. Les instruments procéduraux dont dispose la DIICOT tels que les enquêteurs infiltrés, ainsi que le recours aux services de collaborateurs ou d'informateurs correspondent tout à fait à ce travail très spécifique, dans des cas où les faits ne peuvent pas être découverts ou dont les auteurs ne peuvent pas être identifiés par d'autres moyens<sup>822</sup>. Les enquêteurs infiltrés sont des officiers de la police judiciaire spécialement nommés à cette fonction, qui peuvent seulement effectuer des investigations avec l'autorisation expresse du procureur et dans les limites de celle-ci. Leurs actes constituent des preuves. Dans la même ligne peuvent être évoquées les livraisons surveillées<sup>823</sup>.

Toujours utilisée afin de faciliter l'obtention des preuves, la protection des témoins, mais aussi des experts ou des victimes, est un instrument auquel il est fait appel après la découverte et l'infiltration des réseaux, pour encourager ceux-ci à collaborer. La mesure correspondante qui peut être prise pour les auteurs des infractions qui entrent dans la compétence de la DIICOT est la réduction de moitié de la peine encourue, si ceux-ci

---

<sup>820</sup> Voir le chapitre précédent.

<sup>821</sup> La mesure peut être prise pour une période de 30 jours, renouvelable jusqu'à 120 jours. Sur toutes ces questions, voir l'article 16 de la loi de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>822</sup> Article 17 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>823</sup> *Ibid.*

dénoncent ou facilitent l'identification et l'établissement de la responsabilité pénale des autres participants<sup>824</sup>.

Tous ces instruments visent à soutenir les procureurs de la DIICOT dans leur activité pratique, concrètement dans les affaires dans lesquelles ils exercent des poursuites. Existe en outre un autre dispositif, dont le but est d'aider les procureurs à développer leurs capacités pour traiter les affaires en général : il s'agit du centre d'applications opérationnelles des procureurs<sup>825</sup>.

La volonté d'un perfectionnement professionnel des procureurs a fondé la création de ce centre, une formation spécialisée étant nécessaire dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée. Le rôle du centre n'est pas d'assurer une formation théorique, il est axé sur des activités pratiques classées selon deux composantes : des modules de formation dans les différents domaines de manifestation de la criminalité organisée, avec la mise en place de laboratoires spécifiques, permettant une formation à caractère technique ; à celle-ci s'ajoute une base de données sur la criminalité organisée, contenant des éléments corrélés au niveau national, pour aboutir à la constitution d'une typologie des manifestations de la criminalité organisée, destinée à servir de point de départ dans l'activité de poursuite.

Considérant ces dispositions inscrites dans la loi instaurant la DIICOT dès son adoption, le cadre juridique régissant l'institution peut être estimé complet. Certaines imperfections ont toutefois été observées après une première période de fonctionnement de la DIICOT et c'est grâce à des lois modificatives que celles-ci ont été éliminées.

La première modification de la loi est intervenue trois mois après son adoption<sup>826</sup>, pour régler des questions très précises comme la limitation de la compétence de la DIICOT par l'introduction de plafonds du préjudice<sup>827</sup> engendré par les infractions afin de réduire le nombre des affaires, la résolution des conflits de compétence entre la DIICOT et les autres services du ministère public, ainsi que l'augmentation du nombre des postes d'encadrement.

---

<sup>824</sup> Article 18 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>825</sup> Article 25 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée. Pour plus de détails sur les attributions de ce centre, voir l'article 61 du règlement d'organisation et de fonctionnement de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précité.

<sup>826</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 7 du 10 février 2005 pour la modification de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, M. Of. no. 177 du 1<sup>er</sup> mars 2005, approuvée par la loi no. 162 du 30 mai 2005, M. Of. no. 470 du 2 juin 2005.

<sup>827</sup> La question du plafond a été traitée à plusieurs reprises au cours des modifications pour être finalement éliminée en tant qu'élément permettant de délimiter la compétence de la DIICOT.

Une modification d'ampleur a été réalisée deux années plus tard et a eu un impact sur toute la loi, apportant des changements qui sont aujourd'hui toujours en vigueur<sup>828</sup>. Il s'agit de l'organisation interne, de la compétence et des instruments procéduraux exposés ci-dessus dont dispose la DIICOT.

Statutairement, la DIICOT a alors reçu la personnalité juridique, ce qui lui a permis un meilleur accès et une meilleure gestion des moyens financiers qui lui sont destinés. Un fond spécial directement accessible a été mis à la disposition de la DIICOT pour couvrir ses besoins pratiques liés à l'organisation et la constatation des infractions flagrantes ou les actions impliquant des enquêteurs infiltrés, des informateurs et des collaborateurs de ceux-ci.

Une disposition inédite pour le système public roumain, dont fait partie la DIICOT comme organe rattaché au parquet, a été introduite pour stimuler le travail des personnels : la possibilité d'accorder mensuellement ou trimestriellement des primes allant jusqu'à 5% du total des dépenses, salaire compris, « aux procureurs et aux autres catégories de personnel qui ont réalisé ou ont participé directement à l'obtention de résultats considérés comme de grande valeur »<sup>829</sup>.

Grâce à cet acte modificatif, la DIICOT a trouvé un cadre juridique qui lui permet de fonctionner d'une manière satisfaisante face au phénomène de la criminalité organisée. Toutes les modifications ultérieures sont isolées et ont été motivées soit par la nécessité de mettre la DIICOT en conformité avec d'autres normes d'application dans le système juridique<sup>830</sup>, soit par le besoin de corriger des dispositions précises en matière de compétence à la suite de l'adoption de certaines lois spéciales visant des infractions entrant dans le champs d'intervention de la DIICOT<sup>831</sup> ou des lois de réforme du système judiciaire ayant des implications sur le fonctionnement de la DIICOT<sup>832</sup>.

---

<sup>828</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 131 du 21 décembre 2006 pour la modification de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, M. Of. no. 1046 du 29 décembre 2006.

<sup>829</sup> Article 24<sup>1</sup> de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>830</sup> Par exemple, en matière de régime salarial du personnel du système de justice, la loi no. 45 du 6 mars 2007 portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 27/2006 concernant le régime salarial et les autres droits des juges, des procureurs et d'autres catégories de personnel du système de justice, M. Of. no. 169 du 9 mars 2007.

<sup>831</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 54 du 23 juin 2010 concernant certaines mesures pour lutter contre l'évasion fiscale, M. Of. no. 421 du 23 juin 2010 et, rectifiée, M. Of. no. 526 du 28 juillet 2010.

<sup>832</sup> La loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'amélioration de la procédure de traitement des affaires, aussi connue sous le nom « petite loi de réforme », précitée.

Par son caractère à la fois complexe et exhaustif dans son domaine, la DIICOT s'est imposée comme l'organe central au niveau national dans la lutte contre la criminalité organisée. N'étant toutefois pas titulaire d'une compétence exclusive dans ce domaine, la DIICOT doit être resituée parmi les autres organes compétents en matière de criminalité organisée pour avoir une image d'ensemble de la lutte contre la criminalité organisée, essentiellement en ce qui concerne son volet transnational dont sont investis de nouveaux organismes spécialement créés dans ce but.

## **§ 2. La DIICOT parmi d'autres organes compétents en matière de lutte contre la criminalité organisée**

La DIICOT est intégrée au ministère public qui, par la nature de son activité, doit s'appuyer sur la police pour effectuer son travail. Ainsi, la DIICOT travaille avec la section de la police spécialisée dans la lutte contre la criminalité organisée, considérée comme un partenaire mais sur laquelle en pratique elle exerce des fonctions de direction (A). Les infractions qui entrent dans le champ de compétence de la DIICOT sont souvent à caractère transnational et, comme cela a été mentionné, les affaires qu'elle traite ont effectivement en grande majorité une composante transnationale. La DIICOT fait ainsi appel aux nouveaux organismes mis en place pour couvrir le volet transnational de la criminalité organisée, qui fonctionnent de manière indépendante (B).

### *A. La police spécialisée dans la lutte contre la criminalité organisée : un partenaire*

La police spécialisée dans la lutte contre la criminalité organisée est une unité appelée « Direction de lutte contre la criminalité organisée » (DCCO<sup>833</sup>) et qui constitue, au sein de la structure policière, la formation correspondante à ce que la DIICOT représente au sein du parquet.

Statutairement, la DCCO ressemble en plusieurs points à la DIICOT, elle est rattachée au sommet de l'institution à laquelle elle appartient, et elle est dotée d'une

---

<sup>833</sup> L'acronyme correspond à la dénomination en langue roumaine de cette unité.

structure complexe de type pyramidal et d'une compétence étendue en matière de criminalité organisée.

La DCCO a été créée sur le fondement d'une disposition figurant dans la loi sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée<sup>834</sup>, qui permet au ministère de l'intérieur de constituer ses propres structures spécialisées dans la prévention et la lutte contre la criminalité organisée<sup>835</sup>.

La DCCO est une unité centrale intégrée à l'inspection générale de la police roumaine, structure centrale de la police, dotée d'une personnalité juridique et d'une compétence territoriale générale. La DCCO effectue et coordonne, au niveau de la police, l'activité de lutte contre la criminalité organisée sur tout le territoire.

Tout comme la DIICOT, la DCCO fonctionne selon une structure pyramidale, hiérarchique, qui est en outre organisée pour correspondre aux unités territoriales de la DIICOT. En fonction de ses principaux domaines de compétence, des services spécialisés ont été mis en place au niveau central : le service de lutte contre la traite des êtres humains, le service de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, le service de lutte contre la criminalité informatique et le service antidrogues<sup>836</sup>.

La DCCO encadre tous les policiers qui travaillent avec la DIICOT. Il s'agit d'officiers et d'agents de la police judiciaire désignés de manière nominale, avec l'avis conforme du procureur général du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice. Les conditions de désignation des policiers exerçant dans le domaine de la criminalité organisée sont expressément prévues par la loi instaurant la DIICOT, traduisant la subordination de la police au parquet dans cette sphère de compétence.

La police apparaît ainsi comme un instrument mis à la disposition des procureurs de la DIICOT pour qu'ils puissent accomplir leurs missions. La loi évoque des officiers et des agents de police « spécialement désignés », qui effectuent uniquement les actes que les

---

<sup>834</sup> Il s'agit de la loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée.

<sup>835</sup> Selon l'article 12 de la loi no. 39 du 21 janvier 2003 sur la prévention et le combat de la criminalité organisée, précitée, « (1) Le ministère de l'intérieur constitue ses propres structures spécialisées pour la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, assurant le cadre organisationnel nécessaire, ainsi que la formation et la spécialisation du personnel à cette fin. (2) Dans le cadre des structures spécialisées prévues à l'alinéa 1, peuvent être constituées, selon la loi, des sections techniques pour accomplir l'activité d'obtention, de traitement, de vérification et de stockage des informations de ce domaine ». L'acte par lequel a été instituée la DCCO n'est pourtant pas public, il s'agissait d'un ordre du ministère de l'intérieur classé dans la catégorie des actes secrets.

<sup>836</sup> Pour un organigramme complet de la DCCO, voir le site internet de la police roumaine, à l'adresse [http://www.politiaromana.ro/crima\\_organizata.htm](http://www.politiaromana.ro/crima_organizata.htm)

procureurs ordonnent, sous la coordination et le contrôle direct de ces derniers<sup>837</sup>. Les instructions des procureurs sont obligatoires pour les policiers ; cependant, la responsabilité de la mise en mouvement de l'action publique pesant sur les procureurs, leur responsabilité est susceptible d'être engagée en raison des actes réalisés par les policiers en application de leurs consignes.

Malgré le lien de dépendance à l'égard du parquet en ce qui concerne l'activité concrète de lutte contre la criminalité organisée, les procureurs s'accordent pour affirmer que les policiers sont considérés comme des partenaires, avec lesquels ils ont une relation « bonne à très bonne »<sup>838</sup>.

Il convient de souligner ici une différence entre les relations que la DIICOT entretient avec, d'un côté, la DCCO et, de l'autre côté, les juges. En réalité, la relation entre procureurs et juges est d'une nature très différente de la relation entre procureurs et policiers, et ceci principalement pour des raisons statutaires. Les magistrats du siège sont indépendants et, pour eux, il n'y a pas eu de changement structurel, aucune réforme n'ayant prévu dans le cadre judiciaire une structure spécialisée de lutte contre la criminalité organisée. Les affaires sont réparties entre les juridictions de droit commun, selon les règles de compétence générale prévues par le code de procédure pénale. Avant la phase de jugement, les affaires traitées par la DIICOT sont présentées aux juges pour que soient prises des mesures privatives ou restrictives de liberté, dans les conditions légales<sup>839</sup>. Ensuite, au moment du jugement, la DIICOT ne fait plus que soutenir son dossier<sup>840</sup>, en vertu de la mission du parquet qui est la même dans tous les dossiers.

---

<sup>837</sup> Article 9 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>838</sup> L'expression appartient à un des procureurs de la DIICOT que nous avons rencontré pendant les travaux de recherche réalisés pour cette étude.

<sup>839</sup> Il s'agit, par exemple, des interceptions de communications ou des arrestations.

<sup>840</sup> La règle est que participent au jugement des affaires de la DIICOT les procureurs rattachés aux parquets auprès des juridictions de droit commun compétentes selon la loi. Toutefois, les procureurs de la DIICOT peuvent demander à participer eux-mêmes aux audiences concernant leurs dossiers. Les dispositions en ce sens figurent à l'article 2 alinéa 3 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

*B. Les nouveaux organismes dotés d'attributions concernant le volet transnational : un fonctionnement indépendant*

Parmi les organes de la DIICOT existe un Bureau de coopération, de représentation et d'assistance judiciaire internationale<sup>841</sup>, mis en place en vue d'assurer une coopération mutuelle de la DIICOT avec les organismes étrangers similaires, permettant d'effectuer des échanges de données et d'informations relatives aux infractions entrant dans la compétence de la DIICOT. Il peut être cependant constaté que le Bureau de coopération, de représentation et d'assistance judiciaire internationale a une compétence plus large<sup>842</sup>, mais la principale raison de son existence est d'accomplir toutes les démarches nécessaires dans les cas où les affaires que la DIICOT traite sont dotées d'une composante transnationale.

Il exerce ainsi les attributions qui reviennent aux procureurs en vertu de la loi sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale<sup>843</sup>. Il veille aussi au bon déroulement des procédures mises en œuvre avec les magistrats et les officiers de liaison étrangers en Roumanie, ainsi qu'au respect par les procureurs de la DIICOT des dispositions comprises dans les accords de coopération internationale.

Le Bureau de coopération, de représentation et d'assistance judiciaire internationale est donc l'unité spécialisée du parquet en matière transnationale, pour les affaires de criminalité organisée. Ses compétences sont ainsi limitées à celles de la DIICOT. Les besoins de coopération concernant la dimension transnationale de la criminalité organisée étant en pratique plus étendus, existent encore d'autres organismes dotés d'attributions en la matière dont le fonctionnement est indépendant de la DIICOT.

Des organismes répondant aux besoins de coopération en matière de criminalité transnationale existent au sein de la police, mais également de la magistrature et ils sont le résultat de la transposition en droit roumain de l'acquis communautaire destiné à faciliter la

---

<sup>841</sup> Le Bureau a été mis en place sur le fondement de l'article 22 de la loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement au cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée.

<sup>842</sup> En dehors des attributions strictement liées aux affaires en cours, revient au Bureau de coopération, de représentation et d'assistance judiciaire internationale, un large éventail d'attributions liées au perfectionnement professionnel des procureurs en matière de coopération internationale, grâce à la spécialisation par des séminaires ou la participation à des programmes d'assistance technique. Pour une image détaillée de ses attributions, voir l'article 55 du règlement d'organisation et de fonctionnement de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et terrorisme, précité.

<sup>843</sup> La loi no. 302 du 28 juin 2004 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée.

lutte commune des États membres contre les formes graves de criminalité à dimension transnationale.

Dans le cadre de la police nationale, le Centre de coopération policière internationale (CCPI)<sup>844</sup> est l'autorité nationale centrale dans le domaine de la criminalité internationale. Le CCPI est rattaché à l'inspection générale de la police et bénéficie du rang de direction, comme la DCCO. Il a été créé dans la perspective d'unifier toutes les voies de communication entre les autorités roumaines et les autorités ou organisations étrangères agissant dans le domaine de la coopération internationale. Sa principale mission est l'échange de données et d'informations opérationnelles, réalisé par la réception et la transmission des demandes d'entraide.

Le Centre est doté d'un personnel spécialisé, les attachés aux affaires intérieures<sup>845</sup> et les officiers de liaison du ministère de l'administration et de l'intérieur, ainsi que d'une structure interne organisée en services, qui représentent chacun un canal de communication au niveau international ou européen : le Bureau national Interpol, le Point national focal, le service SIRENE et l'unité nationale Europol<sup>846</sup>.

Dans le domaine de la criminalité transnationale organisée, deux de ces services requièrent une attention particulière, l'un avec compétence au niveau de l'Union européenne, l'autre doté d'une compétence régionale pour l'Europe du sud-est : l'unité nationale Europol et le Point national focal<sup>847</sup>.

L'unité nationale Europol est le résultat de la transposition dans le système roumain de l'obligation imposée par la Convention Europol d'instaurer d'une unité nationale chargée de réaliser la liaison entre Europol et les services nationaux<sup>848</sup>. Elle a été mise en place après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne<sup>849</sup>, dans le cadre des obligations qui

---

<sup>844</sup> Le Centre a été créé suivant les dispositions de la décision du Gouvernement no. 306 du 14 avril 2005 portant approbation de la stratégie mise à jour concernant la réforme institutionnelle du ministère de l'administration et de l'intérieur pour la période 2005-2006, M. Of. no. 355 du 27 avril 2005, par l'ordre du ministre de l'intérieur no. S/0552 du 30 mai 2005.

<sup>845</sup> Ils assurent la représentation du ministère de l'intérieur roumain dans ses rapports avec les ministères de l'intérieur des États avec lesquels la Roumanie a des relations diplomatiques.

<sup>846</sup> Pour une image complète de l'organigramme du CCPI, voir sur le site internet de la police roumaine à l'adresse suivante : <http://www.politiaromana.ro/ccpi.htm>.

<sup>847</sup> Le service SIRENE sera traité dans la deuxième partie de cette étude, au titre premier, dans le chapitre relatif aux relations entre la Roumanie et la zone Schengen.

<sup>848</sup> Il s'agit de l'article 4 paragraphe 1<sup>er</sup> de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (Convention Europol), JO C 316 du 27.11.1995, p. 2.

<sup>849</sup> L'acte normatif par lequel a été créé l'unité nationale Europol roumaine est l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 61 du 27 juin 2007 pour la réglementation de certaines mesures d'application de la Convention portant création d'un office européen de police (Convention Europol), M. Of. no. 439 du 28 juin 2007, approuvée par la loi no. 329 du 22 novembre 2007, M. Of. no. 810 du 28 novembre 2007. Cette

lui incombait<sup>850</sup> pour préparer l'entrée en vigueur en Roumanie de la Convention Europol<sup>851</sup>. Son rôle et ses attributions ont été précisés ensuite, grâce à une modification législative<sup>852</sup> destinée à mettre la législation roumaine en conformité avec les changements normatifs intervenus au niveau de l'Union européenne pour la simplification et l'amélioration du cadre juridique concernant Europol, par la décision du Conseil de l'Union européenne portant création de l'Office européen de police (Europol)<sup>853</sup>.

Le Point national focal fait partie d'une initiative de coopération contre la criminalité transfrontalière au niveau régional. Le 26 mai 1999 a été signé à Bucarest, sous les auspices de l'initiative de coopération pour l'Europe du sud-est (SECI<sup>854</sup>), l'accord de coopération pour la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière (accord SECI)<sup>855</sup> mettant en place le Centre régional pour la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière (Centre SECI)<sup>856</sup>.

Le rôle du Centre SECI a été de constituer un support pour les États membres et de renforcer la coopération dans la prévention et la lutte contre la criminalité, y compris la criminalité grave et organisée, dans les cas où elle comporte un élément d'activité transfrontalière<sup>857</sup>. Dans ce cadre, le Point national focal a été mis en place comme point national unique de contact initial entre le Centre SECI et les autorités nationales<sup>858</sup>. Le Point

---

ordonnance d'urgence a été abrogée ultérieurement par la loi no. 55 du 19 mars 2012 concernant la coopération de la Roumanie avec l'office européen de police (Europol), M. Of. no. 185 du 22 mars 2012.

<sup>850</sup> Selon l'article 3 paragraphe 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JO L 157 du 21.6.2005, p. 203, la Roumanie est devenue partie aux conventions et aux protocoles énumérées dans l'annexe I à l'acte d'adhésion, parmi lesquels la Convention Europol.

<sup>851</sup> La Convention Europol est entrée en vigueur à l'égard de la Roumanie à la suite de la décision 2007/543/CE du Conseil du 23 juillet 2007 concernant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à la Convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), JO L 200 du 1.8.2007, p. 47.

<sup>852</sup> La loi no. 55 du 19 mars 2012 concernant la coopération de la Roumanie avec l'office européen de police (Europol), précitée. Dans le chapitre III de la loi, la section 1 est consacrée à l'unité nationale Europol.

<sup>853</sup> Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'office européen de police (Europol), JO L 121 du 15.5.2009, p. 37. Celle-ci remplace la Convention Europol.

<sup>854</sup> L'acronyme provient de la langue anglaise : Southeast European Cooperative Initiative.

<sup>855</sup> L'accord a été ratifié par la loi no. 208 du 31 décembre 1999 concernant la ratification de l'accord de coopération pour la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière, signé à Bucarest le 26 mai 1999, M. Of. no. 654 du 31 décembre 1999.

<sup>856</sup> Le siège du Centre SECI a d'ailleurs été fixé à Bucarest. Les États signataires de l'accord de coopération pour la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière sont l'Albanie, l'Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, la Macédoine, la Moldova, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie et la Turquie.

<sup>857</sup> Le 7 octobre 2011, le Centre SECI est devenu SELEC (Southeastern European Law Enforcement Center), ses attributions opérationnelles et stratégiques restant les mêmes et étant transférées au SELEC. La Convention pour la création de SELEC a été signée à Bucarest le 9 décembre 2009 et ratifiée par la loi no. 250 du 14 décembre 2010, M. Of. no. 860 du 22 décembre 2010.

<sup>858</sup> Le Point national focal fonctionne depuis du 1<sup>er</sup> décembre 2000, suivant les dispositions de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 201 du 15 novembre 2000 portant création du cadre institutionnel nécessaire au

national focal assure la liaison opérationnelle entre les autorités roumaines et les attachés aux affaires intérieures ou les officiers de liaison roumains ou étrangers accrédités en Roumanie ; il gère en outre le flux d'informations relatif à la coopération internationale entre les autorités des États membres de l'accord SECI.

Le Point national focal a été désigné ultérieurement comme point national de contact entre les autorités roumaines et Europol, dans le cadre de l'accord de coopération entre la Roumanie et Europol<sup>859</sup> signé préalablement à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, apparaissant donc comme précurseur de l'unité nationale Europol.

Après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, une rapide mise à jour du cadre juridique national relatif à la coopération judiciaire a été nécessaire, ayant été constaté que certaines lacunes qui demeuraient en matière institutionnelle empêchaient la pleine application en Roumanie des instruments de coopération de l'Union européenne. Ont été ainsi introduits dans le système roumain des institutions comme les magistrats de liaison, le membre national Eurojust ou les points de contact nationaux du réseau judiciaire européen en matière pénale.

Une ordonnance d'urgence du gouvernement de novembre 2007<sup>860</sup> – l'urgence étant d'ailleurs justifiée par l'absence de telles dispositions presque un an après l'adhésion du pays – a réalisé la transposition. Le point commun à toutes ces formes de coopération est que se trouve à leur fondement une volonté de renforcement de la lutte contre les formes graves de criminalité, et en particulier de la criminalité organisée et transnationale.

La base juridique pour l'envoi de magistrats de liaison roumains dans les États membres de l'Union européenne ou dans des États tiers a été adoptée, dans les conditions établies par l'action commune du Conseil de l'Union européenne en date de 1996<sup>861</sup>, toujours applicable. Les magistrats de liaison roumains peuvent être des procureurs, des

---

fonctionnement du Centre régional de l'initiative de coopération pour l'Europe du sud-est pour la lutte contre la criminalité transfrontalière, M. Of. no. 589 du 21 novembre 2000 et, rectifiée, M. Of. no. 688 du 21 décembre 2000, approuvée par la loi no. nr.357 du 10 juillet 2001, M. Of. no. 380 du 12 juillet 2001.

<sup>859</sup> La loi no.197 du 25 mai 2004 pour la ratification de l'accord de coopération entre la Roumanie et l'office européen de police, signé à Bucarest le 25 novembre 2003, M. Of. no. 498 du 2 juin 2004.

<sup>860</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, M. Of. no. 751 du 6 novembre 2007, approuvée par la loi no. 85 du 8 avril 2008 et modifiée ultérieurement par la loi no. 35 du 19 mars 2012 de modification de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, M. Of. no. 204 du 28 mars 2012.

<sup>861</sup> Action commune 96/277/JAI, du 22 avril 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, JO L 105 du 27.4.1996, p. 1.

juges ou faire partie du personnel spécialisé dans le domaine juridique, assimilé par la loi aux magistrats, ayant une expérience pratique en matière de coopération judiciaire et au minimum six années d'ancienneté dans la magistrature<sup>862</sup>. Leur rôle est « de favoriser et d'accélérer, notamment par l'établissement de contacts directs avec les services compétents et avec les autorités judiciaires de l'État d'accueil, toutes les formes de coopération judiciaire en matière pénale et, le cas échéant, civile »<sup>863</sup>. Cette disposition légale roumaine reprend textuellement celle figurant dans l'action commune européenne concernant les magistrats de liaison.

L'intégration dans le système des normes régissant la coopération entre Eurojust<sup>864</sup> et les autorités nationales a commencé avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, lors de la signature de l'accord de coopération, le 2 décembre 2005<sup>865</sup>. Destiné à « renforcer la coopération entre la Roumanie et Eurojust en vue de combattre les infractions graves à caractère international »<sup>866</sup>, le rôle de cet accord était aussi de constituer une base pour le développement de la coopération entre la Roumanie et Eurojust après l'adhésion du pays à l'Union européenne et de préparer ainsi l'exercice du mandat du membre national roumain à Eurojust. Comme l'accord cessait automatiquement de produire ses effets à la date de l'adhésion, c'est sur son fondement qu'a effectivement été mise en place l'institution du membre national roumain à Eurojust, la procédure de sa nomination et l'essentiel de ses prérogatives.

Suivant l'adhésion mais également l'évolution normative communautaire régissant le fonctionnement d'Eurojust<sup>867</sup>, le statut et les attributions du membre national roumain

---

<sup>862</sup> Article 2 alinéa 1 et article 4 alinéa 3, tels que modifiés, de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, précitée.

<sup>863</sup> Article 3 alinéa 1 modifié de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, précitée.

<sup>864</sup> Eurojust a été créé par la décision 2002/187/JA du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 63 du 6.3.2002, p. 1, et a pour mission de promouvoir et renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales dans la lutte contre la criminalité transfrontalière grave engagée dans l'Union européenne

<sup>865</sup> L'accord de coopération a été ratifié par la loi no. 58 du 22 mars 2006 portant ratification de l'accord de coopération entre la Roumanie et Eurojust, signé à Bruxelles le 2 décembre 2005, et pour la réglementation de certaines mesures relatives à la représentation de la Roumanie à Eurojust, dans la période précédant l'adhésion et après la date de l'adhésion à l'Union Européenne, M. Of. no. 300 du 4 avril 2006.

<sup>866</sup> Article 2 de l'accord de coopération entre la Roumanie et Eurojust, précité.

<sup>867</sup> La Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 63 du 6.3.2002, p. 1, a été modifiée à deux reprises, par la décision 2003/659/JAI du Conseil du 18 juin 2003 modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 245 du 29.9.2003, p. 44, et par la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision

d'Eurojust ont été progressivement mises en place<sup>868</sup>. Le membre national roumain est un procureur et il est choisi par le ministre de la justice parmi ceux dont l'ancienneté dans la magistrature est au minimum de 12 ans, avec une expérience dans la lutte contre les formes graves de criminalité transnationale organisée, de corruption ou de terrorisme, ainsi qu'avec une expérience pratique dans le domaine de la coopération judiciaire internationale. Son mandat est de 4 ans, renouvelable<sup>869</sup>.

Le membre national d'Eurojust constitue un canal de transmission pour toutes les informations échangées entre les autorités nationales et Eurojust. Ses droits, compétences et attributions selon la loi roumaine correspondent complètement à celles établies dans la décision européenne.

Tout comme l'institution du membre national d'Eurojust, sont régies les autres institutions clés permettant la coopération entre la Roumanie et Eurojust, telles que l'adjoint du membre national et son assistant, ainsi que les correspondants nationaux d'Eurojust. Il semble important de souligner ici que les principaux correspondants nationaux roumains sont désignés parmi les chefs de services exerçant dans les organismes nationaux précédemment évoqués et dotés de compétences spécifiques en matière de criminalité organisée, à savoir la DIICOT ou le CCPI.

Pour le réseau judiciaire européen en matière pénale, les membres sont désignés parmi les juges, les procureurs<sup>870</sup>, les membres du personnel spécialisés en matière juridique et assimilés par la loi aux magistrats. Les dispositions légales qui forment un cadre juridique pour l'organisation du réseau judiciaire roumain<sup>871</sup> représentent pour l'essentiel la transposition de l'action commune de 1998 concernant la création du réseau judiciaire

---

2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JO L 138 du 4.6.2009, p. 14.

<sup>868</sup> Les dispositions concernant l'application au niveau national de la décision du Conseil instituant Eurojust, précitée, figurent dans l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, précitée, telle que modifiée.

<sup>869</sup> Voir l'article 7 alinéas 2 et 3, tels que modifiés, de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, précitée.

<sup>870</sup> Les juges et les procureurs désignés exercent au niveau des cours d'appel ou des parquets près des cours d'appel.

<sup>871</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, précitée, telle que modifiée.

européen<sup>872</sup>. Elles ont seulement été modifiées pour intégrer à la législation roumaine l'évolution des normes européennes en la matière<sup>873</sup>.

Tous ces organismes ont une mission bien définie dans le réseau d'institutions conçues pour mener sur plusieurs plans la lutte contre la criminalité organisée comportant une dimension transnationale. Si chacun est essentiel, il n'en demeure pas moins que la DIICOT apparaît comme l'organe national central ; bien que tous les autres organismes isolés soient toutefois indispensables.

Dans une courte période de temps, en quelques années avant et après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, une spectaculaire spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée a été réalisée par la création de nouveaux acteurs intégrés aux structures classiques comme la magistrature et la police. Le mouvement d'enrichissement institutionnel a encore été approfondi grâce au développement de la législation roumaine en matière de criminalité organisée apportant la création de nouvelles structures.

## *Section 2 – La création de nouvelles structures*

En transposant les normes européennes, est apparue une évidence : les organismes à vocation répressive ne remplissaient pas toutes les fonctions permettant de combattre les différents aspects de la criminalité organisée. Les autorités européennes ont d'ailleurs constamment demandé la mise en place d'autres structures spécialisées, dotées d'un rôle complémentaire. Ont ainsi été créés l'agence nationale antidrogue, l'agence nationale contre la traite des êtres humains, l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et l'office national pour la protection des témoins.

---

<sup>872</sup> Action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne concernant la création d'un réseau judiciaire européen, JO L 191 du 7.7.1998, p. 4.

<sup>873</sup> La loi no. 35 du 19 mars 2012 modifiant l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 123 du 5 novembre 2007, précitée, transpose ainsi la décision 2008/976/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 concernant le réseau judiciaire européen, JO L 348 du 24.12.2008, p. 130, abrogeant l'action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998 concernant la création d'un réseau judiciaire européen, précitée, et dont le but est de clarifier les relations entre le réseau judiciaire européen et Eurojust.

Rattachées à des institutions comme le ministère de l'intérieur, l'inspection générale de la police ou le gouvernement, ces nouvelles structures n'ont aucun précédent dans le système, elles ont été créées dans un but nouveau et ont des attributions uniques. Il s'agit de structures sans fonctions répressives (A) et qui ont la responsabilité de l'approche stratégique à niveau national dans leurs domaines de compétences (B).

### **§ 1. Des structures sans fonctions répressives**

La lutte contre la criminalité organisée exige bien plus que la poursuite et le jugement d'infractions spécifiques. Les organismes répressifs n'interviennent de fait qu'à la fin de la chaîne infractionnelle, quand les organisations criminelles ont atteint leurs objectifs. En amont et en aval, un travail de nature différente est nécessaire pour répondre à d'autres problématiques inhérentes à la lutte contre la criminalité organisée, qu'elles soient ou non transnationales. Ainsi, ces nouvelles structures sont dotées de fonctions sociales et préventives et constituent des instruments de lutte contre la criminalité organisée (B). Mais pour comprendre leur fonctionnement et leur spécificité, il semble important de les situer dans un cadre systémique (A).

#### *A. Une intégration naturelle au système*

Avant qu'elles ne soient créées, il n'y avait pas eu à l'échelle nationale de prise conscience de la nécessité de ces nouvelles structures. Ce sont les autorités européennes qui les ont exigées et c'est ainsi qu'elles ont été introduites, comme des mesures obligatoires intégrées aux nouvelles lois régissant les domaines liés à la criminalité organisée précédemment évoqués : le trafic de drogues, la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent et la protection des témoins. Mais une fois en place, les nouvelles structures se sont intégrées tout naturellement au système, devenant aussitôt indispensables.

L'agence nationale antidrogues, l'agence nationale contre la traite des êtres humains, l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et l'office national pour la protection des témoins sont nés comme un miroir institutionnel des nouvelles dispositions matérielles ou procédurales introduites en matière de criminalité organisée<sup>874</sup>.

---

<sup>874</sup> Il est fait référence ici aux actes normatifs présentés dans le chapitre précédant de ce titre, traitant de la législation spéciale en matière de criminalité organisée.

Étant donnée la complexité de ces dernières, un rôle de coordination de l'intervention étatique a été assigné à ces nouvelles structures.

Les structures ont donc des attributions comparables, chacune dans son domaine de compétence, parmi d'autres points communs et notamment un fondement unique et des évolutions semblables.

L'agence nationale antidrogues et l'agence nationale contre la traite des êtres humains ont suivi un chemin identique. Elles ont été introduites dans le système roumain respectivement par la loi sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues<sup>875</sup> et par la loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains<sup>876</sup>. Elles ont ensuite été réglementées par des décisions du gouvernement adoptées en application de ces lois<sup>877</sup> et ont fonctionné sur la base de ces décisions pendant plusieurs années, avant d'être réorganisées par des nouveaux actes normatifs<sup>878</sup>. Toutes les deux sont rattachées au ministère de l'administration et de l'intérieur.

Leur objet d'activité est formulé dans les mêmes termes, exprimant ainsi la similarité de ces deux agences qui remplissent des fonctions analogues dans deux domaines distincts mais rattachés à la criminalité organisée. Dans sa sphère de compétence, l'agence nationale antidrogues « élabore et coordonne, évalue et contrôle, au niveau national, les politiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, ainsi que de l'assistance aux consommateurs, appliquées par les institutions dotées d'attributions en ce sens »<sup>879</sup>, tandis que l'agence nationale contre la traite des êtres humains « coordonne, évalue et contrôle, au niveau national, l'application des politiques dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains par les institutions publiques,

---

<sup>875</sup> Loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>876</sup> Loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>877</sup> Il s'agit de la décision du gouvernement no. 1.489 du 18 décembre 2002 concernant la création de l'agence nationale antidrogues, M. Of. no. 956 du 27 décembre 2002, et de la décision du gouvernement no. 1.584 du 8 décembre 2005 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale de prévention de la traite des êtres humains et de surveillance de l'assistance accordée aux victimes de la traite des êtres humains, M. Of. no. 5 du 4 janvier 2006 et, rectifiée, M. Of. no. 88 du 31 janvier 2006.

<sup>878</sup> Il s'agit de la décision du gouvernement no. 461 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, M. Of. no. 331 du 12 mai 2011, et de la décision du gouvernement no. 460 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, M. Of. no. 331 du 12 mai 2011.

<sup>879</sup> Article 2 alinéa 1 de la décision du gouvernement no. 461 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précitée.

ainsi que des politiques du domaine de la protection et de l'assistance accordée aux victimes de celle-ci »<sup>880</sup>.

En fixant le régime applicable à ces deux agences par des actes normatifs de même nature et adoptés le même jour<sup>881</sup>, en les intégrant à la même institution sur une position d'égalité dans la grille hiérarchique<sup>882</sup> et en formulant de la même manière leurs compétences et attributions, le législateur révèle sa volonté de réorganisation des structures existantes pour aboutir à une homogénéité de l'intervention étatique dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée.

L'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent est le plus ancien, parce que la loi initiale sur le blanchiment d'argent<sup>883</sup> a été la première adoptée parmi les lois régissant des infractions spécifiques de la criminalité organisée. Son fonctionnement est établi par décision du gouvernement adoptée sur le fondement de cette loi<sup>884</sup>, renouvelée à chaque modification d'envergure de la loi initiale. L'office est rattaché au gouvernement, directement coordonné par le cabinet du premier ministre. Son objet d'activité est « la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des actes de terrorisme et en ce but il reçoit, analyse, traite des informations et se saisit d'office ou saisit les autorités habilitées par la loi quand il prend connaissance d'une transaction suspecte »<sup>885</sup>.

L'office national pour la protection des témoins, bien que similaire d'un point de vue statutaire aux autres structures, est différent par la nature de son activité. Il fonctionne toujours en application des dispositions de la loi concernant la protection des témoins<sup>886</sup> par laquelle il a été créé, restée quasiment inchangée, et ses attributions sont strictement liées à la gestion du programme national de protection des témoins<sup>887</sup>. L'office national pour la

---

<sup>880</sup> Article 2 alinéa 1 de la décision du gouvernement no. 460 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>881</sup> Les deux nouvelles décisions du gouvernement ont été adoptées le même jour et publiées ensemble au Moniteur Officiel.

<sup>882</sup> Les agences fonctionnent toutes les deux au niveau de la direction dans le cadre du ministère de l'administration et de l'intérieur.

<sup>883</sup> Loi no. 21 du 18 janvier 1999 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, précitée.

<sup>884</sup> Décision du gouvernement no. 1.599 du 4 décembre 2008 portant approbation du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, M. Of. no. 841 du 15 décembre 2008.

<sup>885</sup> Article 2 du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

<sup>886</sup> La loi no. 682 du 19 décembre 2002 concernant la protection des témoins, précitée.

<sup>887</sup> Le programme national de protection des témoins est composé de toutes les mesures spécifiques adoptées pour protéger la vie, l'intégrité corporelle et la santé des personnes qui ont acquis la qualité de témoin protégé.

protection des témoins est organisé au sein de la direction du ministère de l'administration et de l'intérieur, étant subordonné à l'inspection générale de la police.

*B. Les fonctions sociales et préventives comme instruments de lutte contre la criminalité transnationale organisée*

Par les fonctions qu'elles remplissent, les nouvelles structures contribuent à la lutte contre la criminalité transnationale organisée d'une manière alternative. Selon le moment de leur intervention au cours du processus infractionnel, deux types de fonctions peuvent être reconnus à ces structures.

En amont de la poursuite des infractions, un travail complexe peut être réalisé pour réduire le nombre de victimes potentielles de la criminalité organisée et pour limiter les conditions permettant aux organisations criminelles de s'implanter. Pour le trafic de drogues et la traite des êtres humains, cela signifie essentiellement un travail de prévention basé sur l'information du public en général et des cibles potentielles de ce type de criminalité en particulier, notamment sur les risques encourus, les comportements suspects et les effets néfastes qui pourraient en découler.

Dans le cadre de l'agence nationale antidrogues, le service « réduction de la demande de drogues » initie, met en œuvre, évalue et contrôle les campagnes nationales, régionales et locales d'information, d'éducation, et de communication pour la prévention de la consommation et de l'abus de drogues illégales<sup>888</sup>. Au niveau régional, fonctionnent aussi 17 centres de prévention, évaluation et conseil antidrogues<sup>889</sup>. De plus, dans une perspective complètement différente, l'agence nationale antidrogues collabore avec la société civile pour la prévention du détournement du circuit licite des substances classifiées et non-classifiées qui peuvent être objet de transformations pour devenir des drogues.

La loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains<sup>890</sup> attribue à l'agence nationale contre la traite des êtres humains toutes les compétences relatives à l'intervention étatique au plan social dans le domaine de la prévention de la traite des êtres humains. L'agence est ainsi chargée de réaliser et de diffuser des matériaux documentaires

---

<sup>888</sup> Article 25 du règlement du 27 février 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, approuvé par l'ordre no. 52 du 27 février 2012 du ministre de l'administration et de l'intérieur, M. Of. no. 146 du 5 mars 2012.

<sup>889</sup> Article 4 alinéa 3 (a) du règlement du 27 février 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précité.

<sup>890</sup> La loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

concernant les risques auxquels peuvent être exposées les potentielles victimes de la traite des êtres humains ; elle effectue des études périodiques afin d'identifier les causes qui déterminent la traite et les conditions qui la favorisent. Elle organise en outre des campagnes d'information au sujet du phénomène et des risques auxquels sont soumises ses victimes<sup>891</sup>. L'agence nationale contre la traite des êtres humains développe également des programmes propres concernant les activités de prévention de la traite, et soutient, pour répondre à certaines demandes, des programmes déjà en cours, ou élabore des programmes d'intérêt national en la matière, par l'intermédiaire de son service de la coopération interinstitutionnelle et des projets nationaux de prévention<sup>892</sup>.

En ce qui concerne le blanchiment d'argent, l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent intervient en amont de la poursuite des infractions, en contribuant à leur découverte ou à la prévention de la commission de celles-ci. Le contrôle des transactions suspectes<sup>893</sup> permettant de révéler des infractions de blanchiment est sa principale mission et, pour la réaliser, l'office reçoit des données et des informations relatives aux opérations et aux transactions effectuées en devises roumaines ou étrangères, par des personnes physiques ou morales qui ont l'obligation légale de les lui transmettre. Il analyse et traite les informations reçues pour identifier les indices de blanchiment, et peut également demander à toute institution publique ou à toute personne physique ou morale les données qu'il juge nécessaires<sup>894</sup>. Il dispose, de surcroît, du pouvoir de suspendre les transactions suspectes<sup>895</sup>.

En aval de la poursuite des infractions, l'intervention étatique ne doit pas se limiter à la répression des coupables. Combattre les effets de la criminalité organisée appelle aussi une aide accordée à ses victimes et notamment à leur réinsertion sociale.

---

<sup>891</sup> Articles 7, 10 et 11 de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>892</sup> Article 14 du règlement du 7 septembre 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, approuvé par l'ordre no. 22 du 7 septembre 2012 du ministre de l'administration et de l'intérieur, M. Of. no. 656 du 17 septembre 2012.

<sup>893</sup> Article 19 alinéa 2<sup>1</sup> de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la punition du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme, précitée.

<sup>894</sup> Article 5 (a) à (c) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

<sup>895</sup> Article 2 alinéa 2<sup>2</sup> de la loi no. 656 du 7 décembre 2002 pour la prévention et la répression du blanchiment d'argent, ainsi que pour l'institution de certaines mesures de prévention et de lutte contre le financement des actes de terrorisme, précitée, et article 5 (f) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

Par la loi sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues<sup>896</sup> a été mis en place un dispositif de mesures, orienté vers la prise en charge des consommateurs - premières victimes du trafic de drogues et, ainsi, victimes directes de la criminalité organisée – par leur intégration à un programme d'assistance. L'agence nationale antidrogues a pleine compétence en ce domaine, en élaborant, mettant en œuvre, finançant, surveillant et évaluant les programmes d'assistance médicale, psychologique et sociale des consommateurs de drogues, ainsi qu'en fournissant, grâce à ses structures territoriales, des services intégrés d'assistance médicale, psychologique et sociale<sup>897</sup>.

Tout comme la loi sur le trafic et la consommation illicite de drogues, la loi sur la traite des êtres humains consacre un entier chapitre à la protection et à l'assistance des victimes de la traite. Le champ d'intervention de l'agence nationale contre la traite des êtres humains est plus large, la loi accordant à la victime un soutien complet dans sa vie quotidienne après que le statut de victime de la traite lui ait été reconnu. De manière générale, l'agence est chargée d'assurer le soutien psychologique et l'assistance nécessaire à la réintégration sociale des victimes. En pratique, l'agence surveille la mise en œuvre de l'assistance qui est accordée aux victimes, soutient l'activité d'information des victimes au sujet de leurs droits et facilite leur participation à la poursuite pénale et au jugement<sup>898</sup>. L'agence est consultée pour l'organisation et le fonctionnement des habitations protégées<sup>899</sup> dont peuvent bénéficier, temporairement, les victimes afin de faire la transition vers leur réinsertion sociale<sup>900</sup>.

Le trafic de drogues et la traite des êtres humains sont des domaines de manifestation de la criminalité organisée. La protection des témoins apparaît à leur égard comme un domaine complémentaire, instrument procédural de lutte contre la criminalité organisée, sous toutes ses formes. Dans ce contexte, l'office national pour la protection des

---

<sup>896</sup> Loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée.

<sup>897</sup> Article 28 de la loi no. 143 du 26 juillet 2000 sur la prévention et la lutte contre le trafic et la consommation illicite de drogues, précitée, et article 3 (l) à (m) de la décision du gouvernement no. 461 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précitée.

<sup>898</sup> Article 27 alinéas 2 et 3 de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée, et article 3 alinéa 1 (o) et 6 alinéa 4 de la décision du gouvernement no. 460 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>899</sup> Selon l'article 32 alinéa 3 de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée, les habitations protégées sont des établissements sociaux, sans personnalité juridique, mis en place pour assurer aux victimes de la traite une prise en charge de type familial, dans un système protégé et bénéficiant d'une assistance, en vue de leur réinsertion sociale.

<sup>900</sup> Article 34 alinéa 1 de la loi no. 678 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, précitée. En plus de ces mesures mentionnées, la loi prévoit la facilitation de l'obtention des papiers d'identité pour les victimes qui n'en possèdent plus suite aux infractions de traite, ainsi que l'aide dans la recherche d'un travail et la mise à disposition de moyens en ce sens.

témoins intervient par sa nature en aval de la poursuite des infractions de criminalité organisée.

L'office national pour la protection des témoins gère tous les aspects de la participation d'un témoin à un programme national de protection. Il reçoit de la part des organes judiciaires les propositions concernant l'intégration d'un témoin au programme de protection et les évalue en se prononçant notamment sur leur compatibilité avec le programme, les possibilités financières pour que la protection et l'assistance soient assurées, les mesures qu'il considère pouvoir appliquer<sup>901</sup>. Dans une phase ultérieure, l'office établit, pour chaque témoin protégé, un plan de soutien comprenant des mesures concrètes de protection et d'assistance, dans les limites posées par le procureur ou le juge ayant pris la mesure intégrant le témoin à ce programme de protection, et réévalue périodiquement les risques auxquels est soumis le témoin pour pouvoir réviser si nécessaire le plan adopté<sup>902</sup>. L'office désigne également, parmi son personnel, un policier comme référent du témoin protégé, par lequel sera assurée toute communication avec le témoin<sup>903</sup>.

Comme missions concrètes d'aide aux témoins, l'office effectue les démarches nécessaires pour trouver une habitation appropriée au témoin protégé soumis à une mesure de changement de domicile, assure la protection du témoin pour ses déplacements vers les institutions judiciaires, peut prendre des mesures personnelles comme des mesures d'encadrement psychologique pour l'adaptation du témoin au programme de protection. Il assiste en outre le témoin dans la recherche d'un emploi en lui fournissant les documents nécessaires.

En surveillant la mise en place de ces structures, les autorités européennes se sont assurées que la Roumanie bénéficiait de tous les instruments nécessaires pour combattre la criminalité organisée et, en tant que nouveau pays membre de l'Union européenne, était capable de donner à ce fléau une réponse équivalente à celle des autres États membres. La mise en œuvre d'une action coordonnée est la clé de la réussite du fonctionnement de l'Union européenne et elle trouve ici une autre application. Le besoin d'une approche stratégique au niveau national dans ces domaines liés à la criminalité organisée, exigée elle aussi par les autorités européennes au cours du processus d'intégration européenne de la

---

<sup>901</sup> Article 14 alinéa 2 du règlement d'application de la loi no. 682/2002 concernant la protection des témoins, approuvé par la décision du gouvernement no. 760 du 14 mai 2004, M. Of. no. 475 du 27 mai 2004.

<sup>902</sup> Articles 20 alinéa 1 et 25 alinéa 1 du règlement d'application de la loi no. 682/2002 concernant la protection des témoins, précité.

<sup>903</sup> Article 3 alinéa 2 (c) de la loi no. 682 du 19 décembre 2002 concernant la protection des témoins, précitée, et article 43 du règlement d'application de la loi no. 682/2002 concernant la protection des témoins, précité.

Roumanie, s'inscrit dans cette même logique et, naturellement, la responsabilité de cette approche repose sur les nouvelles structures.

## **§ 2. La responsabilité d'une approche stratégique au niveau national**

Les fonctions sociales et préventives des nouvelles structures, ajoutées aux fonctions répressives classiques des organes judiciaires et de la police, forment un cadre complexe de l'intervention étatique en matière de lutte contre la criminalité organisée. Une approche stratégique nationale globale apparaît alors indispensable et, en application du rôle de coordination qui leur est attribué, les nouvelles structures supportent aussi la responsabilité de cette approche stratégique, qu'elles accomplissent grâce à l'interdépendance avec d'autres institutions (A) et à la gestion des programmes nationaux d'intervention (B).

### *A. Des attributions en interdépendance avec les autres institutions*

Le rôle de coordination des nouvelles structures et leurs attributions sociale et préventive très précises exigent une collaboration permanente avec les autres institutions publiques ou avec des organismes non-gouvernementaux qui mènent leur activité dans les domaines de compétence de ces structures.

Une interdépendance avec ces autres institutions ou organismes peut être observée, dans la mesure où, par la nature de leurs attributions, les nouvelles structures doivent les solliciter constamment dans leur travail. Et réciproquement, ces institutions ou organismes sont liés par les demandes et les instructions des nouvelles structures. Le constat est particulièrement valable pour l'agence nationale antidrogues, l'agence nationale contre la traite des êtres humains et l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent.

La coopération avec les autorités publiques, les organisations non-gouvernementales ou les personnes physiques et morales est inscrite dans l'objet d'activité de celles-ci<sup>904</sup>. L'agence nationale contre la traite des êtres humains et l'office national pour la prévention et

---

<sup>904</sup> Voir en ce sens l'article 5 alinéa 1 du règlement du 27 février 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précité, l'article 2 alinéa 3 de la décision du gouvernement no. 460 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, précité, et l'article 5 (d) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

la lutte contre le blanchiment d'argent disposent d'ailleurs de services de coopération interinstitutionnelle spécialement créés en ce sens<sup>905</sup>.

Pour les trois structures, l'échange de données ou d'informations constitue l'aspect principal de la coopération. Selon les actes normatifs réglementant leur fonctionnement, tant l'agence nationale antidrogues que l'agence nationale contre la traite des êtres humains et l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent ont la compétence de demander des données ou les informations nécessaires à leur travail aux institutions publiques ou aux organismes privées, qui sont obligés de les leur fournir<sup>906</sup>. En fonction de leur sphère d'activité, il s'agit de données portant respectivement sur le phénomène des drogues, sur la traite des êtres humains, et relatives à des transactions ou des opérations financières.

Comme résultat du traitement des informations qu'elles reçoivent, les nouvelles structures peuvent adresser des recommandations aux institutions et organismes chargés d'appliquer ces politiques<sup>907</sup>, faire des propositions de mesures pour réaliser les objectifs<sup>908</sup> ou bien formuler des propositions de modification ou de mise à jour de la législation régissant les domaines dans lesquels elles sont compétentes<sup>909</sup>. Plus particulièrement, l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent a l'obligation de saisir les organes judiciaires ou les autres organes compétents quand, à la suite des informations reçues, il constate l'existence d'indices concernant la commission d'infractions,

---

<sup>905</sup> Pour l'agence nationale contre la traite des êtres humains, il s'agit du « service de coopération interinstitutionnelle et des projets nationaux de prévention, dont les attributions figurent aux articles 14 et 15 de son règlement d'organisation et de fonctionnement ; pour l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, il porte le nom de « direction de la coopération interinstitutionnelle et des relations internationales » et ses attributions sont établies à l'article 12 du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office.

<sup>906</sup> Ces dispositions figurent à l'article 5 alinéa 2 du règlement du 27 février 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précité, et à l'article 10 de la décision du gouvernement no. 461 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précitée, à l'article 7 alinéa 1 de la décision du gouvernement no. 460 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, précitée, ainsi qu'à l'article 5 (c) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

<sup>907</sup> Article 3 (l) de la décision du gouvernement no. 460 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, précitée.

<sup>908</sup> Article 5 (m) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

<sup>909</sup> Article 26 (k) du règlement du 27 février 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précité, et article 14 (h) du règlement du 7 septembre 2012 d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale contre la traite des êtres humains, précité.

qu'elles soient de blanchiment ou de financement du terrorisme ou d'infractions de tout type<sup>910</sup>.

Cet échange d'informations et de données, spécifique à leur activité, place ces structures dans une position centrale dans le schéma des relations qu'elles entretiennent avec les autres institutions, autorités ou organismes. Elles sont soumises hiérarchiquement à l'autorité de laquelle elle dépendent, à savoir le ministère de l'administration et de l'intérieur pour l'agence nationale antidrogues et l'agence nationale contre la traite des êtres humains, ou le premier ministre, pour l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent. Leur sont en outre soumises hiérarchiquement toutes les formations régionales faisant partie de l'organisation interne de ces structures. D'autres ramifications entretiennent des relations avec diverses institutions et organismes nationaux, publics ou non gouvernementaux, mais également internationaux.

Toutes ces structures ont des liens avec les organisations internationales ou européennes dotées de compétences similaires pour échanger des données, établir des protocoles de coopération ou assurer la représentation nationale dans les groupes spécialisés formés dans les domaines respectifs à niveau international. Chacune dispose aussi d'un service interne chargé des relations internationales<sup>911</sup>.

Par rapport aux précédentes structures, l'office national pour la protection des témoins a un fonctionnement plus autonome. Cela n'est pas lié à la recherche d'une indépendance de statut mais simplement à la nature de son activité qui est beaucoup plus circonscrite que celle des autres structures et ne s'éparpille pas dans plus de directions que la gestion du programme national de protection des témoins. Dans ce cadre, l'essentiel de la coopération est réalisé avec les organes judiciaires qui prennent la décision d'intégrer un témoin à un programme de protection<sup>912</sup> ou avec la police qui accomplit en pratique les

---

<sup>910</sup> Article 5 (g) à (i) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

<sup>911</sup> Dans le cadre de l'agence nationale antidrogues, il s'appelle « service relations internationales et programmes », régi par l'article 29 de son règlement d'organisation et de fonctionnement ; dans l'agence nationale contre la traite des êtres humains, c'est l' « unité de mise en œuvre programmes et relations internationales » dont les attributions figurent à l'article 16 de son règlement d'organisation et de fonctionnement ; pour l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, c'est la « direction de coopération interinstitutionnelle et des relations internationales », qui s'en charge.

<sup>912</sup> Selon l'article 7 de la loi no. 682 du 19 décembre 2002 concernant la protection des témoins, précitée, ce sont le procureur ou le juge qui ont la compétence de décider d'inclure une personne dans le programme de protection des témoins.

activités complémentaires concernant la protection des témoins dans les cas où les ressources de l'office sont insuffisantes<sup>913</sup>.

### *B. La gestion des programmes nationaux d'intervention*

L'élaboration de stratégies et de plans d'action a été exigée lors du travail d'intégration européenne de la Roumanie. L'explication est simple et très logique : les autorités européennes, face à l'ampleur de la tâche qu'attendait la Roumanie pour faire la transposition de l'acquis communautaire et aligner ainsi sa législation et ses institutions sur les standards européens, ont imposé cette manière de travailler, dans un double but : veiller à la bonne organisation des réformes et pouvoir contrôler plus facilement l'avancement des travaux.

Cette méthode n'a pas uniquement représenté une contrainte pour les autorités roumaines, elle a aussi été très bénéfique, leur permettant d'améliorer l'organisation, d'établir des échéanciers pour la réalisation des projets, et surtout, de respecter les délais imposés pour l'adhésion.

Ces stratégies, plans d'actions ou programmes nationaux, toutes les appellations étant alternativement employées, sont allés de pair, dans la conception des autorités européennes, avec l'investissement d'organismes chargés de surveiller leur mise en œuvre. En matière de trafic de drogues, de traite des êtres humains et de blanchiment d'argent, c'est aux nouvelles structures précédemment évoquées qu'a été attribuée la responsabilité de leur gestion, donc à l'agence nationale antidrogues, à l'agence nationale contre la traite des êtres humains et à l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent<sup>914</sup>.

La Commission européenne a initié des discussions officielles relatives à la nécessité d'élaborer des programmes nationaux et une stratégie en relation avec le trafic de drogues<sup>915</sup>. Ensuite, au fil des rapports réguliers rédigés pour mesurer les progrès de la

---

<sup>913</sup> Il s'agit des cas de protection des déplacements des témoins aux organes judiciaires ou des cas de surveillance ou de garde du domicile ou de la résidence du témoin protégé, réglementés aux articles 23 alinéa 2 et 24 alinéa 2 du règlement d'application de la loi no. 682/2002 concernant la protection des témoins, précité.

<sup>914</sup> La situation est différente en ce qui concerne l'office national pour la protection des témoins, parce que dans le domaine de la protection des témoins, la réalité n'est pas évolutive et il ne s'agit pas de combattre une forme de manifestation de la criminalité organisée. L'élaboration d'une stratégie nationale ne se justifie donc pas. De plus, les attributions de l'office national sont très spécifiques et la raison de sa création très précise.

<sup>915</sup> Il est ainsi inscrit dans le rapport régulier 2001, p. 83, qu'« il y a encore lieu d'élaborer des programmes nationaux pour le contrôle des stupéfiants et la réduction de la demande de stupéfiants » et qu'« une stratégie nationale visant à combattre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants doit être élaborée ».

Roumanie sur la voie de l'adhésion, cette idée a été étendue, à la traite des êtres humains<sup>916</sup> et au blanchiment d'argent.

En règle générale, la mise en pratique d'une stratégie nécessite l'élaboration d'un plan d'action qui sert d'instrument de contrôle des résultats effectifs de la stratégie. Il assigne aux différents objectifs fixés des délais précis et des responsabilités concrètes susceptibles d'être engagées dans le cadre de leur réalisation.

En parallèle, la Commission a établi une liaison entre ces stratégies et les organismes qui devant être créés pour coordonner leur mise en œuvre. Si la création de chaque nouvel organisme accueillie comme une réforme positive, notamment lors de la création de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, et de l'agence nationale antidrogues ou de l'agence nationale contre la traite des êtres humains<sup>917</sup>, la Commission ne s'est pourtant pas abstenue de critiquer tout dysfonctionnement de ceux-ci ou l'insuffisance de leurs capacités administratives<sup>918</sup>.

Dans ce contexte de surveillance constante des autorités européennes, la législation roumaine adoptée attribue des compétences très détaillées aux nouvelles structures en matière de gestion des programmes nationaux.

L'agence nationale antidrogues élabore le projet national stratégique antidrogues et son plan d'action, assure la coordination de l'activité des institutions et organisations gouvernementales impliquées dans la réalisation des objectifs fixés par la stratégie, collabore en ce but avec les organisations non-gouvernementales. De plus, elle contrôle l'activité des institutions publiques et évalue l'état de réalisation de la stratégie chaque fois que cela s'impose<sup>919</sup>.

De manière similaire, l'agence nationale contre la traite des êtres humains élabore le projet national stratégique de lutte contre la traite des êtres humains, contrôle et évalue les activités des institutions publiques dotées d'attributions en la matière à l'égard des objectifs prévus, assure la coordination des activités de collaboration menées par les institutions

---

<sup>916</sup> Rapport régulier 2003, p. 26. Il y est question d'un « plan d'action » en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

<sup>917</sup> Voir en ce sens, par exemple, le rapport régulier 2003, p. 117, concernant l'agence nationale antidrogue et le rapport régulier 2006, p. 10, concernant l'agence nationale contre la traite des êtres humains.

<sup>918</sup> Dans le rapport régulier 2001, p. 55, est ainsi inscrit : « En ce qui concerne le blanchiment des capitaux, l'office national pour la prévention et le contrôle du blanchiment des capitaux doit mener à bien la procédure de recrutement et acquérir encore certains équipements spécialisés ». Dans le rapport régulier 2006, p. 41, il est mentionné que : « la mise en place de la capacité administrative de toutes les agences concernées par la mise en œuvre de la stratégie nationale antidrogue est encore inachevée [...]. Il convient d'intensifier les efforts de préparation déployés à cet égard ».

<sup>919</sup> Article 3 (a) à (d) de la décision du gouvernement no. 461 du 11 mai 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'agence nationale antidrogues, précitée.

publiques avec les organisations non-gouvernementales pour la réalisations des objectifs<sup>920</sup>. Enfin, elle surveille et évalue les activités de coopération internationale effectuées par les institutions publiques en conformité avec les objectifs de la stratégie<sup>921</sup>.

Légèrement différente, la compétence de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent se limite à sa participation à l'élaboration de la stratégie et des programmes de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent<sup>922</sup>.

La spécificité de ces nouvelles structures est donc constituée par l'hybridation de leurs fonctions à la fois sociales et préventives mais également de coordination de l'intervention étatique dans leurs domaines de compétence. L'essentiel pour la lutte contre la criminalité organisée est qu'elles complètent ainsi l'action des organismes à vocation répressive.

## **Conclusion du chapitre 2**

Après la transformation du cadre juridique pénal et l'évolution du cadre institutionnel afférent, la création d'une toute nouvelle législation dans le domaine de la criminalité transnationale organisée a été tout naturellement suivie par une spécialisation des acteurs qui interviennent pour assurer l'application de cette législation.

Le plus intéressant dans la présentation de ces intervenants, qui peut s'avérer assez aride et particulièrement descriptive, est d'observer la manière dans laquelle ils ont été intégrés au système. La spécificité du processus de leur apparition est très représentative des nouveautés introduites dans le système roumain en matière de criminalité transnationale organisée pendant le processus d'intégration européenne de la Roumanie. Par rapport à d'autres systèmes juridiques et à d'autres pays, ceci constitue justement l'intérêt de les étudier.

Le schéma classique de l'intervention étatique en matière pénale a été suivi, avec le parquet et la police agissant comme piliers. En ce sens, le développement des structures déjà existantes par la création, en leur sein, d'acteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée a été complété par l'introduction de nouvelles structures

---

<sup>920</sup> *Ibid.*, article 3 (a) à (c).

<sup>921</sup> *Ibid.*, article 3 (q).

<sup>922</sup> Article 15 (m) du règlement d'organisation et de fonctionnement de l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, précité.

spécialisées. Dans ce cadre, deux pistes ont été suivies : d'une part, renforcer la fonction répressive et, d'autre part, attribuer les fonctions sociales et préventives insuffisamment exploitées. La DIICOT en tant que parquet spécialisé et la DCCO comme police spécialisée représentent la première catégorie. S'inscrivent dans la deuxième catégorie<sup>923</sup> l'agence nationale antidrogues, l'agence nationale contre la traite des êtres humains, l'office national pour la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent et l'office national pour la protection des témoins.

Les nouveaux acteurs se complètent et fonctionnent en interdépendance. Si peut être constatée une approche coordonnée et stratégique de la part des autorités roumaines dans leur mise en place, elle provient des autorités européennes qui ont réclamé cette mise en place et ont surveillé la transposition en plan national de leurs exigences.

Cette nécessité de se conformer aux exigences européennes représente le cadre général, au-delà duquel se sont imposées les spécificités du nouveau système roumain résulté du processus d'adhésion à l'Union européenne. Dans cette perspective, la spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée répond aux nouveaux besoins nés en pratique, comme conséquence de l'évolution des moyens mis à disposition pour combattre ce phénomène. Elle donne suite en même temps à la nouvelle prise de conscience, par les autorités roumaines, du fait que la lutte contre les manifestations de la criminalité transnationale organisée ne se limite pas à la répression. Pour ces raisons, les nouveaux acteurs spécialisés comblent un vide et s'intègrent naturellement au système. L'enrichissement du système est ainsi manifeste à plusieurs niveaux.

## **Conclusion du titre 2**

L'enrichissement des normes pénales roumaines pendant le processus d'intégration européenne de la Roumanie est un fait. Ce constat d'application générale pour le domaine pénal peut être nuancé en fonction de ses sous-domaines. Plusieurs paramètres sont à prendre en considération : l'introduction de nouvelles règles de droit matériel, leur accompagnement par des dispositions procédurales, la mise en place de nouveaux organismes spécialisés dans la matière visée et, pour lier le tout, l'existence d'une stratégie d'intervention à niveau étatique. Comme point de départ de tout changement s'ajoute la

---

<sup>923</sup> L'énumération vise seulement les organismes choisis comme représentatifs pour cette étude.

position de la matière dans la politique pénale européenne, qui influencera de manière décisive l'importance accordée à niveau national à l'enrichissement de la matière.

La lutte contre la criminalité transnationale organisée ayant atteint des sommets en Europe au courant des années 2000, soit en plein milieu du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, la législation roumaine correspondante a littéralement éclaté dans les feux des transpositions. Les paramètres mentionnés se retrouvent donc en tous points dans la nouvelle législation spéciale roumaine en matière de criminalité transnationale organisée, qui constitue ainsi le meilleur exemple pour illustrer l'enrichissement d'ensemble de la législation pénale roumaine.



## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La dynamique du processus d'intégration européenne de la Roumanie se retrouve dans l'adoption de normes par la Roumanie en plan national afin de correspondre aux exigences européennes. Les nouvelles normes ainsi adoptées sont introduites dans l'éventail juridique et le système dans sa totalité est bouleversé par leur introduction.

La réalité consistant dans l'introduction de nouvelles normes dans le système juridique roumain pour réaliser la transposition en plan national des dispositions européennes est plus complexe qu'une simple élaboration de textes législatifs. Pour arriver aux nouvelles normes, le droit national entre dans un processus d'analyse et de transformation sous l'empire d'autorités extérieures et par rapport à des standards extérieurs.

Dans un mouvement ascendant, on assiste à une appropriation de la norme nationale par les autorités européennes, à niveau supranational, pour que soit vérifié son degré de conformité aux standards européens. Une conformité insuffisante attire l'invalidation de la norme, dans la perspective de l'intégration européenne du pays ; les changements à lui apporter pour pallier ses déficiences sont également indiqués. S'ensuit la restitution de la norme en plan national dans un mouvement inverse, descendant, pour que les mesures soient prises afin de la modifier dans le sens indiqué.

Si techniquement le travail de remodelage de la norme est réalisé par les autorités nationales, la norme ne leur appartient plus dans la mesure où pour la moderniser elles doivent suivre entièrement les exigences européennes.

Le cercle sera refermé par le retour de la norme dans son système d'origine, celui national – roumain en l'espèce, une fois que la nouvelle disposition sera adoptée et commencera à produire ses effets à égalité avec toutes les autres dispositions du système juridique.

L'adoption de normes par la Roumanie en plan national afin de correspondre aux exigences européennes est en premier lieu constitutive d'une réforme. La réforme est globale, de l'entier système juridique, et se retrouve à des degrés variables à tous les niveaux de celui-ci.

Pour la matière pénale, la réforme de la législation visant la lutte contre la criminalité transnationale organisée donne une image globale de la transformation qu'elle a subie. La particularité de la lutte contre la criminalité transnationale organisée est qu'elle est un produit nouveau, né pratiquement pendant le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

La législation spéciale règlementant lutte contre la criminalité transnationale organisée a éclaté comme résultat du travail d'intégration européenne de la Roumanie. Cette appréciation est fondée non seulement le nombre de textes législatifs adoptés pendant cette période en la matière, mais également – et surtout –, sur les nouveautés absolues de droit matériel et procédural et les acteurs spécialisés introduits dans le paysage juridique. En parallèle, des nouvelles bases, sous la forme d'un cadre juridique et d'un cadre institutionnel renouvelés, ont été fournies à la lutte contre la criminalité transnationale organisée par la transformation des normes pénales générales au cours du processus de leur européanisation.

L'adoption de normes par la Roumanie en plan national afin de correspondre aux exigences européennes constitue un processus d'élaboration de textes législatifs dans lequel se mêlent priorités politiques, technique législative et volonté de changement, le résultat final étant appréciable surtout au niveau de la qualité de la législation. Cette qualité qui a subi les effets du court laps de temps dans lequel la législation a dû être adoptée et doit être prise en considération dans le contexte global de la transformation du système juridique est, naturellement, perfectible. La transformation de la législation continue après qu'elle ait été mise en place.

Dans cette logique de dynamique, l'adoption des normes représente seulement la moitié du processus d'intégration européenne de la Roumanie, leur adaptation aux spécificités nationales du système national constituant l'autre moitié.

**DEUXIEME PARTIE**  
**LE DEFI : ADAPTER POUR FONCTIONNER**



Le travail d'alignement de la législation roumaine sur les standards européens serait anéanti si les conditions n'étaient pas réunies pour mettre en place la législation dans un cadre adéquat. Si le premier devoir a été d'adopter de nouvelles normes pour se conformer aux exigences européennes, le défi qui en est résulté a donné tout son sens à cette adoption, par la nécessaire adaptation du cadre général d'application pratique de ces normes.

Concrètement, l'alignement de la législation en matière de criminalité organisée n'a été qu'une partie initiale de la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Deux autres aspects devaient être pris en compte pour mener une lutte efficace : la sécurisation des frontières (titre 1), pour garantir l'impact de la législation en pratique, et l'affaiblissement de la corruption (titre 2), pour réduire l'infiltration de la criminalité organisée au niveau institutionnel et assurer ainsi une application satisfaisante de la législation.

La sécurisation des frontières et l'affaiblissement de la corruption, tout comme la transformation des normes pénales générales, l'enrichissement de la législation spéciale en matière de criminalité organisée ou la spécialisation des intervenants, qui ont été traités dans la première partie de cette étude, pourraient apparaître comme des démarches isolées et, effectivement, prises séparément, des motivations spécifiques pour chacune de ces réformes peuvent être identifiées. Cependant, cette apparence n'est pas conforme à la réalité, car depuis l'origine du projet d'intégration européenne, elles ont toutes été intégrées à une stratégie commune de lutte contre la criminalité organisée.

Les autorités européennes, tout en surveillant de près les progrès dans chaque domaine réglementé, ont insisté sur le besoin d'établir et de respecter une stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée<sup>924</sup>. En effet, un cadre général commun était la condition d'un fonctionnement ordonné et d'une articulation satisfaisante de toutes ces nouvelles normes.

En pratique également, la coordination de l'action s'est avérée indispensable au fur et à mesure que les réformes dans chacun de ces domaines intervenaient. En outre, aux domaines concernant directement la criminalité organisée qui impliquent l'enrichissement de la législation spéciale et la spécialisation des intervenants se sont ajoutés d'autres domaines pour lesquels l'intervention étatique a été ouvertement proclamée comme étant liée à la lutte

---

<sup>924</sup> Rapport régulier 2003, p. 120 ; il est affirmé qu'« une approche stratégique et cohérente de lutte contre la criminalité organisée fait encore défaut ». Dans le rapport de suivi 2005, p. 79, figurent comme points positifs les faits qu'« une stratégie visant à lutter contre la criminalité organisée a été adoptée en décembre 2004 et un plan d'action en septembre 2005 ». Plus encore, dans le rapport de suivi 2006, p. 40, la Commission européenne note que « la capacité de mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle de lutte contre la criminalité organisée s'est améliorée ».

contre la criminalité organisée. Ainsi la sécurisation des frontières et la nécessité de combattre par tous les moyens la corruption ont été inscrites dans cette démarche commune de lutte contre la criminalité organisée<sup>925</sup>.

TITRE 1 – Sécuriser les frontières

TITRE 2 – Affaiblir la corruption

---

<sup>925</sup> Voir en ce sens la stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée pour la période 2004-2007, approuvée par la décision du gouvernement no. 2209 du 9 décembre 2004, M. Of. no. 1256 du 27 décembre 2004, et modifiée par la décision du gouvernement no. 1.171 du 29 septembre 2005, M. Of. no. 930 du 19 octobre 2005, ainsi que le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée 2005-2007, approuvé par la même décision du gouvernement no. 1.171 du 29 septembre 2005.

## TITRE 1 – SECURISER LES FRONTIERES

La position géographique de la Roumanie a influencé son histoire et son chemin, constituant un véritable défi dans le cadre de l'intégration européenne. En s'élargissant vers l'Est, l'Union européenne a pris aussi la décision de modifier ses frontières. Représentant, au temps de cette étude, le point le plus oriental de l'Union européenne, les frontières de la Roumanie sont devenues pour cette entité régionale ses propres frontières. Ce constat a eu une double influence sur les négociations en vue de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne : d'une part, la Roumanie a dû faire des efforts plus grands que d'autres pays pour sécuriser ses frontières et rassurer de ce point de vue l'Union européenne ; d'autre part, l'Union européenne a dû mobiliser plus de moyens et de savoir-faire pour soutenir la Roumanie dans cette démarche.

La Roumanie est entourée, en partant de l'Est et en passant par le nord, par la Moldova, l'Ukraine, la Hongrie, la Serbie et la Bulgarie ; la mer Noire s'étend au sud-est. Parmi ses voisins, seules la Hongrie et la Bulgarie sont membres de l'Union européenne. La majeure partie de ses frontières, elle la partage donc avec des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Ces frontières « extérieures » du point de vue de l'Union européenne s'étendent sur 2050 kilomètres, par rapport aux 1.090 kilomètres de frontières « intérieures »<sup>926</sup>. Géographiquement, elles sont divisées en 1.085 kilomètres de frontière terrestre et 2.064 kilomètres de frontière maritime et fluviale.

La sécurisation des frontières de la Roumanie pendant le processus d'adhésion à l'Union européenne a donc surtout impliqué qu'une attention particulière soit portée aux frontières extérieures. En tant que futures portes d'entrée dans l'Union européenne et, plus encore, dans une zone géostratégique au confluent des influences orientales et occidentales en Europe, ces frontières extérieures étaient susceptibles d'être perméables à certains

---

<sup>926</sup> La terminologie employée est celle résultant de Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19. Frontières intérieures sont ainsi « les frontières communes terrestres des parties contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires ». Les frontières extérieures sont « les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures ». Plus de détails sur ces questions figurent au chapitre suivant de cette étude.

phénomènes, source de difficultés pour l'Union. Les questions liées à l'immigration illégale et aux divers types de trafic n'en sont que quelques exemples.

Par opposition, les frontières intérieures bénéficiaient de la garantie d'une appartenance commune à l'Union européenne, comme pour la Hongrie, ou d'une future appartenance à l'Union comme ce fut le cas de la Bulgarie et, de ce fait, suscitaient une forme de confiance mutuelle et un certain gage de qualité. En effet, elles avaient ainsi été sécurisées ou allaient l'être dans le même temps<sup>927</sup>.

La sécurisation a impliqué un processus complexe et réalisé par étapes. Tout d'abord, le régime des frontières roumaines a dû être redéfini et les attributions des organismes nationaux compétents en la matière encadrées. Ensuite, les buts que cette sécurisation a poursuivis ont influencé le processus : éliminer les conditions propices à la propagation de la criminalité transfrontalière en Europe et, à terme, aboutir à une intégration de la Roumanie dans l'espace Schengen.

Dans ce cadre, la lutte contre la criminalité transnationale organisée n'est qu'une partie de l'intervention sur la question des frontières. En général, toutes les mesures qui ont été prises ont servi à renforcer la lutte contre la criminalité transnationale organisée, mais certaines d'entre elles l'ont fait de manière spécifique. Parmi celles-ci doit être citée la réforme de la police des frontières, qui a pris en matière pénale une place centrale (chapitre 1). Elle est inséparable de l'important travail réalisé en vue d'une future intégration dans l'espace Schengen (chapitre 2).

Chapitre 1 – La police des frontières au centre d'une réforme globale

Chapitre 2 – Le long chemin pour l'intégration à l'espace Schengen

---

<sup>927</sup> La Hongrie a adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004, tandis que la Bulgarie en même temps que la Roumanie, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, donc en ce qui la concerne, le processus d'adhésion a été mené en parallèle.

## Chapitre 1 – La police des frontières au centre d'une réforme globale

La question du « contrôle des frontières »<sup>928</sup> s'est posée dès les premiers contacts entre les autorités roumaines et européennes en vue de l'adhésion de la Roumanie à l'Union. Ensuite, dans le cadre des négociations pour le chapitre « justice et affaires intérieures », ce contrôle a été évoqué de manière constante et les exigences européennes ont été progressivement renforcées.

Dans le cas de la Roumanie, ayant comme repère l'objectif ambitieux de l'adhésion à l'Union européenne et, ensuite, de l'intégration dans l'espace Schengen, le contrôle des frontières a supposé une réforme intervenant sur différents aspects de la question : la police des frontières a dû être restructurée, le régime de la frontière d'État complètement modifié et les attributions de l'autorité douanière repensées.

La police des frontières est celle qui assure la protection de la frontière d'État et effectue les contrôles à l'occasion du passage de la frontière. Concernant ce rôle de la police des frontières, le régime juridique applicable à la frontière d'État est donc déterminant des conditions de l'exercice de ses fonctions. L'autorité douanière, bien qu'investie d'attributions essentielles en relation avec le passage de la frontière d'État, n'intervient pas sur le plan de la sécurisation des frontières. Il pourrait donc être considéré que, dans un certain sens, elle accomplit un rôle parallèle à celui de la police des frontières. La police des frontières occupe donc une place centrale dans le cadre de cette réforme globale relative à la gestion des frontières.

Pourtant, pour mériter cette place centrale, la police des frontières a dû être intégrée sur le plan législatif et statutaire au nouveau système de gestion des frontières (section 1). Dépassant le cadre limité de ses fonctions en matière de sécurisation des frontières, la nouvelle police des frontières constitue en même temps un outil puissant de lutte contre la criminalité transnationale (section 2).

*Section 1 – Une police des frontières intégrée au nouveau système de gestion des frontières*

*Section 2 – La police des frontières, un outil de lutte contre la criminalité transnationale*

---

<sup>928</sup> Voir en ce sens le rapport régulier 1998, p. 40.

## *Section 1 – Une police des frontières intégrée au nouveau système de gestion des frontières*

Pour qu'elle puisse être intégrée dans le nouveau système de gestion des frontières, il a été nécessaire que la police des frontières soit modernisée. L'exigence de cette modernisation avait un double fondement : tout d'abord, l'institution elle-même devait subir les changements nécessaires pour mettre un terme au caractère archaïque des structures qui assuraient son fonctionnement ; ensuite, la complexité des nouvelles fonctions qui allaient lui revenir grâce à la réforme imposait cette modernisation.

La modernisation a commencé par l'instauration d'un nouveau cadre juridique pour la police des frontières (§ 1), qui a dû être concilié avec les autres dispositions en matière de gestion des frontières, et notamment celles visant le régime de la frontière d'État et les attributions de la douane. Ce cadre juridique est porteur d'un nouveau statut pour la police des frontières, modernisé et en accord avec celui des autres institutions compétentes en matière de gestion des frontières (§ 2).

### **§ 1. Intégration par le cadre juridique**

Chronologiquement, la transformation de la police des frontières a commencé très tôt dans le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. La police des frontières roumaine telle qu'elle fonctionne depuis la réforme a été le résultat de la jonction, en 1999, de l'ancien Commandement national des gardes-frontières avec la police des frontières initiale<sup>929</sup>. Les attributions qu'exerce désormais la police des frontières étaient anciennement divisées entre le Commandement national des gardes-frontières, structure militaire chargée de la protection et de la surveillance de la frontière d'État<sup>930</sup>, et la police des frontières, compétente pour effectuer le contrôle des passages à la frontière<sup>931</sup>.

---

<sup>929</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 80 du 4 juin 1999 pour la modification de la loi no. 56/1992 concernant la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 275 du 16 juin 1999, approuvée avec modifications par la loi no. 98 du 2 juin 2000, M. Of. no. 256 du 8 juin 2000. Les deux structures ont été placées sous l'autorité de l'Inspection générale de la police des frontières, dans le cadre du ministère de l'intérieur.

<sup>930</sup> Article 11 de la loi no. 56 du 4 juin 1992 concernant la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 126 du 9 juin 1992, abrogée à présent.

<sup>931</sup> *Ibid.*, articles 25 et 26.

L'unification de ces deux structures a été instamment demandée par les autorités européennes, qui ont critiqué le « chevauchement de responsabilités »<sup>932</sup> entre les gardes-frontières et la police des frontières. L'unification n'a été que le premier pas vers la remise en cause de l'« immobilisme »<sup>933</sup> dans le domaine du contrôle des frontières mais n'a pas incarné la « fusion complète »<sup>934</sup> nécessaire. La véritable réforme a eu lieu deux années plus tard, en 2001, intégrée à une réforme plus large considérée comme constitutive d'une « révision complète »<sup>935</sup> de la législation visant la frontière d'État et la police des frontières.

La nouveauté véritable d'un cadre juridique pour la police des frontières apparaît donc au moment de cette réforme globale. Dans sa mise en place et dans son évolution, ce cadre juridique est caractérisé par son interdépendance avec la législation sur la frontière d'État (A) et une délimitation par rapport aux attributions de l'autorité douanière (B).

#### *A. Interdépendance avec la législation sur la frontière d'État*

Deux actes normatifs fondamentaux, en vigueur encore aujourd'hui, ont été adoptés en 2001 pour réglementer, d'une part, le régime de la frontière d'État de la Roumanie<sup>936</sup> et, d'autre part, la nouvelle police des frontières<sup>937</sup>. Il s'agit de deux ordonnances d'urgence qui sont « organiquement liés »<sup>938</sup> dans la mesure où la modernisation de l'une de ces institutions, la police des frontières, n'aurait pas pu être appliquée en pratique sans la mise en place d'un nouveau régime de la frontière d'État et, inversement, le nouveau régime de la frontière d'État n'aurait pu atteindre ses objectifs sans une nouvelle police des frontières chargée d'assurer son respect. Ainsi, l'évolution de ces deux actes normatifs a eu lieu en tandem, ils ont en effet été modifiés à plusieurs reprises au fil du temps par le même acte<sup>939</sup>, précisément dans le but de conserver la cohérence qui les a toujours caractérisés.

---

<sup>932</sup> Rapport régulier 1998, p. 40.

<sup>933</sup> *Ibid.*

<sup>934</sup> Rapport régulier 1999, p. 58.

<sup>935</sup> Rapport régulier 2000, p. 82.

<sup>936</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 352 du 30 juin 2001.

<sup>937</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, M. Of. no. 351 du 29 juin 2001.

<sup>938</sup> Expression employée dans l'exposé des motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, p. 1.

<sup>939</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 130 du 14 octobre 2008 pour la modification de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, ainsi que pour l'abrogation du chapitre IV de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 711 du 20 octobre 2008, et de la loi no. 265 du 22 décembre 2010 pour la modification de l'ordonnance

La nouvelle réglementation de la frontière d'État opère l'alignement de la législation roumaine dans le domaine des contrôles aux frontières sur la législation équivalente des États membres de l'Union<sup>940</sup>. Cet alignement commence par l'introduction de nouvelles notions, principalement destinées à poser les bases d'une future intégration de la Roumanie à l'espace Schengen, outre son intégration à l'Union européenne. Ces notions telles que les « frontières extérieures » et les « frontières intérieures », pour ne citer que celles qui sont reprises le plus couramment dans les négociations en vue de l'adhésion, sont communes aux États membres de l'Union européenne et la nouvelle législation roumaine opère une transposition littérale des dispositions contenues dans l'acquis de Schengen<sup>941</sup>.

Il est établi que la frontière d'État roumaine, qui « délimite le territoire de l'État roumain du territoire de chacun des États voisins et la mer territoriale de la Roumanie de la zone contigüe [et] en plan vertical [...] l'espace aérien et le sous-sol de l'État roumain de l'espace aérien et du sous-sol de chacun des États voisins »<sup>942</sup>, peut avoir régime de frontière intérieure ou extérieure<sup>943</sup>.

Plusieurs autres dispositions permettent l'articulation de la législation sur la frontière d'État avec la nouvelle réglementation concernant la police des frontières. En effet, la législation sur la frontière d'État met en place le cadre nécessaire pour que la police des frontières puisse exercer son activité.

Il s'agit en ce sens, d'une part, de dispositions dotées d'un impact pratique concret, comme celles définissant le « couloir de frontière »<sup>944</sup> et la « bande de protection de la

---

d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine et pour l'abrogation de l'article 4 alinéa 4 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 872 du 28 décembre 2010.

<sup>940</sup> Voir en ce sens tant l'exposé des motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, que le rapport régulier 2001, p. 94.

<sup>941</sup> Selon l'article 1 (d) et (e) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, les « frontières intérieures » sont « les frontières communes terrestres des parties contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires » et les « frontières extérieures » sont « les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures ».

<sup>942</sup> Article 2 alinéa 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie.

<sup>943</sup> *Ibid.*, article 6 alinéa 1.

<sup>944</sup> Selon l'article 3 alinéa 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, « le couloir de frontière et sa largeur sont convenues par l'État roumain avec chacun des États voisins, de sorte que soient assurées la visibilité et la protection des signes de frontière ».

frontière d'État »<sup>945</sup>, qui sont administrés par la police des frontières<sup>946</sup>, ou bien la « zone de frontière », constituée pour que soient assurés l'exécution de la protection et le contrôle du passage de la frontière d'État. Cette espace comprend le territoire se trouvant sur une distance de 30 kilomètres, vers l'intérieur, à partir de la frontière d'État<sup>947</sup>; elle détermine précisément la zone de compétence de la police des frontières.

D'autre part, il y a les dispositions de nature statutaire qui réglementent les pouvoirs de la police des frontières, comme la désignation d'un policier des frontières en tant que chef d'un point de passage de la frontière<sup>948</sup>, ou en tant que coordinateur de l'équipe de contrôle chargée d'effectuer le contrôle au passage de la frontière d'État<sup>949</sup>.

Ces normes complètent celles contenues dans l'ordonnance d'urgence du gouvernement relative à l'organisation et au fonctionnement de la police des frontières roumaine, qui représente la base de la matière pour la police des frontières.

L'intérêt de cet acte normatif, dans le contexte de l'intégration européenne de la Roumanie, a été clair depuis le début : il devait permettre la sécurisation des frontières dans le domaine de l'action de la police des frontières, de manière complémentaire aux autres mesures prises par d'autres autorités de l'État, afin de réduire les conséquences, pour la Roumanie et pour l'Europe, de l'immigration illégale et de la criminalité transnationale en général<sup>950</sup>. Ces objectifs correspondent aux principales préoccupations des autorités européennes concernant l'ouverture des frontières intérieures de la Roumanie à la suite de son adhésion à l'Union européenne et à une future intégration dans l'espace Schengen. Ils ont d'ailleurs été inscrits comme relevant des attributions générales de la police des frontières dans le premier article de l'acte normatif réglementant l'institution.

La police des frontières, qui est rattachée au ministère de l'administration et de l'intérieur, est ainsi l'institution spécialisée de l'État qui exerce les attributions liées à la surveillance et au contrôle du passage de la frontière d'État, permettant la prévention et la lutte contre la migration illégale et les faits spécifiques à la criminalité transnationale

---

<sup>945</sup> Selon l'article 3 alinéa 2 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, « la bande de protection de la frontière d'État est établie à partir de la ligne de frontière vers l'intérieur et a une largeur de 20 mètres ».

<sup>946</sup> Voir en ce sens l'article 7 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie.

<sup>947</sup> *Ibid.*, article 4 alinéas 1 et 2.

<sup>948</sup> *Ibid.*, article 14 alinéa 1. Il faut considérer qu'un « point de passage de la frontière » est « tout endroit organisé et autorisé par le gouvernement roumain pour le passage de la frontière d'État », selon l'article 1 (i) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie.

<sup>949</sup> *Ibid.*, article 17 alinéa 1. Une équipe de contrôle est composée de toutes les autorités publiques ayant compétences sur la ligne du contrôle de la frontière d'État.

<sup>950</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, p. 2-3.

séviissant dans sa zone de compétence, assurant le respect du régime juridique de la frontière d'État, des passeports et des étrangers, ainsi que le respect de l'ordre public dans sa zone de compétence<sup>951</sup>. Pour l'exercice des ces attributions, les dispositions de l'ordonnance d'urgence du gouvernement concernant la police des frontières ont été coordonnées avec la législation ou les orientations législatives dans les domaines incidents du statut des étrangers, ainsi que du régime des passeports ou des visas.

L'interdépendance avec l'ordonnance d'urgence du gouvernement réglementant la frontière d'État est visible en premier lieu dans le partage des attributions de la police des frontières entre les frontières extérieures ou intérieures. Les compétences principales de la police des frontières sont la surveillance et le contrôle du passage de la frontière, réalisées par le contrôle des documents d'identité aux points de passage de la frontière d'État<sup>952</sup>. Ce type d'attributions n'a de raison d'exister qu'aux frontières extérieures. Aux frontières intérieures, les compétences de la police des frontières se limitent à la coopération transnationale et l'échange de données et d'informations avec les structures similaires des États voisins<sup>953</sup>.

Sur le territoire national, la police des frontières est organisée dans les départements qui ont comme limite territoriale la frontière d'État de la Roumanie ou le littoral de la mer Noire, ainsi que dans les aéroports et les ports ouverts au trafic international de personnes et de biens. Elle bénéficie d'une structure hiérarchique, dirigée par l'Inspection générale de la police des frontières.

#### *B. Délimitation par rapport aux attributions de l'autorité douanière*

En termes d'attributions, la différence entre la police des frontières et l'autorité douanière roumaine est claire : la police des frontières est compétente à l'égard des personnes qui passent la frontière, l'autorité douanière à l'égard des biens. L'ordonnance d'urgence sur la frontière d'État le prévoit d'ailleurs : « le passage de la frontière d'État par des personnes est fait dans le respect des dispositions de la présente ordonnance

---

<sup>951</sup> Article 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine.

<sup>952</sup> Article 21 alinéa 1 (c) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, ainsi que l'article 18 alinéa 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie.

<sup>953</sup> Il s'agit de la principale attribution permettant de faire la distinction entre le rôle de la police des frontières aux frontières intérieures et son rôle aux frontières extérieures. Pour ses autres attributions aux frontières intérieures, voir l'article 21 alinéa 3 (a) à (e) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine.

d'urgence. Le passage de la frontière des moyens de transport, des marchandises et d'autres biens est fait dans le respect des lois réglementant le régime douanier ».

Malgré cette distinction théorique qui a toujours existé, une superposition des attributions de la police des frontières et de l'autorité douanière a pu être remarquée, tout comme l'absence de collaboration entre les deux institutions.

L'autorité douanière roumaine est composée de l'Autorité nationale des douanes, des directions régionales douanières et des bureaux douaniers<sup>954</sup>. L'Autorité nationale des douanes est la structure centrale, les directions régionales et les bureaux lui étant subordonnés. L'Autorité nationale des douanes est l'organe spécialisé de l'administration publique centrale, dotée d'une personnalité juridique, financée par le budget de l'État et qui est organisé et fonctionne dans le cadre du ministère des finances publiques<sup>955</sup>.

L'autorité douanière bénéficie de compétences matérielles et territoriales très larges. Son rôle essentiel est d'exercer les attributions que la loi lui confère pour réaliser le contrôle douanier de la marchandise introduite ou sortie du pays. Ceci est le cadre général, mais pour que le contrôle puisse atteindre ses objectifs, plusieurs autres moyens sont mis à la disposition de l'autorité douanière. Elle peut aussi contrôler les moyens de transport, les biens et les valeurs appartenant aux personnes physiques. Si les personnes contrôlées refusent de les présenter, l'autorité douanière a le droit d'effectuer le contrôle d'office, sans l'accord du concerné. Plus encore, en cas de suspicion de d'infraction, un contrôle douanier corporel sommaire peut être réalisé<sup>956</sup>.

Par opposition à la police des frontières, dont les compétences sont confinées à la zone de frontière, les compétences de l'autorité douanière s'étendent sur tout le territoire national. En conséquence, l'autorité douanière peut contrôler les marchandises soumises aux réglementations douanières en tout lieu du le territoire du pays où elles peuvent se trouver<sup>957</sup> ; elle peut contrôler des bâtiments, des dépôts ou des terrains. Elle peut en outre effectuer des investigations et des surveillances ou participer à la réalisation de livraisons

---

<sup>954</sup> Les dispositions réglementant l'autorité douanière se trouvent dans le code douanier, plus précisément dans la loi no. 86 du 10 avril 2006 concernant le code douanier de la Roumanie, M. Of. no. 350 du 19 avril 2006. La structure de l'autorité douanière y figure à l'article 5.

<sup>955</sup> *Ibid.*, article 6 alinéa 1, ainsi que article 1 alinéa 1 de la décision du gouvernement no. 110 du 18 février 2009 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale des douanes, M. Of. no. 127 du 2 mars 2009.

<sup>956</sup> Sur toutes ces questions, voir l'article 10 de la loi no. 86 du 10 avril 2006 concernant le code douanier de la Roumanie.

<sup>957</sup> *Ibid.*, articles 14 alinéa 1 et 17 alinéa 1.

surveillées<sup>958</sup>. L'autorité douanière bénéficie ainsi, dans la limite de son statut, d'attributions quasi-policieres.

Les relations entre l'autorité douanière et la police sont légalement définies, s'agissant de deux institutions statutairement autonomes et de nature différente. Cependant, en termes de mise en œuvre concrète de leurs attributions, l'autorité douanière jouit d'une primauté, dans la mesure où, pour pouvoir exercer ses prérogatives, elle peut faire appel aux organes de police, contraints par la loi de coopérer<sup>959</sup>.

Des chevauchements entre les activités de la police des frontières et de l'autorité douanière sont toutefois apparus en pratique. D'une part, ils sont causés par une séparation imprécise de leurs attributions respectives et, d'autre part, une collaboration insuffisante entre les deux institutions est à déplorer. Plusieurs mesures ont été prises, à la demande des autorités européennes, pour mettre en place une coopération efficace entre la police des frontières et l'autorité douanière, surtout par la réalisation d'activités de contrôle en commun : la création de postes uniques communs de contrôle aux frontières<sup>960</sup> et la mise en place de contrôles uniques effectués par la police des frontières et l'autorité douanière aux postes de frontière<sup>961</sup>.

Cet encadrement des attributions de l'autorité douanière, considéré au regard l'interdépendance existante depuis le début entre la réglementation douanière et la législation sur la frontière d'État, permettent au cadre juridique régissant la police des frontières de se positionner par rapport aux autres normes applicables au système de gestion des frontières. Ce cadre juridique mis en place est un autre paramètre déterminant pour intégrer la nouvelle police des frontières à l'ensemble modernisé de la gestion des frontières.

## **§ 2. Intégration par le statut**

Le nouveau cadre juridique élabore un statut renouvelé de la police des frontières. Les changements statutaires intègrent la police des frontières au nouveau système de

---

<sup>958</sup> *Ibid.*, article 14 alinéa 2.

<sup>959</sup> *Ibid.*, article 25 alinéa 2.

<sup>960</sup> Rapport régulier 2002, p. 120, et rapport régulier 2003, p. 115. Un protocole concernant la collaboration entre l'Inspection générale de la police des frontières et l'autorité douanière a été signé le 26 mars 2003.

<sup>961</sup> Voir en ce sens le rapport régulier 2004, p. 147.

gestion des frontières et lui permettent de fonctionner (A), avec un impact pratique révélateur de certaines difficultés rencontrées au cours de la réforme (B).

*A. Les changements statutaires permettant à la nouvelle police des frontières de fonctionner*

L'adoption d'une nouvelle législation en matière de police des frontières et sa coordination avec les autres actes normatifs relatifs aux frontières délimite le cadre d'intervention de la police en ce domaine. La transformation de l'institution était strictement conditionnée par une série de changements statutaires essentiels : sa démilitarisation et l'intégration dans la législation concernant la police des frontières des dispositions règlementant le nouveau statut du policier.

La démilitarisation des institutions sous la tutelle du ministère de l'administration et de l'intérieur a été une exigence constante des autorités européennes. Pour la police des frontières, la situation est similaire à celle de la police nationale<sup>962</sup> et le raisonnement est le même : une institution modernisée est une institution civile, apte à une application effective de la législation.

Il est opportun de rappeler ici les origines de la nouvelle police des frontières : elle est le résultat de la fusion des anciens gardes-frontières avec la police des frontières dans sa forme initiale, deux structures militaires. Les autorités européennes ont d'ailleurs évoqué la nécessité de démilitariser la police des frontières dès que cette unification a été réalisée<sup>963</sup>.

Grâce à l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'urgence du gouvernement de 2001, cette démilitarisation a été consacrée légalement, le nouvel acte normatif interdisant le fonctionnement de la police des frontières avec du personnel militaire. Selon les nouvelles dispositions, le policier des frontières est un « fonctionnaire public doté d'un statut spécial, armé, qui porte généralement un uniforme et exerce les attributions qui lui sont accordées par la loi relative à la police des frontières roumaine »<sup>964</sup>. De manière limitative, le personnel

---

<sup>962</sup> Voir en ce sens le chapitre deuxième du titre premier de la première partie de cette étude consacré aux organismes nationaux compétents en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée, dont la police nationale spécialisée.

<sup>963</sup> Dans le rapport régulier 1999, p. 58 et 59, la démilitarisation de la police des frontières est désignée comme « une priorité » et une « étape indispensable ».

<sup>964</sup> Article 2 (b) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine.

de la police des frontières peut être composé de policiers des frontières, d'autres fonctionnaires publics et d'un personnel contractuel<sup>965</sup>.

Cependant, la base législative permettant la démilitarisation n'a pas été achevée avant l'adoption, en 2002, de la nouvelle loi sur le statut du policier<sup>966</sup>, dont les dispositions sont applicables aux policiers des frontières<sup>967</sup> et qui a consacré au niveau national le statut de fonctionnaire public civil du policier.

Concrètement, la démilitarisation a été réalisée par le remplacement graduel des militaires sous contrat exerçant dans la police des frontières par des professionnels de la police et s'est inscrit dans un processus de longue durée<sup>968</sup>. Il ne s'est pas toujours agi d'un remplacement physique du personnel, puisque certains agents ont conservé leur poste mais ont changé de statut. Ainsi, les militaires sous contrat ont bénéficié du statut de « policiers des frontières employés sur la base d'un contrat » pour assurer pour une durée déterminée la transition vers la démilitarisation<sup>969</sup>.

Ces nouvelles dispositions statutaires permettent à la police des frontières d'exercer ses fonctions dans le cadre modernisé de la gestion des frontières. Ses activités de base liées à la surveillance et au contrôle du passage de la frontière sont complétées par ses attributions liées au respect du régime juridique de la frontière d'État. De manière parallèle à la police nationale, la police des frontières dispose de compétences en matière pénale, le policier des frontières ayant l'obligation de se saisir d'office en cas de violation des règles relatives à ce régime<sup>970</sup>. Dans son champ de compétence figurent l'infraction d'entrée ou de sortie du pays par le passage illégal de la frontière<sup>971</sup> et celle de trafic de migrants, à savoir

---

<sup>965</sup> *Ibid.*, article 39 alinéa 1.

<sup>966</sup> Loi no. 360 du 6 juin 2002 sur le statut du policier, précitée dans le cadre du chapitre deuxième du titre premier de la première partie de cette étude. Pour plus de détails concernant les dispositions de cette loi, se référer au chapitre indiqué.

<sup>967</sup> Selon l'article 39 alinéa 3 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, « aux policiers des frontières sont applicables les dispositions de la loi sur le statut du policier ».

<sup>968</sup> Selon le rapport régulier 2004, p. 141, 5 400 militaires étaient toujours présents à ce moment là dans les rangs de la police des frontières, pour que ce nombre soit réduit à 2 540 agents contractuels (connus précédemment sous le nom de « militaires sous contrat ») selon le rapport de suivi 2005, p. 77.

<sup>969</sup> Il s'agit de la loi no. 196 du 25 mai 2004 pour la modification de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, M. Of. no. 486 du 31 mai 2004, qui a introduit en ce sens dans l'ordonnance d'urgence du gouvernement l'alinéa 4 à l'article 39 et l'article 39, abrogés depuis. Ils ont été en vigueur pour une période de 4 ans.

<sup>970</sup> Article 14 alinéa 3 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, précitée.

<sup>971</sup> *Ibid.*, article 70 alinéa 1.

le fait de recruter, de diriger ou d'accompagner une ou plusieurs personnes dans le but de passer frauduleusement la frontière<sup>972</sup>.

### *B. L'impact des changements statutaires*

La police des frontières s'est trouvée pendant la période d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, comme les autres institutions, dans un processus de développement forcé. Celui-ci a commencé par l'adoption de la nouvelle réglementation en 2001 et a continué ensuite, par le perfectionnement pratique de cette réglementation.

Les changements statutaires que ce processus a exigés ont eu un impact concret très fort. Des difficultés dans leur mise en place et des défaillances quant au respect de la législation sont apparues et elles ont été de plusieurs natures : liées au personnel, à la législation elle-même et aux moyens financiers disponibles.

Concernant le personnel, le processus de démilitarisation a suscité une résistance interne fondée sur une culture professionnelle profondément ancrée qui ne semblait guère prête à évoluer<sup>973</sup>. Les mêmes personnes, la plupart employées de longue date par la police des frontières, ont dû s'adapter au changement radical de leur statut, après une carrière passée dans une structure à caractère militaire. La situation s'est améliorée par le renouvellement du personnel dans la mesure où les besoins progressifs de nouveaux effectifs ont déterminé des recrutements importants. Cependant, la difficulté du personnel à s'adapter à la démilitarisation a nécessairement eu des conséquences sur la qualité du travail réalisé pendant cette période.

La démilitarisation a également fait apparaître un autre type de problèmes, à caractère plus concret : les complications liées au recrutement, à la sélection et à la formation du nouveau personnel.

Pour assurer une protection des frontières digne des exigences des autorités européennes, les besoins en termes de personnel de la police des frontières n'ont cessé de croître pendant la période d'intégration européenne, alors que les nouveaux membres recrutés devaient remplir les critères établis par les dispositions consacrant la

---

<sup>972</sup> *Ibid.*, article 71 alinéa 1.

<sup>973</sup> Pour les besoins de cette thèse, nous avons eu des entretiens avec des membres de la police des frontières roumaine. La question du changement de la mentalité a été mentionnée à plusieurs reprises lors de ces discussions comme difficulté rencontrée pendant le processus de transformation de la police des frontières dans le cadre de l'intégration européenne de la Roumanie.

démilitarisation. La police des frontières s'est trouvée alors dans une situation de déficit de personnel extrêmement important<sup>974</sup>.

Comme conséquence directe s'est posée dans ce contexte la question de la formation du personnel. Les changements engendrés par la démilitarisation ont suscité des besoins accrus de formation du personnel, qu'il s'agisse de l'ancien personnel devant travailler selon les nouvelles normes, ou du nouveau personnel, objet d'un recrutement en urgence<sup>975</sup>.

La complexité de la nouvelle législation adoptée relative à la gestion des frontières a été une autre source de difficultés. Les dispositions visant le statut de la police des frontières figurent dans plusieurs actes normatifs<sup>976</sup>, qui apportent des changements fondamentaux. De plus, les compétences des diverses autorités n'ont pas toujours été coordonnées entre ces nouveaux actes normatifs. À cet égard, la nouvelle législation des frontières s'inscrit parfaitement dans la caractéristique générale de la législation roumaine adoptée pendant le processus d'intégration européenne du pays.

Enfin, la question des ressources financières est prégnante dans le cas de la police des frontières également. La transformation d'ampleur de l'institution et l'objectif poursuivi de la sécurisation des frontières, essentiels tant pour l'adhésion de la Roumanie que pour l'Union européenne elle-même, ont nécessité des moyens financiers conséquents. Seul le soutien des fonds *Phare* a rendu la réforme possible. Des fonds très importants ont été mis à la disposition de la Roumanie par l'Union européenne, mais le problème récurrent d'une insuffisante capacité d'absorption de ces fonds par l'administration roumaine a empêché la police des frontières d'en bénéficier dans leur totalité. Une différence s'est donc installée entre les fonds alloués et les fonds dont la police a réellement bénéficié<sup>977</sup>.

---

<sup>974</sup> À titre d'exemple : 12 000 postes vacants pour l'année 2003 et 10 000 pour l'année 2004, sur un total de 19 000 postes pour toute la police des frontières, selon le rapport régulier 2003, p. 119, et le rapport régulier 2004, p. 141. C'est à partir de l'année 2005 que la situation a commencé à être redressée.

<sup>975</sup> Il est noté dans le rapport de suivi 2005, p. 77, que les agents contractuels qui font partie de la police des frontières et les nouveaux effectifs qui seront recrutés doivent tous être formés comme des agents professionnels de la police des frontières, conformément à la loi sur le statut de la police.

<sup>976</sup> Différents actes normatifs prévoient des dispositions en ce sens : l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, précitée, l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée, et la décision du gouvernement no. 445 du 9 mai 2002 portant approbation des normes méthodologiques d'application de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, M. Of. no. 364 du 24 mai 2002.

<sup>977</sup> La police des frontières roumaine a bénéficié, dans la période 1998-2005 de 94,1 millions d'euros de fonds *Phare*, soit un taux de 65,72 % de fonds contractés du total des fonds alloués. La source de cette information est le site internet de la police des frontières, la page « Programmes Phare ».

Avec ce tableau des difficultés rencontrées, il n'est pas surprenant que les plus importants progrès vers la modernisation complète de la police des frontières aient été faits, sous la pression de l'adhésion, sur la ligne d'arrivée, à savoir au cours de l'année 2006<sup>978</sup>. En termes de ressources financières et de personnel, le cadre de financement en matière de gestion des frontières a été défini plus clairement et les activités de recrutement se sont poursuivies dans les délais, les niveaux d'effectifs sur les frontières extérieures atteignant 85 à 90 % des besoins<sup>979</sup>.

Ces réformes de la police de frontière qui la placent comme partie intégrante du nouveau système de gestion des frontières lui permettent d'exercer sa compétence la plus spécifique en matière pénale, celle de lutte contre la criminalité transnationale.

## *Section 2 – La police des frontières, un outil de lutte contre la criminalité transnationale*

La surveillance et le contrôle du passage de la frontière d'État représentent la majeure partie des activités de la police des frontières. Mais celle-ci a un spectre de compétences plus larges et, en tant qu'institution intervenant aux frontières de l'État, elle est la mieux placée pour réagir en première ligne aux manifestations de la criminalité transnationale. Selon la législation en vigueur, la police des frontières exerce ainsi des attributions de « prévention et de lutte contre la migration illégale et les faits spécifiques à la criminalité transfrontalière constatés dans sa zone de compétence »<sup>980</sup>.

La criminalité « transfrontalière » telle que mentionnée par la loi n'est pas définie et aucun seuil de gravité des faits visés n'est établi. Il pourrait donc être déduit, à partir de la définition des termes de la notion, qu'il s'agit de toute forme de criminalité qui implique le passage d'une frontière.

La criminalité transfrontalière ne se confond pas avec la criminalité organisée. Même s'il a été observé dans la pratique, à la frontière roumaine, que la véritable criminalité

---

<sup>978</sup> Le rapport de suivi 2006 est beaucoup plus favorable de ce point de vue que les précédents.

<sup>979</sup> Voir en ce sens le rapport de suivi 2006, p. 39.

<sup>980</sup> Article 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

transfrontalière est le résultat de groupes criminels organisés<sup>981</sup>, il ne serait pas justifié ni de réduire les cas de criminalité transfrontalière à ceux de criminalité organisée, ni de les élever systématiquement au degré de complexité et de préparation qui caractérise la criminalité organisée.

Le choix de la loi roumaine d'utiliser, quand elle parle de la police des frontières, le terme de criminalité « transfrontalière » au lieu de criminalité « transnationale » n'empiète en rien sur l'identité des concepts. Dans un souci de cohérence de cette étude, sera gardée par la suite l'expression utilisée dès le début de cette étude, celle de « criminalité transnationale ».

Les formes et l'intensité de la criminalité transnationale constatées en Roumanie sont liées à la position géostratégique du pays. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la date de son adhésion à l'Union européenne, la Roumanie gère une partie importante des frontières extérieures de l'entité régionale et ce n'est pas seulement leur longueur totale d'environ 2000 kilomètres ou la diversité du relief sur lequel elles s'étendent<sup>982</sup> qui font que la gestion de ces frontières est une tâche délicate. En effet, c'est surtout la région dans laquelle se trouve la Roumanie, à une extrémité de l'Europe où commencent des États dont les régimes politiques sont de nature différente de ceux des États membres de l'Union et sujets à instabilité. La Roumanie a ainsi 681,3 kilomètres de frontière avec la Moldova, 649,4 kilomètres avec l'Ukraine, 546,4 kilomètres avec la Serbie et, sur 193,5 kilomètres, la mer Noire<sup>983</sup>, qui représentent désormais des frontières extérieures de l'Union européenne. Le décalage entre le niveau de sécurité et le degré de stabilité des États se trouvant à proximité de la Roumanie, ainsi que l'éventuelle exportation d'insécurité vers l'Union européenne de la part d'États confrontés à des situations conflictuelles constituent autant de facteurs de risque de propagation du phénomène de criminalité transfrontalière à la Roumanie.

L'État roumain se trouve aussi sur la route qui fait la liaison entre la partie orientale de l'Asie et l'ouest de l'Europe et sa caractéristique de territoire « de passage » a été une grande source d'inquiétude pour l'Union européenne. Avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union et, surtout, avant le commencement des négociations en vue de cette adhésion et donc du travail de sécurisation des frontières, les organisations criminelles ont beaucoup

---

<sup>981</sup> Appréciation recueillie dans le cadre des entretiens que nous avons eus avec des membres de la police des frontières roumaine.

<sup>982</sup> Le delta du Danube et les montagnes avec l'Ukraine, le Danube, les montagnes et la plaine avec la Serbie et le fleuve Prut avec la Moldova.

<sup>983</sup> Données inscrites dans la stratégie de gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pour la période 2011-2012, approuvée par la décision du gouvernement no. 220 du 9 mars 2011, M. Of. no. 220 du 30 mars 2011.

profité de la situation du pays et de ses faiblesses en matière de protection de ses frontières. Il s'avère que beaucoup des formes de criminalité transnationale présentes aux frontières de la Roumanie sont des réminiscences de cette criminalité. La Roumanie est donc une source, une zone de transit et un territoire de destination d'activités criminelles telles que la migration illégale et la traite des êtres humains, le trafic illégal d'armement, de munition, de matières explosives et radioactives, le trafic de stupéfiants et de précurseurs, le trafic de contrefaçons ou le blanchiment d'argent<sup>984</sup>.

La criminalité transnationale est évolutive. Au fil du temps, avec la sécurisation des frontières et la modernisation de la législation nationale dans plusieurs domaines susceptibles d'être la cible de la criminalité transnationale, certains phénomènes ont été réduits. Demeurent cependant certaines tendances observées: l'amplification et la diversification du phénomène criminel transfrontalier relatif au trafic de migrants, à la traite des êtres humains, au trafic de stupéfiants ou aux voitures volées ; le changement permanent des routes pour le trafic illicite de marchandises et de stupéfiants, la diversification des moyens et des modalités utilisés pour se soustraire au contrôle légal et spécialisé lors du passage de la frontière avec des produits dangereux, des contrefaçons, des marchandises sous-évaluées ou non-déclarées ; le faux et l'usurpation d'identité ; l'implication des réseaux criminels organisés dans le trafic illégal de devises étrangères et d'instruments de paiement, ainsi que d'objets de patrimoine<sup>985</sup>.

La migration illégale est une forme typique de criminalité transnationale et donc le fait qu'elle soit citée de manière autonome vis-à-vis de la criminalité transnationale parmi les domaines de compétence de la police des frontières est, en théorie, surprenant. Pour rappeler la formulation employée : « la police des frontières [...] exerce les attributions concernant [...] la prévention et la lutte contre la migration illégale et les faits spécifiques à la criminalité transfrontalière »<sup>986</sup>. Ceci s'explique pourtant par la circonstance que la migration illégale a été depuis le début des relations entre l'Union européenne et la Roumanie un des sujets majeurs de préoccupation. Dès le premier document d'évaluation de la situation du pays, les autorités européennes ont soulevé la question de la migration illégale<sup>987</sup> et ensuite

---

<sup>984</sup> *Ibid.*

<sup>985</sup> *Ibid.*

<sup>986</sup> Article 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>987</sup> Dans l'Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne de juillet 2007, précité, p. 110, il est affirmé que « la Roumanie estime qu'il y a de 18 000 à 20 000 immigrants clandestins, venus d'Asie et d'Afrique, sur son territoire » et qu'« une nouvelle législation sur les

elle a été régulièrement traitée<sup>988</sup> : la sécurisation des frontières en vue de les rendre imperméables au phénomène de migration illégale et la modification de la législation permettant l'entrée sur le territoire roumain des étrangers et notamment la réforme du régime juridique qui leur est applicable ont été des conditions *sine qua non* de l'adhésion. Il s'agissait principalement d'éviter que la Roumanie ne soit une porte d'entrée pour les clandestins dans l'Union européenne, à la suite de l'élimination des contrôles aux frontières intérieures comme conséquence de l'adhésion.

La migration illégale se présente, dans la plupart des cas, comme intégrée au phénomène de criminalité organisée : la traite des êtres humains ou le trafic de migrants sont souvent le fait de réseaux criminels organisés. Quand ils impliquent le passage d'une frontière, la criminalité organisée devient aussi transnationale.

Selon la législation en vigueur, la police des frontières exerce ses attributions en matière de migration illégale et de criminalité transnationale dans « sa zone de compétence ». Cette dernière renvoie en principe à « la surface du territoire national figurant dans la zone de frontière<sup>989</sup>, la surface et les immeubles des ports et des aéroports ouverts au trafic international, le Danube maritime, les eaux maritimes intérieures, la mer territoriale, la zone contigüe, la zone économique exclusive, le canal Danube-mer Noire et le canal Sulina<sup>990</sup> situé en dehors de la zone de frontière »<sup>991</sup>. Une distinction est faite encore une fois concernant la migration illégale, pour laquelle la zone de compétence de la police des frontières est constituée de « l'entière surface du territoire national »<sup>992</sup>. Cette compétence territoriale est donc circonscrite aux territoires adjacents à la frontière ou assimilés à celle-ci pour tous les cas de criminalité transnationale, à l'exception de la migration illégale, pour laquelle la police des frontières jouit d'une compétence territoriale générale.

---

étrangers est en préparation. Elle vise à résoudre les problèmes de l'immigration illégale, du travail clandestin, du renvoi des immigrés illégaux et à préciser le régime de séjour ».

<sup>988</sup> Dans le rapport régulier 1999, p. 57, il est fait état de l'insuffisance du contrôle de l'immigration dans le pays et aux frontières extérieures ; dans le rapport régulier 2001, p. 94, sont mentionnés des contrôles ciblés organisés sur les voyageurs en transit provenant de pays ayant un potentiel de migration élevé. Dans le rapport régulier 2004, p. 141, le manque de coopération est critiqué, en vue du contrôle des frontières, avec l'Ukraine et avec la Moldova, deux pays frappés par des taux élevés d'émigration illégale.

<sup>989</sup> Il s'agit de la zone frontière mentionnée par l'article 4 alinéa 2 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 105 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie, précitée, et qui comprend le territoire se trouvant sur une profondeur de 30 kilomètres, vers l'intérieur, à partir de la frontière d'État.

<sup>990</sup> Le canal Danube-mer Noire et le canal Sulina sont des voies navigables ouvertes au trafic international et font la liaison entre les voies fluviales de l'Europe et, en passant par le Danube, les ports de la mer Noire.

<sup>991</sup> Article 2 (a) 1° de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>992</sup> *Ibid.*, article 2 (b) 2°.

Dans ce cadre géographique, sa compétence matérielle est composée de plusieurs attributions spécifiques au niveau national (§ 1), complétées par des compétences de coopération internationale (§ 2) essentielles pour ces cas transfrontaliers de criminalité.

### **§ 1. Compétences spécifiques au niveau national**

Dans la continuité de ses principales attributions de surveillance et de contrôle du passage de la frontière, permettant une protection générale du pays, notamment contre tous les risques liés à la violation de son régime juridique applicable aux frontières, la compétence de la police des frontières en matière de criminalité transnationale dépasse la poursuite des infractions de criminalité transnationale. Pour toutes les actions qu'elle entreprend dans sa zone de compétence, la police des frontières a ainsi « l'obligation de prévenir et de combattre les situations de danger pour la Roumanie, causées par la criminalité transfrontalière et la migration illégale »<sup>993</sup>.

Concrètement, la prévention et la lutte contre la migration illégale et la criminalité transnationale ne sont réalisées, en application de la dichotomie entre frontières extérieures et intérieures, qu'aux frontières extérieures auxquelles est dorénavant limitée la nécessité d'un contrôle du passage de la frontière. La législation en vigueur fait d'ailleurs cette distinction entre les frontières intérieures et extérieures, en ne mentionnant les attributions en matière de migration illégale et de criminalité organisée qu'en rapport avec ces dernières<sup>994</sup>.

L'exercice des compétences spécifiques de la police des frontières au niveau national exige que sa structure interne soit spécialisée en matière de criminalité transnationale (A). Toutefois, elle ne pourrait à elle seule atteindre les buts de la lutte contre la criminalité transnationale, raison pour laquelle la coopération interinstitutionnelle fait partie intégrante de ces compétences (B).

---

<sup>993</sup> Article 3 alinéa 2 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>994</sup> *Ibid.*, article 21 alinéa 1 (a).

*A. La mise en place d'une structure spécialisée pour exercer ces compétences spécifiques*

L'inspection générale de la police des frontières est l'unité centrale de la police des frontières. Selon la législation, elle exerce la direction et répond de l'entière activité de la police des frontières ; elle « réalise des activités d'investigation et de recherche des infractions particulièrement graves relevant de la criminalité organisée, de la migration illégale et de la criminalité transnationale commises dans la zone de compétence de la police des frontières »<sup>995</sup>. En conséquence, l'inspection générale de la police des frontières représente l'unité centrale responsable de la lutte contre la criminalité transnationale et la migration illégale, mais également contre les diverses formes de criminalité organisée.

En sa qualité d'organe central, l'inspection générale de la police des frontières a une compétence générale et, pour pouvoir l'exercer, elle bénéficie d'une organisation interne fonction des différents domaines d'intervention de la police des frontières<sup>996</sup>. Une structure spécialisée a donc également été mise en place pour exercer les compétences de l'inspection générale en matière de migration illégale et de criminalité transnationale, la Direction de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière.

Cette direction est composée de plusieurs services, parmi lesquels figurent le Service de lutte contre la migration illégale et le Service de lutte contre la criminalité transfrontalière, soutenus dans leur travail par le Service d'analyse du risque, qui collecte toutes les données et les informations relatives aux phénomènes de migration illégale et de criminalité transnationale, dont il analyse les évolutions en fonction de leurs zones de manifestation.

L'activité de la Direction de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, à savoir la poursuite des infractions d'un certain type, requiert des compétences pénales, dont la police des frontières n'est pas titulaire. Il a donc été nécessaire de désigner<sup>997</sup>, au sein de la police des frontières et dans le cadre de cette

---

<sup>995</sup> *Ibid.*, article 7.

<sup>996</sup> En dehors de la Direction de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, existent aussi la Direction surveillance et contrôle du passage de la frontière, la Direction communications et technologie de l'information et la Direction logistique.

<sup>997</sup> C'est le ministre de l'administration et de l'intérieur, après l'avis du procureur général du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice qui désigne les policiers des frontières ayant la qualité d'organes de la police judiciaire. Voir en ce sens l'article 23 alinéa 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

direction, des policiers de frontières dotés de qualités propres aux organes de la police judiciaire<sup>998</sup>.

Il est utile de mentionner ici que ceux-ci ne sont pas les seuls membres de la police des frontières qui bénéficient de telles qualités. La législation sur la police des frontières évoque de manière générale la désignation de certains policiers des frontières en tant qu'organes de la police judiciaire, sans aucune distinction selon les directions auxquelles ils peuvent être rattachés.

Concrètement, les officiers de police judiciaire de la police des frontières ont le pouvoir d'engager des poursuites pénales pour toute infraction de frontière qui ne relève pas d'une compétence exclusive d'un autre organe de poursuite pénale<sup>999</sup>. Leur compétence territoriale est limitée à celle de l'unité de police des frontières à laquelle ils appartiennent, avec la possibilité de déroger à cette règle lorsque cela est nécessaire pour la réalisation de certains actes de poursuite pénale en un autre lieu du territoire.

Ces officiers de police judiciaire membres de la police des frontières bénéficient du même statut et des mêmes pouvoirs que les officiers de police judiciaire de la police nationale, dans la limite de leurs compétences matérielles et territoriales.

Concernant les officiers de police judiciaire rattachés à la Direction de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, un parallèle peut être fait avec les officiers de police judiciaire de la police nationale. Tout comme ces derniers, ils travaillent, dans l'exercice de leurs attributions relatives à la criminalité transnationale, à la migration illégale et à la criminalité organisée, sous la direction de la DIICOT<sup>1000</sup>. Les dispositions relatives à l'organisation des relations entre la DIICOT et les officiers de police judiciaire de la police nationale leur sont applicables *mutatis mutandis*<sup>1001</sup>, qu'il s'agisse de la communication à la DIICOT des noms des officiers de police judiciaire désignés, qu'en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions<sup>1002</sup>.

---

<sup>998</sup> Il est à rappeler que, selon la législation en vigueur, seuls les officiers et les agents de la police judiciaire ont la compétence d'effectuer les activités de constatation des infractions, d'obtention de données en vue du commencement de la poursuite pénale et de recherche pénale. Voir en ce sens la loi no. 364 du 15 septembre 2004 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police judiciaire, précitée.

<sup>999</sup> Article 24 alinéa 1 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>1000</sup> Pour mémoire : il s'agit de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme organisée au sein du ministère public.

<sup>1001</sup> La loi no. 508 du 17 novembre 2004 sur la création, l'organisation et le fonctionnement dans le cadre du ministère public de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme, précitée, ne fait pas la distinction, parmi les officiers ou les agents de police judiciaire travaillant avec la DIICOT, entre les membres de la police nationale et les membres de la police des frontières.

<sup>1002</sup> Il est à rappeler que la DIICOT ne travaille qu'avec des officiers et des agents de police, ayant la qualité d'organes de police judiciaire, « spécialement désignés » et qui effectuent uniquement les actes que les

Malgré ce parallèle, de grandes différences existent entre les officiers de police judiciaire de la police des frontières et ceux de la police nationale qui exercent des attributions dans les domaines de la criminalité transnationale ou de la criminalité organisée.

En premier lieu, leur compétence territoriale n'est pas du tout équivalente<sup>1003</sup> : la police des frontières peut intervenir dans la zone de frontière de 30 kilomètres, vers l'intérieur, à partir de la frontière d'État ainsi que dans les autres territoires limitativement désignés par la loi<sup>1004</sup>, tandis que la police nationale a une compétence territoriale générale. Pour la police des frontières, la possibilité d'exercer ses fonctions sur l'entier territoire national n'est qu'exceptionnelle, limitée à des cas complexes<sup>1005</sup>.

Ensuite, il est également question de l'ancienneté des institutions et, par là, il est question d'expérience : la police des frontières dans la forme qu'on lui connaît depuis la réforme est une institution nouvelle. De plus, la structure spécialisée consacrée à la lutte contre la criminalité transnationale et la migration illégale créée en 2004 est d'autant plus récente ; pour la police nationale, les premiers services de lutte contre la criminalité organisée ont vu le jour en 1993.

Enfin, la dimension des deux institutions, en nombre de postes effectifs<sup>1006</sup>, n'est pas comparable ; en conséquence, les moyens et le personnel mis à la disposition de la lutte contre la criminalité transnationale, la migration illégale ou la criminalité organisée ne peuvent pas entrer en concurrence.

Au niveau de la police des frontières, la Direction de lutte contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière est opérationnelle et accomplit les objectifs qui ont été à la base de sa création. Pour réaliser un travail complet, elle collabore en permanence avec d'autres institutions compétentes en la matière.

---

procureurs de la DIICOT ordonnent, sous la coordination et le contrôle direct de ces derniers. Voir en ce sens la première section du chapitre deuxième du titre deuxième de la première partie de cette étude, consacrée aux organismes nationaux compétents en matière de lutte contre la criminalité organisée, dont la DIICOT.

<sup>1003</sup> Il s'agit de la compétence territoriale visant les cas de criminalité transfrontalière ou de criminalité organisée, la migration illégale étant ici exclue, car, comme mentionné précédemment, la zone de compétence de la police des frontières en matière de prévention et de lutte contre la migration illégale couvre tout le territoire national.

<sup>1004</sup> Article 2 (a) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée : il s'agit de la surface et des immeubles des ports et des aéroports ouverts au trafic international, le Danube maritime, les eaux maritimes intérieures, la mer territoriale, la zone contigüe, la zone économique exclusive, le canal Danube-mer Noire et le canal Sulina situé en dehors de la zone de frontière.

<sup>1005</sup> Article 23 alinéa 2 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>1006</sup> Il s'agit de quelques 19 000 postes pour la police des frontières contre environ 61 368 pour la police nationale, cette dernière donnée étant valable pour la date du 1<sup>er</sup> janvier 2011, selon le dernier bilan en date de l'activité de la police nationale dans l'année 2011.

### *B. La coopération interinstitutionnelle comme partie intégrante de ces compétences*

La coopération de la police des frontières avec les autres institutions est inscrite dans la législation qui en régit l'organisation et le fonctionnement et fait partie intégrante de son mode de fonctionnement<sup>1007</sup>. Elle n'est évidemment pas limitée aux attributions en matière de coopération transnationale et de migration illégale, mais plusieurs mesures précises sont prévues en ce sens par la loi.

La coopération interinstitutionnelle qui incombe<sup>1008</sup> à la police des frontières en matière de coopération transnationale et de migration illégale se développe sur plusieurs fronts, selon les organismes avec lesquels elle interagit : la DIICOT, la police nationale, l'autorité douanière ou les autres diverses autres institutions dotées de compétences connexes.

Avec la DIICOT, il ne s'agit pas d'une coopération au sens strict, dans la mesure où les rapports entre les deux institutions se caractérisent davantage par l'existence d'un lien de subordination : la police des frontières, par le biais des officiers de police judiciaire désignés parmi ses membres, est dépendante fonctionnellement de la DIICOT, dans ses activités d'investigation et de poursuite des infractions de criminalité transnationale, de migration illégale ou de criminalité organisée.

En revanche, avec la police nationale, la police des frontières est effectivement amenée à coopérer. De surcroît, il est impératif que ces deux institutions coopèrent pour le bon déroulement des enquêtes portant sur certaines infractions de criminalité transnationale, de migration illégale ou de criminalité organisée. Le fait que tant la police des frontières que la police nationale aient des attributions en la matière peut donner lieu à certaines confusions en pratique. Pour éviter les superpositions de compétences et d'interventions, des normes de coopération entre les deux entités ont été adoptées. Elles sont le résultat d'une disposition inscrite dans la loi, selon laquelle « la coopération entre la police des frontières roumaine et les autres structures du ministère de l'intérieur pour la sécurisation de la frontière d'État et la lutte contre la criminalité transnationale est réalisée sur la base d'un ordre du ministre de l'intérieur ».

---

<sup>1007</sup> Une section entière intitulée « Coopération » figure au chapitre IV de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>1008</sup> Le terme utilisé a été choisi sciemment, la coopération dans ces domaines étant effectivement une obligation pour la police des frontières, dans la mesure où elle lui permet d'exercer correctement ses fonctions.

La situation est analogue en ce qui concerne les relations avec l'autorité douanière. Cette dernière, grâce à l'Autorité nationale des douanes, dispose de compétences en matière de trafic de drogues<sup>1009</sup>, infraction relevant par excellence de la criminalité organisée et de la criminalité transnationale. Un service spécialisé fonctionne dans le cadre de l'Autorité nationale des douanes pour combattre ce type de criminalité, le Service antidrogues et de protection des droits de propriété intellectuelle. Par son intermédiaire, l'Autorité nationale des douanes coordonne, dirige et contrôle l'activité des compartiments douaniers régionaux et locaux en matière de prévention et de lutte contre le trafic illicite de drogues<sup>1010</sup>. Les fonctions de ce service, par la nature même des fonctions de l'autorité douanière, sont très différentes des celles de la police des frontières, mais elles sont, dans le même temps, complémentaires. En découvrant la marchandise illégale dans le cadre de l'exercice de ses attributions, l'autorité douanière fournit à la police des frontières l'objet de son activité pénale, qui déclenchera l'investigation et la poursuite des infractions de trafic de drogues.

De manière générale, la coopération interinstitutionnelle en vue de la découverte et de l'investigation des infractions transnationales est réalisée grâce à l'échange d'informations entre les diverses autorités, par la mise en place de groupes communs d'investigations et par l'utilisation en commun de bases de données<sup>1011</sup>. Le but est de parvenir à une collaboration entre les institutions à tous les niveaux : local, régional et national, sur la base de protocoles de coopération et par l'intermédiaire d'actions communes coordonnées afin d'éviter les superpositions de compétences ou d'autorité<sup>1012</sup>. Sont ainsi visées principalement les autres autorités étatiques dotées de compétences dans le domaine de la lutte contre la criminalité transnationale ou la migration illégale et qui peuvent intervenir concrètement sur le terrain. Mais d'autres institutions publiques telles que les ministères ou le Service roumain d'informations et le Service d'informations extérieures, ainsi que les

---

<sup>1009</sup> Au même titre, l'Autorité nationale des douanes dispose de compétences en matière de produits à régime spécial tels que les produits stratégiques, les matériaux radioactifs, les armes chimiques, biologiques, nucléaires et de destruction massive, les armes, munitions et matériaux explosifs, les substances dangereuses pour la santé et l'environnement, les déchets, ainsi que les produits qui affectent la couche d'ozone. Pour les besoins de notre étude, nous allons nous limiter à ses compétences liées au trafic de drogue, en tant qu'infraction symptomatique de la criminalité organisée, avec une préoccupation particulière dans le cadre de ce chapitre pour la criminalité transfrontalière.

<sup>1010</sup> Article 4 alinéa 1 point 14 de la décision du gouvernement no. 110 du 18 février 2009 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité nationale des douanes, précitée.

<sup>1011</sup> La coopération interinstitutionnelle dans ces formes est inscrite parmi les objectifs de la Stratégie de gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pour la période 2011-2012, précitée.

<sup>1012</sup> *Ibid.*

organisations gouvernementales et intergouvernementales<sup>1013</sup> sont également des sources d'informations en matière de criminalité transnationale et de migration illégale.

Ces compétences spécifiques qui permettent à la police des frontières de remplir ses missions en plan national sont complétées par ses compétences en matière de coopération internationale, essentielles pour combattre en premier lieu la criminalité transnationale.

## **§ 2. Compétences de coopération internationale**

La législation prévoit que la police des frontières coopère avec des institutions homologues d'autres États et avec des organismes internationaux de police<sup>1014</sup>.

La coopération internationale de la police des frontières est basée sur des accords bilatéraux ou multilatéraux et prend différentes formes, en fonction des partenaires considérés<sup>1015</sup>. Ainsi, avec États voisins de la Roumanie qui sont également membres de l'Union européenne, la coopération est orientée vers la lutte contre la criminalité transnationale et la migration illégale. Avec les États voisins tiers, la coopération suppose un renforcement de la sécurité par l'échange d'informations, l'existence de voies de communication et la mise en place de procédures d'intervention d'urgence. La coopération avec les États tiers connus pour avoir un potentiel élevé de migration illégale est réalisée par des accords bilatéraux de collaboration. Restent les agences internationales spécialisées, pour lesquelles la coopération suppose une participation active de l'État à ces structures<sup>1016</sup>.

Étant donné le contexte politique récent, à savoir les suites de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et l'important travail réalisé dans ce cadre pour la sécurisation des frontières, le fait que la coopération policière internationale soit principalement concentrée au niveau européen apparaît comme une conséquence naturelle.

Il s'agit en outre d'une obligation imposée par le processus d'intégration européenne du pays, liée à la transposition et à l'intégration de l'acquis communautaire en la matière. Ainsi, la coopération policière à laquelle participe aujourd'hui la police des frontières

---

<sup>1013</sup> Peuvent être cités ici l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) ou l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR).

<sup>1014</sup> Article 26 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>1015</sup> Concernant ces aspects, voir la stratégie de gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pour la période 2011-2012, précitée.

<sup>1016</sup> Peuvent être cités ici Interpol, les bureaux SIRENE, FRONTEX, ou bien Europol, Eurojust ou OLAF.

roumaine met en œuvre tous les instruments essentiels élaborés au niveau de l'Union européenne.

La sécurité de l'espace européen et de ses citoyens et la sécurisation des frontières de l'Union européenne passent par une lutte constante contre la criminalité transnationale, que la Roumanie, en tant que gestionnaire des frontières extérieures de l'Union, doit mener et améliorer constamment. Pour cela, elle dispose de cet éventail d'instruments de coopération internationale dont certains sont communs avec la police nationale (A), les autres étant spécifiques à la police des frontières (B).

#### *A. Les instruments de coopération internationale calqués sur ceux de la police nationale*

La police des frontières dispose d'une série d'instruments de coopération internationale qui sont communs à ceux de la police nationale<sup>1017</sup>. Le principal but de la coopération est, tout comme pour la police nationale, l'échange d'informations et de données permettant aux organes opérationnels de la police des frontières d'accomplir leur travail dans les cas concrets de criminalité transnationale ou de migration illégale auxquels ils sont confrontés.

À cet égard, les officiers de liaison et les attachés d'affaires intérieures<sup>1018</sup> roumains envoyés à l'étranger ou étrangers accrédités en Roumanie ont pour rôle de fournir une assistance sous la forme d'un échange de données ou d'informations, une aide pour la résolution des demandes d'entraide ou des indications concernant les autorités nationales compétentes. La police des frontières fait principalement appel à ces agents dans des affaires de lutte contre la migration illégale, de traite des êtres humains, de criminalité transnationale, de faux documents pour le passage de la frontière tels que les visas et les titres de séjour ainsi que pour le trafic de véhicules volés ou radiés de la circulation, ou bien d'identification de personnes avec antécédentes judiciaires.

Une autre voie pour l'échange d'informations et de données est à la disposition de la police des frontières, il s'agit du Centre de coopération policière internationale (CCPI)<sup>1019</sup>, créé à cet égard dans la perspective d'unifier tous les canaux de communication entre les

---

<sup>1017</sup> Voir en ce sens la première section du chapitre deuxième du titre deuxième de la première partie de cette étude, consacrée aux organismes compétents en matière de lutte contre la criminalité organisée, dont la police nationale.

<sup>1018</sup> *Ibid.*, pour plus d'informations concernant les officiers de liaison et les attachés d'affaires intérieures.

<sup>1019</sup> *Ibid.*, pour plus d'informations concernant le Centre de coopération policière internationale (CCPI).

autorités roumaines et les autorités ou les organisations étrangères en matière de coopération internationale.

*B. Les instruments de coopération internationale spécifiques à la police des frontières*

Les besoins pratiques apparus dans l'exercice effectif de la lutte contre la criminalité transnationale ou dans la transposition des normes européennes adoptées en la matière ont donné naissance à des moyens de coopération internationale qui sont spécifiques à l'aspect transfrontalier de la question.

Les centres, bureaux et points de contact ont été créés justement pour renforcer la lutte contre la criminalité transnationale ou la migration illégale par l'implication des organismes de part et d'autre de la frontière, ou même dans certains cas d'organismes de plusieurs États.

Les centres, bureaux et points de contact font désormais partie de la structure organisationnelle de la police des frontières telle que définie par la loi<sup>1020</sup>. Dès leur création effective, ils ont représenté un moyen très efficace de coopération internationale en vue de combattre la criminalité transnationale et la migration illégale. Ils ont en outre bénéficié d'un véritable « succès » en pratique<sup>1021</sup>.

Concrètement, les centres, bureaux et points de contact regroupent des représentants des autorités compétentes pour la protection des frontières de chacun des États frontaliers et leurs attributions consistent dans le traitement, l'échange et la transmission d'informations, ainsi que dans la réception et la transmission des demandes d'entraide. Le principal bénéfice qu'ils apportent est en termes d'effectivité, celui d'une prévention et d'une lutte en temps réel contre les formes de criminalité transnationale et de migration illégale.

Les points et centres de contact<sup>1022</sup> qui fonctionnent sur la frontière roumaine ont été progressivement mis en place à partir de l'année 2002, aux différents points de passage de la frontière, tant avec des pays membres de l'Union européenne, comme c'est le cas pour la

---

<sup>1020</sup> Article 6 (h) de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 104 du 27 juin 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières roumaine, précitée.

<sup>1021</sup> L'appréciation appartient aux membres de la police des frontières roumaine avec lesquels nous avons eu des entretiens pour les besoins de cette thèse.

<sup>1022</sup> En pratique n'existent en 2012 que des points et des centres de contact, et non pas de bureaux.

Hongrie et la Bulgarie, qu'avec des pays tiers, comme l'Ukraine et la Moldova<sup>1023</sup>. La police des frontières roumaine est toujours intégrée à ces points ou centres de contact, soit comme seule autorité roumaine, soit conjointement avec l'autorité douanière.

L'organisation de ces structures peut être bilatérale lorsqu'elles sont composées des deux pays se trouvant de part et d'autre de la frontière, comme c'est le cas pour les points de contact avec la Hongrie et l'Ukraine ou pour le centre de contact avec la Bulgarie. Elles peuvent être multilatérales lorsque plusieurs États contribuent à renforcer la coopération. Le centre de contact roumain-ukrainien-moldave de Galati correspond à cette dernière situation, tout comme le point de contact Oradea, où opèrent des représentants des ministères de l'intérieur de plusieurs pays européens tels que l'Allemagne, l'Autriche, la France ou l'Italie.

Les principaux domaines de coopération auxquels contribuent ces points ou centres de contact sont tout autant ceux de la criminalité transnationale, de la lutte contre la traite des êtres humains, de la migration illégale, du trafic de véhicules volés ou de faux documents de voyage.

Le centre de contact Burgas jouit d'un statut particulier. Il se trouve sur le territoire bulgare, mais sa mise en place avait pour objectif de représenter une coordination informationnelle autour de la mer Noire et à laquelle la Roumanie participe depuis sa création. Les États autour de la mer Noire<sup>1024</sup> échangent ainsi par cette voie des informations relatives à la criminalité transnationale.

Ces mécanismes de coopération, tout comme les points et les centres de contact, sont des structures mises en place à un niveau interétatique, donc horizontal. Ce type de coopération internationale est complété par la coopération verticale, entre l'État roumain et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex).

L'agence Frontex « assiste les États membres dans la mise en œuvre opérationnelle de la gestion de leurs frontières extérieures »<sup>1025</sup>, en conformité à la politique communautaire d'établissement de règles communes relatives aux normes et aux procédures de contrôle aux frontières extérieures.

---

<sup>1023</sup> Existent ainsi, à la frontière avec la Hongrie le point de contact Artand et Cenad, à la frontière avec la Bulgarie le centre de contact Giurgiu, à la frontière avec l'Ukraine le point de contact Porubne, ainsi que le centre commun de contact Galati pour la frontière avec l'Ukraine et la Moldova.

<sup>1024</sup> La Roumanie, la Bulgarie, la Turquie, la Géorgie, la Fédération Russe et l'Ukraine.

<sup>1025</sup> Cinquième considérant du Règlement (CE) no. 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

La Roumanie a obtenu un statut d'observateur auprès de Frontex dès l'année 2005, en plein processus d'adhésion à l'Union européenne, afin d'assister à ses travaux, et pour faciliter son adhésion définitive en 2007. La police des frontières est l'institution roumaine qui assure la coopération avec Frontex et, pour faciliter la communication, a été créé le Point national de contact Frontex qui fonctionne depuis le 15 février 2007 dans le cadre de l'Inspection générale de la police des frontières, au sein du Service des affaires européennes et des relations internationales<sup>1026</sup>.

Dans le prolongement des principales tâches de l'Agence<sup>1027</sup>, la coopération avec Frontex implique notamment la participation d'experts roumains à des opérations conjointes, la fourniture, pour une durée limitée, d'une assistance opérationnelle, sous la forme d'équipes d'intervention rapide<sup>1028</sup>, la formation des officiers de la police des frontières ou la mise à disposition d'équipement technique.

### **Conclusion du chapitre 1**

La police des frontières représente pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée l'acteur spécialisé dans la protection des frontières. Son rôle est donc fondamentalement lié à la dimension transnationale de la criminalité organisée.

Dans le cadre du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, la police des frontières s'est vue à son tour réformée. Sa transformation n'a pas été isolée, elle a fait partie d'une réforme coordonnée concernant les frontières et a été rattachée, en même temps, à la réforme de la police nationale.

Ensemble avec la nouvelle réglementation visant la frontière d'État, objet d'une adoption concomitante, la nouvelle législation sur la police des frontières réalise la mise en conformité du cadre juridique avec les standards européens. De sa jonction avec la réforme de la police nationale provient son nouveau statut de structure démilitarisée.

---

<sup>1026</sup> Sur toutes ces questions et pour plus de détails, voir le site internet de la police des frontières roumaine, [www.politiadefrontiera.ro](http://www.politiadefrontiera.ro)

<sup>1027</sup> Voir en ce sens l'article 2 du Règlement (CE) no. 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, précité.

<sup>1028</sup> Le mécanisme des équipes d'intervention rapide a été introduit par le Règlement (CE) no. 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le Règlement (CE) no. 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, JO L 199 du 31.7.2007, p. 30.

Au-delà des réalités juridiques et statutaires qui définissent la police des frontières, son fonctionnement effectif en pratique a fait l'objet d'une préoccupation pour le moins équivalente, sinon plus importante, de la part des autorités européennes. Il est à rappeler, sans le risque d'une répétition inutile, bien au contraire, dans le but de souligner de manière suffisante l'importance accordée à la matière pendant l'intégration européenne de la Roumanie, que la réforme de la police des frontières a commencé très tôt dans le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, a bénéficié d'une attention constante et de moyens financiers à la mesure des nécessités, et a été jugée complète avant la date de l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Pour la lutte contre la criminalité transnationale, il est important qu'elle puisse compter sur une police des frontières préparée pour répondre de manière adéquate au spécifique régional de la criminalité. La nature de la criminalité transnationale en Roumanie étant liée à la position géographique du pays – migration illégale, traite des êtres humains, trafic illégal d'armement, de munition, de matières explosives et radioactives, trafic de stupéfiants et de précurseurs, trafic de contrefaçons ou blanchiment d'argent –, ce type de criminalité a été l'une des raisons pour lesquelles les autorités européennes ont surveillé de près la réforme de la police des frontières.

La protection des frontières par la police des frontières est, de plus, un des paramètres pris en compte pour l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen.

## Chapitre 2 – Le long chemin pour l'intégration à l'espace Schengen

L'intégration à l'espace Schengen a plusieurs significations pour la Roumanie, mais représenterait en premier lieu l'accomplissement d'un travail étendu dans le temps, commencé par la demande d'adhésion à l'Union européenne.

Techniquement, l'intégration à l'espace Schengen signifie l'atteinte de certains standards en matière de protection des frontières, et dans des domaines connexes, en matière de visa, d'immigration ou d'asile. Concrètement, l'intégration à l'espace Schengen implique un droit à la libre circulation qui constitue l'essence de la construction européenne.

Quand l'idée est apparue de rendre à l'Europe, géopolitiquement divisée, une liberté géographique, les cinq pays fondateurs voisins<sup>1029</sup>, ont inscrit dans un instrument portant « modestement le titre 'accord'<sup>1030</sup> »<sup>1031</sup>, le fondement de leur pensée : « l'Union sans cesse plus étroite des peuples des États membres des Communautés européennes doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des États membres et dans la libre circulation des marchandises et des services »<sup>1032</sup>.

La coopération au sein de cet espace libre de frontières désormais connu comme « l'espace Schengen » était destinée à se confondre à terme avec la structure plus complexe de l'Union européenne, même si initialement elle a été conçue en parallèle au système des communautés européennes de l'époque. Une coopération précisée et perfectionnée par la Convention d'application de l'accord de Schengen<sup>1033</sup> a ainsi été intégrée dans l'Union européenne<sup>1034</sup>.

---

<sup>1029</sup> Il s'agit de la France, l'Allemagne et les pays du Benelux, à savoir la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

<sup>1030</sup> Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985, communément dénommé « Accord de Schengen ».

<sup>1031</sup> Roland GENSON et Wouter VAN DE RIJT, « Décembre 2007 – un élargissement de l'espace Schengen sans précédent », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 513, décembre 2007, p. 652 et s.

<sup>1032</sup> Deuxième considérant de l'Accord de Schengen, précité.

<sup>1033</sup> Les États signataires de l'Accord de Schengen ont conclu en 1990 une Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

<sup>1034</sup> L'occasion de le faire a été le Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes de 1997 et l'instrument utilisé le Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité instituant la Communauté européenne, JO C 340 du 10.11.1997.

La mise en place de l'espace Schengen participe de l'idéal d'unité européenne, mais le réalisme qui doit entourer sa création suppose son accompagnement par des mesures protectrices destinées à le préserver. La suppression des contrôles aux frontières intérieures des États membres pour permettre la libre circulation dans l'espace Schengen représente aussi une prémisses pour la libre circulation de la criminalité, et c'est la criminalité organisée, particulièrement transnationale, qui est visée. Il importe donc de sécuriser les frontières extérieures de cet espace afin de limiter la pénétration de l'extérieur de la criminalité.

Cependant, plus l'espace Schengen s'élargit, plus la complexité de la mission de protection s'accroît. Pour les États membres candidats, l'intégration à l'espace Schengen est un facteur de sécurisation des frontières. Réciproquement, la sécurisation des frontières est le résultat du travail des États qui souhaitent intégrer l'espace Schengen.

L'espace Schengen, composé à la base de la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, s'est élargi progressivement à l'Italie en 1990, à l'Espagne et au Portugal en 1991, à la Grèce en 1992, à l'Autriche en 1995, ensuite au Danemark, à la Finlande et à la Suède en 1996. La République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie ont rejoint l'espace en 2007 et la Suisse, en tant que pays associé, en 2008<sup>1035</sup>.

Dans ce contexte, il faut remarquer que le travail pour l'intégration de la Roumanie à Schengen a commencé très tôt et que les réalités ont dépassé les prévisions, dans la mesure où encore aujourd'hui cette intégration n'a pas eu lieu. Les repères temporels sont explicites en ce sens. La demande d'adhésion à l'Union européenne par la Roumanie a été formulée le 22 juin 1995. L'adhésion a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'intégration à l'espace Schengen sera seulement rediscutée à la fin de l'année 2013<sup>1036</sup>.

Principalement, ce long chemin est expliqué par l'attention accordée à la sécurisation des frontières roumaines, désormais frontières extérieures de l'Union européenne. Leur rôle sera de protéger la libre circulation à l'intérieur de l'espace sans frontières qu'est Schengen (section 1).

La sécurisation des frontières assure le cadre extérieur pour une réalisation sans obstacle de l'objectif de libre circulation. Ce cadre extérieur est indispensable, mais il n'est

---

<sup>1035</sup> La Bulgarie, Chypre et la Roumanie, les membres restants de l'Union européenne ne sont pas des membres à part entière de l'espace Schengen ; les contrôles aux frontières entre ces pays et l'espace Schengen sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil de l'Union européenne décide que les conditions de suppression de ces contrôles sont remplies.

<sup>1036</sup> Le Conseil Justice et affaires intérieures du 7-8 mars 2013, dernier en date à analyser le problème, a décidé d'examiner à nouveau la question de l'élargissement de l'espace Schengen à la Roumanie (ainsi qu'à la Bulgarie) avant la fin de l'année 2013.

pas pour autant suffisant, à l'intérieur de celui-ci d'autres mesures étant nécessaires pour renforcer la sécurité de cet espace Schengen (section 2).

*Section 1 – L'enjeu de la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen*

*Section 2 – Compenser la future libre circulation par des mesures destinées à renforcer la sécurité*

*Section 1 – L'enjeu de la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen*

L'enjeu de l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen est la libre circulation à l'intérieur de cet espace. Il a une double portée. Pour la Roumanie, il s'agirait d'une consécration, de la reconnaissance de ses efforts : les citoyens roumains pourraient circuler librement, à égalité avec les citoyens de tous les autres pays membres de Schengen. Les autres États déjà membres, quant à eux, accorderaient ainsi leur confiance au système roumain dans son ensemble pour qu'il assure à leur place la protection indirecte de leur territoire et la sécurité de leurs citoyens.

En ce sens, l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen est désormais bien plus que l'accomplissement d'une procédure permettant l'accès à cet espace une fois que toutes les conditions juridiques pré-requises seront réalisées. Du fait de la complexité de l'enjeu, la question technique est devenue politique (§ 1). Cette réalisation implique toutefois le respect d'obligations techniques (§ 2).

### **§ 1. Une question technique devenue politique**

L'intégration à l'espace Schengen s'inscrit, pour la Roumanie, parmi les obligations accompagnant l'adhésion à l'Union européenne (A). Techniquement, une fois remplie, cette obligation devrait se transformer en un droit à l'intégration à l'espace Schengen. Pourtant, de manière similaire à l'adhésion à l'Union européenne, l'intégration à l'espace Schengen ne se limite pas au respect de critères techniques ; elle dépend dans une large mesure de la prise de positions politiques. Le report indéfini de la date pour l'intégration à l'espace Schengen

est la meilleure expression du facteur politique qui est devenu prédominant en ce qui concerne l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen (B).

*A. L'intégration à l'espace Schengen comme obligation accompagnant l'adhésion à l'Union européenne*

Depuis que l'acquis de Schengen a été intégré à l'Union européenne<sup>1037</sup>, celui-ci, tout comme les autres mesures prises par les institutions dans son champ d'application, « sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les États candidats à l'adhésion »<sup>1038</sup>. Pour les négociations en vue de l'adhésion à l'Union européenne, la Roumanie a donc dû tenir compte de cet acquis<sup>1039</sup>, le transposer et le mettre en œuvre.

L'intégration de la coopération Schengen dans l'Union européenne présente l'avantage d'assurer un meilleur contrôle de l'action des États membres dans le cadre de la coopération Schengen<sup>1040</sup>. De manière analogue, ce qui est ainsi valable pour les États déjà membres de Schengen, s'applique d'autant plus pour les États candidats à l'adhésion, dans la mesure où les mécanismes de suivi et d'évaluation, dont l'Union européenne dispose à l'égard des pays candidats, seront employés afin de contrôler la transposition de l'acquis Schengen.

L'intégration de la coopération Schengen dans l'Union européenne apporte cependant une tâche en plus pour les pays candidats, qui doivent ainsi respecter des standards plus élevés dans certaines matières spécifiques à la coopération Schengen, notamment dans le cadre des négociations afférentes au chapitre de la justice et des affaires

---

<sup>1037</sup> Voir en ce sens le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité instituant la Communauté européenne, JO C 340 du 10.11.1997.

<sup>1038</sup> Article 8 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, précité.

<sup>1039</sup> Selon l'annexe au protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, l'acquis de Schengen est composé de : 1. L'Accord, signé à Schengen le 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ; 2. La Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, conclue le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ainsi que l'Acte final et les déclarations communes annexés ; 3. Les protocoles et accords d'adhésion à l'accord de 1985 et à la Convention d'application de 1990 avec l'Italie (signés à Paris le 27 novembre 1990), l'Espagne et le Portugal (signés à Bonn le 25 juin 1991), la Grèce (signés à Madrid le 6 novembre 1992), l'Autriche (signés à Bruxelles le 28 avril 1995) ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède (signés à Luxembourg le 19 décembre 1996), ainsi que les Actes finaux et les déclarations annexés ; 4. Les décisions et déclarations adoptées par le comité exécutif institué par la Convention d'application de 1990, ainsi que les actes adoptés en vue de la mise en œuvre de la Convention par les instances auxquelles le comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision.

<sup>1040</sup> Pierre BERTHELET, *Le droit institutionnel et la coopération policière et judiciaire pénale*, Editions des Vignes, 2001, p. 126.

intérieures. C'est le cas, en premier lieu, du domaine de la protection des frontières, ensuite de celui des visas, de l'immigration ou de l'asile, tout comme de la coopération policière et judiciaire.

En considérant les difficultés que ces obligations suscitent, il a été décidé à l'occasion de l'élargissement à dix nouveaux États membres de l'Union européenne de 2004 que la date de l'adhésion à l'Union européenne et celle de l'intégration à l'espace Schengen seraient distinguées pour une meilleure mise en place des dispositions liées à la libre circulation induite par l'appartenance à l'espace Schengen.

En application de cette logique, deux catégories de dispositions de l'acquis Schengen ont été identifiées. La première catégorie est composée des dispositions applicables dès la date d'adhésion à l'Union européenne. Il s'agit des dispositions qui ne sont pas liées à la levée des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen. Cette catégorie a fait l'objet de négociations dans la période préadhésion à l'Union européenne comme toute autre partie de l'acquis communautaire. La deuxième catégorie vise les dispositions ayant un rapport direct avec la levée des frontières intérieures et qui seront mises en œuvre dans la période post-adhésion à l'Union européenne. Il s'agit d'une catégorie qui est soumise à un processus d'évaluation Schengen spécifique.

Cette dichotomie a marqué le travail pour l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen. Une distinction très claire a été nécessaire entre les exigences à satisfaire liées à l'adhésion à l'Union européenne<sup>1041</sup> et celles qui sont liées à la décision éventuelle du Conseil sur la levée des contrôles aux frontières intérieures<sup>1042</sup>. En transposant l'acquis de Schengen, la Roumanie a dû démontrer une bonne compréhension du mécanisme et de ses modalités de mise en œuvre en deux temps<sup>1043</sup> pour le « refléter parfaitement »<sup>1044</sup> en choisissant ses priorités.

La transposition des dispositions de la première catégorie permet la préparation à la coopération Schengen, elle est une exigence résultant des obligations afférentes à l'adhésion à l'Union européenne. La phase suivante consiste en l'évaluation<sup>1045</sup> des

---

<sup>1041</sup> L'annexe II à l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne se trouve comprend la liste exhaustive des dispositions de l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne et les actes fondés sur celui-ci ou qui s'y rapportent, qui sont contraignantes et applicables dans les nouveaux États membres dès l'adhésion (visée à l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion).

<sup>1042</sup> Rapport régulier 2002, p. 123.

<sup>1043</sup> Rapport régulier 2004, p. 141.

<sup>1044</sup> Rapport régulier 2003, p. 119.

<sup>1045</sup> Le Groupe d'évaluation Schengen (SCH-EVAL) du Conseil de l'Union européenne est en charge de l'évaluation.

dispositions de la deuxième catégorie, afin de vérifier si toutes les conditions sont réunies pour permettre l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen sur le territoire du pays. La conséquence directe est la levée du contrôle aux frontières intérieures et ainsi la réalisation sans obstacle de la libre circulation.

Pour la Roumanie, la première phase s'est clôturée avec l'adhésion du pays à l'Union européenne<sup>1046</sup>. La deuxième phase a commencé après cette adhésion, selon la procédure, par une « déclaration de préparation » émanant de la Roumanie et dont la signification est que le pays se sent prêt à se soumettre au processus d'évaluation Schengen<sup>1047</sup>.

L'évaluation est un processus complexe qui nécessite un échange de documents entre les autorités nationales et européennes au sujet de la mise en œuvre des dispositions de la deuxième catégorie, suivi par des visites des représentants européens sur le terrain, appelées « visites d'évaluation ». Elles permettent de vérifier l'application effective des dispositions. Les domaines de l'acquis de Schengen faisant l'objet de ces visites ont été la coopération policière, la protection des données, les visas, les frontières et le système SIS/SIRENE<sup>1048</sup>.

Le processus est finalisé par un rapport dans lequel est analysé le stade de préparation du pays. Il doit conclure sur la réalisation des conditions pour une mise en œuvre complète de l'acquis de Schengen dans l'État en question. Selon la procédure, ce rapport constitue le fondement de la décision que le Conseil est habilité de prendre pour l'application intégrale des dispositions de l'acquis de Schengen dans l'État visé.

Le dernier rapport a été rédigé pour la Roumanie le 28 janvier 2011<sup>1049</sup>. Depuis ce moment, la décision du Conseil doit intervenir pour l'application intégrale des dispositions de l'acquis de Schengen, sans qu'une date limite ne soit toutefois pas prévue. La Roumanie se

---

<sup>1046</sup> Selon l'article 4 paragraphe 1 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion attaché au Traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, « les dispositions de l'acquis de Schengen [...] et les actes fondés sur celles-ci ou qui s'y rapportent, énumérés à l'annexe II, ainsi que tout nouvel acte de cette nature pris avant la date d'adhésion, sont contraignants et s'appliquent [...] en Roumanie à compter de la date d'adhésion. »

<sup>1047</sup> En anglais, elle porte le nom *declaration of readiness*. La déclaration de préparation a été envoyée le 28 juin 2007 et la deuxième moitié de l'année 2008 a été proposée pour débiter le processus d'évaluation. La déclaration est disponible en ligne, en anglais, à l'adresse suivante : <http://www.schengen.mira.gov.ro/English/index18.htm>

<sup>1048</sup> Le calendrier a été le suivant : coopération policière – 23–29 mars 2009, protection des données personnelles – 29 avril – 1<sup>er</sup> mai 2009, visas – 2–11 juin 2009, frontières maritimes – 3–7 septembre 2009, frontières aériennes – 15–18 novembre 2009, frontières terrestres – 26 mars–1<sup>er</sup> avril 2010, réévaluation frontières aériennes et terrestres – 15–17 novembre 2010, SIS/SIRENE – 6–10 décembre 2010.

<sup>1049</sup> Il a été rédigé dans le domaine SIS/SIRENE. Pour plus d'informations sur le système SIS/SIRENE, voir la section suivante de cette étude, dont une partie est consacrée à l'adhésion de la Roumanie au Système d'information Schengen (SIS).

trouve actuellement dans la situation d'un report indéfini de la prise de cette décision et, en conséquence, de la date pour son intégration à l'espace Schengen.

### *B. Le report indéfini de la date pour l'intégration à l'espace Schengen*

Le report indéfini de la date pour l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen est une décision unilatérale qui n'appartient qu'aux États déjà membres de Schengen.

Cette décision est celle du Conseil concernant l'application intégrale des dispositions de l'acquis de Schengen en Roumanie, qui doit statuer « à l'unanimité de ses membres »<sup>1050</sup>. La procédure requiert la consultation préalable du Parlement européen, lequel a donné son avis positif sur la question peu après la clôture du processus d'évaluation Schengen en Roumanie<sup>1051</sup>. Depuis, la question de l'adhésion de la Roumanie a été régulièrement discutée au sein du Conseil mais il n'y a pas encore eu de vote en ce sens. La décision a été systématiquement renvoyée pour un Conseil ultérieur.

Toutefois, après l'adhésion à l'Union européenne, les conditions étaient réunies pour croire à une intégration de la Roumanie à l'espace Schengen qui apparaissait comme une suite logique du processus. Pourtant, le temps passant et en raison des maladroites constantes des autorités roumaines, observées si bien dans le contexte du mécanisme de coopération et de vérification, qu'au niveau de la gestion politique du pays ; l'intégration à l'espace Schengen est devenue pour la Roumanie une étape difficile à franchir et repoussée à une date ultérieure indéterminée.

La date initialement prévue par la Roumanie<sup>1052</sup> pour l'adhésion à l'espace Schengen était mars 2011. Le premier Conseil Justice et affaires intérieures suivant cette date, celui de juin 2011<sup>1053</sup>, a repoussé la question pour un examen « dans les meilleurs délais »<sup>1054</sup>, tout en reconnaissant dans ses conclusions que le processus d'évaluation Schengen avait été mené à son terme.

Dans ces conditions, dans la mesure où la procédure établie par les États eux-mêmes pour l'intégration d'un nouveau membre à l'espace Schengen a été respectée par la

---

<sup>1050</sup> Article 4 paragraphe 2 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion attaché au Traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

<sup>1051</sup> Résolution législative du Parlement européen du 8 juin 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie, JO C 380E du 11.12.2012, p. 160.

<sup>1052</sup> La date a été prévue conjointement par la Roumanie et la Bulgarie, qui sont liées dans ce processus d'adhésion à Schengen comme elles l'ont été dans le processus d'adhésion à l'Union européenne.

<sup>1053</sup> Il s'agit du Conseil Justice et affaires intérieures des 9-10 juin 2011 tenu à Luxembourg.

<sup>1054</sup> Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures des 9-10 juin 2011.

Roumanie qui avait bénéficié de l'aval des autorités européennes, les raisons d'un retard d'intégration de la Roumanie doivent être recherchées dans un contexte plus général.

Il est à rappeler le mécanisme de coopération et de vérification instauré après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et destiné à surveiller de près la justice et la lutte contre la corruption dans le pays. Les rapports d'évaluation présentés dans ce contexte ont été régulièrement critiques, même s'ils ont toutefois concédé des progrès. Ces rapports, dessinant d'ailleurs une image très fidèle de la réalité du pays, se sont avérés être des instruments très utiles à des objectifs qui dépassent leur fonction initiale.

Les autres membres de l'Union européenne, membres de Schengen, ont invoqué les conclusions de ces rapports d'évaluation pour s'opposer à l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen. Pour le conseil de juin 2011, la France, en chef de file des opposants à l'adhésion de la Roumanie à Schengen, a clairement conditionné cette adhésion des résultats de la Roumanie dans le domaine de la lutte contre la corruption, tels qu'inscrits dans les rapports résultant du mécanisme de coopération et de vérification. La situation s'est reproduite en septembre de la même année, quand la Finlande et les Pays-Bas ont motivé leur *veto* à l'adhésion de la Roumanie en se fondant sur les défaillances de la lutte contre la corruption et les rapports d'évaluation en les attestant<sup>1055</sup>. Les Pays-Bas ont même ultérieurement estimé qu'au moins deux rapports consécutifs dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification devraient être positifs avant de pouvoir rediscuter de l'adhésion à l'espace Schengen. En mars 2013, l'Allemagne a quant à elle fait savoir qu'elle opposerait son *veto* à l'adhésion de la Roumanie, en raison de la corruption<sup>1056</sup> qui influencerait sur la liberté de circulation.

Pourtant, le lien entre l'adhésion à l'espace Schengen et le mécanisme de coopération et de vérification n'est pas censé être si évident. Le Parlement européen et la Commission européenne considèrent qu'il ne devrait pas exister de rapport d'interdépendance entre les deux. Le Président de la Roumanie s'est également exprimé en

---

<sup>1055</sup> Selon les conclusions du Conseil justice et affaires intérieures de juin 2011, la question de l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen devait être analysée de nouveau en septembre 2011.

<sup>1056</sup> Le lien le plus manifeste entre l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen et la critique invoquée visant la corruption peut être trouvé dans les affaires de corruption où est impliquée la police des frontières. La libre circulation dans l'espace Schengen et la protection des frontières extérieures et intérieures de l'Union européenne sont dans ces cas clairement visées. Des affaires de corruption dans la police des frontières continuent à resurgir régulièrement. Peuvent être données comme exemples en ce sens celles qui ont retenu l'attention de la presse à cause de leur ampleur, comme l'affaire de la police des frontières Satu Mare en 2005-2006 (environ 40 officiers et agents de police impliqués), celle du point de passage de la frontière Moravita en 2011 (une centaine de douaniers et policiers de frontière impliqués) et celle du point de passage de la frontière Albita en octobre 2013 (une vingtaine de douaniers et policiers impliqués).

ce sens. Techniquement, l'intégration à l'espace Schengen ne devrait dépendre que de l'accomplissement de la procédure prévue par les traités.

Cependant le mécanisme de coopération et de vérification demeure et les rapports sont publiés. Il serait difficilement concevable de les séparer, dans les faits, de la question de l'intégration à l'espace Schengen.

Le Parlement européen a rappelé aux États membres les engagements pris en vertu du cadre juridique de l'Union, en ce qui concerne les critères d'adhésion à Schengen, et a demandé « instamment à l'ensemble des États membres de prendre la décision d'élargir l'espace Schengen à la Bulgarie et à la Roumanie sur la seule base de l'acquis et des procédures de Schengen »<sup>1057</sup>, sans imposer de critères supplémentaires.

Parallèlement, la transformation des rapports publiés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification en véritables instruments politiques est dénoncée. Il faut situer l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen dans le contexte européen plus général, caractérisé politiquement par une montée de l'extrême droite, et économiquement par une crise importante. Cette situation difficile engendre un scepticisme généralisé perceptible dans les décisions concernant l'intégration de la Roumanie à Schengen. La question de l'adhésion, technique par nature, devient ainsi politique.

Le Parlement européen y voit une forme de « populisme national »<sup>1058</sup>. Le parlement roumain demande que « la solidarité et l'unité européennes continuent à prévaloir devant les excès politiques internes exprimés par des gestes de nature à accentuer les tendances populistes, xénophobes et eurosceptiques »<sup>1059</sup>.

Concrètement, les raisons du report constant de l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen sont de différentes natures. Il y a en premier lieu les conclusions des rapports publiés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Centrées sur la lutte toujours insuffisante contre la corruption dans le pays et les dysfonctionnements de la justice, ces conclusions justifient de manière légitime le manque de confiance des autres États dans un système roumain qui est censé protéger en leur nom leurs territoires et leurs populations, en réagissant efficacement en cas de problèmes.

---

<sup>1057</sup> Voir en ce sens les points 4 et 6 de la résolution du Parlement européen du 13 octobre 2011 sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à Schengen, JO C 94E du 3.4.2013, p. 13.

<sup>1058</sup> Point 6 de la résolution du Parlement européen du 13 octobre 2011 sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à Schengen, précitée. En ce sens, peut être citée la déclaration du président du groupe des socialistes et démocrates au Parlement européen, Hannes Swoboda, de mars 2013, à l'occasion du Conseil Justice et affaires intérieures de mars 2013.

<sup>1059</sup> Déclarations no. 1 de la Chambre des députés et no. 3 du Sénat du 21 septembre 2011 concernant l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen, M. Of. no. 679 du 23 septembre 2011.

Ensuite, c'est aussi la crainte grandissante d'une immigration massive en provenance de la Roumanie<sup>1060</sup>, permise par l'ouverture des frontières, qui est déterminante de la réticence des autres États membres à accepter la Roumanie dans l'espace Schengen. La libre circulation, principal enjeu de l'intégration de la Roumanie à Schengen, laisserait les citoyens roumains libres de leurs mouvements vers les autres États membres. Cela les inquiète, étant donné les antécédents en la matière depuis la levée des visas pour les citoyens roumains<sup>1061</sup>.

S'ajoute à ces circonstances récurrentes une autre qui est tout à fait exceptionnelle, il s'agit de la crise politique roumaine de l'été 2012. Une suite d'actions d'une coalition parlementaire majoritaire a pris en réalité la forme d'une tentative de coup d'État qui a mis en péril l'ordre constitutionnel du pays.

Le 3 juillet 2012, le parlement réuni en session extraordinaire a révoqué de leurs fonctions l'avocat du peuple<sup>1062</sup>, le président du Sénat et le président de la Chambre des députés<sup>1063</sup>. Ils ont été remplacés par des représentants de la coalition majoritaire. Au lendemain de ces actions, le gouvernement a adopté une ordonnance d'urgence, modifiant les pouvoirs de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité des décisions du parlement. A été exclue de son champ de compétence la vérification de ces décisions de révocation prises par le parlement<sup>1064</sup>. Les présidents déchus des deux chambres se sont donc trouvés dans l'impossibilité de contester leur révocation devant la Cour constitutionnelle.

Le même jour, le 4 juillet 2012, a été déposée devant le parlement une demande de suspension des fonctions du Président de la Roumanie, motivée par une multitude de faits considérés par les auteurs comme relevant du domaine des « faits graves violant les

---

<sup>1060</sup> La question des roms présents dans l'Europe occidentale en situation de séjour irrégulier et arrivés en provenance de la Roumanie fait déjà l'objet de débats récurrents dans certains pays qui s'opposent à l'entrée de la Roumanie dans Schengen.

<sup>1061</sup> La question de la sortie des citoyens roumains de la Roumanie pour aller dans les États occidentaux a été régulièrement traitée pendant le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. L'État roumain a dû prendre des mesures strictes à ce sujet et surveiller de près ces mouvements. Le dépassement des périodes autorisées pour séjourner dans d'autres États a été la principale cause d'inquiétude.

<sup>1062</sup> Selon l'article 58 alinéa 1 de la Constitution, « l'avocat du peuple est nommé pour une durée de cinq ans, afin de défendre les droits et les libertés des personnes physiques ».

<sup>1063</sup> Selon les règlements intérieurs de la Chambre des députés (article 26 alinéa 2) et du Sénat (article 30 alinéa 1<sup>er</sup>), les présidents de ces formations peuvent être révoqués de leurs fonctions sur proposition et à la demande d'un tiers au moins du nombre total de députés ou de sénateurs dans une des situations suivantes : violation de la Constitution et violation grave et répétée des règlements intérieurs de fonctionnement de la Chambre des députés ou du Sénat. La coalition majoritaire du Parlement a profité de sa position afin d'utiliser ces dispositions à son bénéfice. Le vote a eu lieu le 3 juillet 2012.

<sup>1064</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 38 du 4 juillet 2012 pour la modification de la loi no. 47/1992 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, M. Of. no. 445 du 4 juillet 2012.

dispositions de la Constitution »<sup>1065</sup>. Le 6 juillet, le Président a été suspendu avec la majorité des voix des parlementaires.

La suspension par le parlement appelant à un référendum, comme la décision finale pour écarter le Président appartient au peuple, le 5 juillet ont été modifiées les conditions d'organisation de ce référendum par une ordonnance d'urgence du gouvernement<sup>1066</sup>. Elles ont été largement assouplies, permettant le départ du Président grâce à la moitié plus un du nombre de votes valablement exprimés dans le cadre du référendum ; par rapport à la situation antérieure qui prévoyait la condition de la moitié plus un du nombre des personnes inscrites sur les listes électorales. La Cour constitutionnelle saisie par un groupe de parlementaires<sup>1067</sup> sur cette modification a statué sur la validité de ces modalités « dans la mesure où est assurée la participation d'au moins la moitié plus un du nombre des personnes inscrites sur les listes électorales »<sup>1068</sup>.

Après une courte période de confrontation des forces en présence, pendant laquelle le gouvernement a soutenu que le référendum serait organisé selon les conditions de l'ordonnance d'urgence, donc en contradiction avec la décision de la Cour constitutionnelle, le référendum a été organisé le 29 juillet suivant la procédure législative en vigueur avant l'adoption de l'ordonnance d'urgence contestée. Il a été invalidé car la participation requise n'a pas été atteinte, seulement 46,24 % des citoyens s'étant présentés au vote. Le Président du pays a donc été remis dans ses fonctions le 27 août 2012 après la publication dans le Moniteur officiel de la décision de la Cour constitutionnelle, invalidant le référendum pour manque de quorum.

Tout au long de cette parenthèse politique, les autorités européennes ont surveillé de près le déroulement des événements et ont réagi en contactant directement les autorités roumaines. La commission européenne a sollicité des rencontres avec les hauts dignitaires roumains et a exprimé sa « préoccupation sérieuse au sujet des événements politiques

---

<sup>1065</sup> Selon l'article 95 de la Constitution, le président du pays peut être suspendu « (1) S'il commet des faits graves violant les dispositions de la Constitution, le président de la Roumanie peut être suspendu de sa fonction par la Chambre des députés et par le Sénat, en séance commune, à la majorité des voix des députés et des sénateurs, après consultation de la Cour constitutionnelle. Le président peut donner au Parlement des explications sur les faits qui lui sont imputés. (2) La proposition de suspension de la fonction peut être présentée par un tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs et est communiquée immédiatement au président. (3) Si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, dans un délai maximal de trente jours un référendum est organisé pour démettre le président. »

<sup>1066</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 41 du 5 juillet 2012 pour la modification de la loi no. 3/2000 concernant l'organisation et le déroulement du référendum, M. Of. no. 452 du 5 juillet 2012.

<sup>1067</sup> Il s'agit d'un groupe de parlementaires du parti dont était issu le président du pays.

<sup>1068</sup> Décision de la Cour constitutionnelle no. 731 du 10 juillet 2012 concernant l'objection d'inconstitutionnalité de la loi pour la modification de l'article 10 de la loi no. 3/2000 concernant l'organisation et le déroulement du referendum M. Of. no. 478 du 12 juillet 2012.

récents en Roumanie en rapport avec l'État de droit, l'indépendance du système judiciaire et le rôle de la Cour constitutionnelle »<sup>1069</sup>. La question de la suspension du droit de vote de la Roumanie au sein du Conseil<sup>1070</sup> a même été évoquée. Dans le même temps, le rapport d'évaluation de l'année 2013, dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, a été publié.

Ce rapport de juillet 2013 est sans surprise : il est le plus critique de tous les documents officiels visant la Roumanie depuis l'adhésion à l'Union européenne. Ce sont l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire qui ont été considérés comme étant en péril. « La Commission considère que les récentes mesures prises par le gouvernement roumain suscitent de sérieuses inquiétudes quant au respect de ces principes fondamentaux. [...] Si certaines d'entre elles peuvent en partie être imputées à cette polarisation politique, elles n'en ont pas moins soulevé des doutes sérieux quant à la détermination à respecter l'État de droit ou la compréhension de ce que signifie l'État de droit dans un système démocratique pluraliste. La remise en question des décisions judiciaires par les responsables politiques, la fragilisation de la Cour constitutionnelle, le contournement de procédures établies et la suppression de contre-pouvoirs importants ont soulevé des interrogations sur la détermination du gouvernement à respecter l'État de droit et à garantir un contrôle juridictionnel indépendant. La Commission s'émeut tout particulièrement des manipulations et des pressions dont semblent être victimes les institutions et les membres de l'appareil judiciaire et qui sont susceptibles d'avoir à terme de graves incidences sur la société tout entière ».<sup>1071</sup>

---

<sup>1069</sup> Communiqué de presse émis après la rencontre entre le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, et le premier ministre roumain, Victor Ponta, le 12 juillet 2012, disponible en ligne, en anglais, à l'adresse suivante : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-558\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-558_en.htm?locale=en). Plusieurs points nécessitant une action immédiate ont été indiqués au premier ministre roumain, appelés par la presse « les 11 commandements de M. Barroso ». Une lettre a été ultérieurement envoyée par le Président de la Commission européenne au premier ministre roumain après le vote du référendum, le 10 août 2012 ; elle est disponible en ligne, en anglais, à l'adresse : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm).

<sup>1070</sup> Il s'agit de la suspension sur le fondement de l'article 7 du Traité de Lisbonne, en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs qui fondent de l'Union européenne.

<sup>1071</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 4. Plus précisément, la Commission a invité la Roumanie à prendre sans délai des mesures dans des domaines précis afin de résoudre les points sujets à controverse, tels que l'abrogation de l'ordonnance d'urgence no. 38 du 4 juillet 2012 pour la modification de la loi no. 47/1992 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, précitée, et de l'ordonnance d'urgence no. 41 du 5 juillet 2012 pour la modification de la loi no. 3/2000 concernant l'organisation et le déroulement du référendum, précitée, le respect des décisions de la Cour constitutionnelle sur le quorum pour un référendum et les compétences qui lui sont attribuées, le respect des obligations constitutionnelles à l'occasion de l'émission future d'ordonnances, la mise en œuvre de toutes les décisions de la Cour constitutionnelle et l'exigence du respect de l'indépendance du système judiciaire par tous les partis politiques et instances gouvernementales ; engagement à sanctionner tout membre du gouvernement ou d'un parti qui porterait atteinte à la crédibilité des juges ou exercerait des pressions sur les institutions judiciaires.

Si ces questions n'ont pas un rapport direct avec les domaines liés à l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen, elles ont une influence primordiale sur la méfiance que les autres États manifestaient déjà à l'égard des capacités de la Roumanie à assumer pleinement ses obligations. Si auparavant l'accomplissement des obligations techniques pouvait être invoqué par les autorités roumaines pour réclamer une intégration sans délai à Schengen, la violation de valeurs si fondamentales telles que l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire ne leur permet plus de se prévaloir uniquement du respect de la procédure technique d'intégration, bien que la situation ait été rétablie depuis.

Dans un tel contexte, la décision du Conseil pour l'application intégrale de l'acquis de Schengen en Roumanie dépend de manière décisive d'une décision politique des États membres de l'espace Schengen.

Outre ces réalités politiques, la non appartenance actuelle de la Roumanie à l'espace Schengen et le report indéfini de la date de son adhésion, génèrent pour les citoyens roumains un sentiment d'exclusion d'une structure qui a pourtant déjà accepté le pays. L'appartenance à l'Union européenne et à l'espace Schengen est, à leurs yeux, indivisible. De plus, outre le bénéfice de la libre circulation, la réalité est que le déplacement de la frontière de l'Union européenne vers l'est, suite à l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen, signifierait une appartenance politique à la zone<sup>1072</sup>.

## **§ 2. L'accomplissement des obligations techniques**

La décision politique concernant l'intégration à l'espace Schengen ne peut intervenir qu'après l'accomplissement des obligations techniques. Cet accomplissement n'est plus en discussion, les deux seuils prévus ayant été franchis : tout d'abord, grâce à l'adhésion à l'Union européenne et ensuite, avec la clôture du processus d'évaluation Schengen.

Les obligations techniques sont à la fois théoriques et pratiques. Elles exigent en premier lieu la transposition et la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, qui doit être soutenu par des infrastructures adaptées et des organismes spécifiques. L'intervention complexe des autorités roumaines n'aurait donc pas été possible sans une action méthodique couvrant tous les domaines de l'acquis de Schengen (A), doublée d'une action

---

<sup>1072</sup> Voir en ce sens la déclaration du président de la Roumanie au sujet de l'adhésion à l'espace Schengen du 4 mars 2013.

coordonnée, possible par la mise en place de nouvelles structures institutionnelles pour réaliser l'intégration à l'espace Schengen (B).

*A. Une action méthodique – la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par des documents stratégiques*

Plusieurs secteurs concourent à assurer la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen. Il s'agit de domaines relevant de la compétence exclusive des États membres de Schengen mais qui font l'objet d'exigences supplémentaires et nécessitent d'être traités de manière uniforme par ceux-ci afin de garantir un cadre homogène à cet espace.

En premier lieu, il y a la protection des frontières. Les normes essentielles sont celles visant le passage des frontières et, en relation avec ceci, les dispositions régissant les visas, l'immigration, l'asile, le statut des étrangers et les conditions de circulation des ressortissants roumains. En complément, la coopération policière, la coopération judiciaire et la réglementation dans le domaine des stupéfiants font l'objet de mesures législatives destinées à protéger l'espace qui se trouve entre les frontières.

Toutes ces questions sont traitées par l'Accord et la Convention de Schengen. Elles sont inscrites dans l'acquis de Schengen et sont interdépendantes dans la mesure où elles fondent la construction de l'espace Schengen. Les aborder séparément n'aurait pas permis à la Roumanie de réaliser l'objectif essentiel : celui de mettre en place, à l'intérieur de ses frontières, un espace compatible avec l'espace Schengen.

L'acquis de Schengen a donc été abordé de façon méthodique par les autorités roumaines. Comme pour d'autres matières<sup>1073</sup>, c'est suivant la recommandation expresse de la Commission européenne que les autorités roumaines ont adopté des programmes d'action dont le rôle a été d'ordonner la transposition de l'acquis.

Le premier chronologiquement, auquel peu être reconnu un impact global, a été le plan d'action Schengen, auquel et se sont ajoutés ensuite la stratégie nationale d'adhésion à l'espace Schengen et la stratégie concernant la gestion intégrée des frontières.

Avant même le début des négociations d'adhésion pour le chapitre « justice et affaires intérieures », les autorités européennes demandaient à la Roumanie de « se préparer à participer à l'espace Schengen et élaborer un plan d'action Schengen »<sup>1074</sup>. Le

---

<sup>1073</sup> En matière de justice et affaires intérieures peuvent être mentionnés, entre autres, comme ayant fait l'objet de programmes d'action, le domaine de la criminalité organisée et le système judiciaire.

<sup>1074</sup> Rapport régulier 2001, p. 97.

premier plan d'action a été présenté en novembre 2001 et a fait depuis l'objet d'un renouvellement annuel.

L'objectif d'un plan d'action Schengen est « l'identification et l'organisation par priorités »<sup>1075</sup> des actions nécessaires à la mise en œuvre complète de l'acquis de Schengen. Plusieurs domaines étant impliqués, l'idée de les joindre dans un seul document permet d'unifier et d'optimiser l'intervention des autorités.

Pour chaque domaine est consacrée une section. Existente donc les sections frontières, visas, immigration, asile, coopération policière, coopération judiciaire, lutte contre les drogues, armes de feu et munitions, système d'information Schengen et protection des données personnelles. Chaque section reprend les éléments pertinents de l'acquis Schengen, décrit la situation présente, ainsi que les mesures législatives, institutionnelles et administratives-techniques prévues pour la transposition et la mise en œuvre de l'acquis. Un calendrier avec des délais précis pour chacune des mesures est prévu, de même que les institutions responsables<sup>1076</sup>.

Le plan d'action a évolué avec le processus d'adhésion du pays à l'Union européenne, pour devenir de plus en plus précis et adapté. C'est en fait une caractéristique commune à tous les programmes d'action ou documents stratégiques rédigés par les autorités roumaines en vue de l'intégration : très sommaires initialement, souvent maladroits, ils ont été perfectionnés au fil du temps pour parvenir à correspondre progressivement aux exigences imposées et à couvrir toutes les matières impliquées.

Dans cette perspective, le plan d'action présenté en juillet 2004 a été « le premier document stratégique roumain démontrant une bonne compréhension du mécanisme de mise en œuvre en deux étapes de l'acquis de Schengen »<sup>1077</sup>. Le contrôle des autorités européennes ne s'est pas limité à la rédaction du document exigé, il a visé son application concrète et le respect des engagements pris dans ce cadre<sup>1078</sup> ainsi que son articulation avec les autres documents stratégiques.

La stratégie nationale concernant l'adhésion à l'espace Schengen<sup>1079</sup> complète le plan d'action postérieurement à l'année 2007, moment de l'adhésion du pays à l'Union européenne, dans le contexte du processus d'évaluation Schengen<sup>1080</sup>.

---

<sup>1075</sup> Cet objectif a été repris dans le plan d'action Schengen 2009, p. 4.

<sup>1076</sup> Voir en ce sens le plan d'action Schengen 2009, p. 4.

<sup>1077</sup> Rapport régulier 2004, p. 141.

<sup>1078</sup> Dans le rapport régulier 2004, p. 141, il est indiqué de manière expresse qu'après les progrès dans la conception du plan d'action, celui-ci « doit à présent être correctement et entièrement mis en œuvre ».

<sup>1079</sup> La dernière est la stratégie nationale concernant l'adhésion à l'espace Schengen pour la période 2008-2011, approuvée par la décision du gouvernement no. 1540 du 25 novembre 2008, M. Of. no. 832 du 10 décembre

La stratégie nationale pour la gestion intégrée de la frontière d'État est le plus ciblé de ces documents et se concentre sur les frontières comme élément essentiel de la future intégration à l'espace Schengen. La première stratégie nationale pour la gestion intégrée de la frontière d'État a été adoptée en 2003<sup>1081</sup>. Le document a été renouvelé depuis tous les trois ans, à l'exception de la dernière stratégie en vigueur, adoptée pour un an en 2011, date initialement prévue pour l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen<sup>1082</sup>.

La notion de gestion intégrée des frontières a commencé à être utilisée dans les documents européens officiels par une communication de la Commission européenne portant sur les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne<sup>1083</sup> et dont l'ambition était « de proposer des mécanismes de travail et de coopération au niveau de l'Union européenne pour permettre aux praticiens des contrôles des frontières extérieures de se mettre autour d'une même table pour coordonner leurs actions opérationnelles dans le cadre d'une stratégie intégrée prenant progressivement en compte la pluralité des dimensions de la gestion des frontières extérieures »<sup>1084</sup>. La communication s'appuyait sur l'acquis de Schengen, considérée alors comme « la seule réalité de droit communautaire en la matière »<sup>1085</sup>.

Le concept de gestion intégrée des frontières a été précisé et élargi depuis, pour inclure plusieurs dimensions développées dans les conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures des 4-5 décembre 2006<sup>1086</sup> : les contrôles aux frontières tels que définis dans le code frontières Schengen<sup>1087</sup>, la détection de la criminalité transfrontière et les enquêtes sur les infractions qui en résultent, en coordination avec toutes les autorités compétentes

---

2008, abrogeant la décision du gouvernement no. 1.314 du 24 octobre 2007 portant approbation de la stratégie nationale concernant l'adhésion à l'espace Schengen, M. Of. no. 756 du 7 novembre 2007. Elle prend fin en 2011 car la date butoir établie par les autorités roumaines pour l'intégration dans l'espace Schengen avait été fixée à mars 2011. Les obligations techniques ayant été accomplies à ce moment-là, le délai n'a pas été prorogé.

<sup>1080</sup> Selon les considérants de la stratégie nationale de 2007, le plan d'action représente l'instrument pour la mise en œuvre de la stratégie nationale.

<sup>1081</sup> Décision du gouvernement no. 482 du 18 avril 2003 portant approbation de la stratégie de la gestion intégrée de la frontière d'État pour la période 2003-2006, M. Of. no. 309 du 8 mai 2003.

<sup>1082</sup> Décision du gouvernement no. 220 du 9 mars 2011 portant approbation de la stratégie nationale de gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pendant la période 2011-2012, M. Of. no. 220 du 30 mars 2011.

<sup>1083</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union européenne, COM/2002/0233 final.

<sup>1084</sup> Point 6 de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des états membres de l'Union européenne, précitée.

<sup>1085</sup> *Ibid.*

<sup>1086</sup> Voir en ce sens les conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures de Bruxelles, 4-5 décembre 2006, disponibles en ligne à l'adresse suivante : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/jha/92336.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/jha/92336.pdf).

<sup>1087</sup> Voir pour plus d'informations à ce sujet la section suivante de cette étude, consacrée aux mesures de sécurité mis en place pour compenser la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen.

chargées de veiller au respect de la loi. Elles évoquent également un modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux<sup>1088</sup>, la coopération entre les services chargés de la gestion des frontières et la coopération internationale, ainsi que la coordination et la cohérence des activités des États membres, des institutions et des autres organes de la Communauté et de l'Union.

Pour la Roumanie, la stratégie pour la gestion intégrée de la frontière d'État constitue la transposition interne des principes européens de gestion intégrée des frontières. Le but de la stratégie est « la mise en place de politiques, de principes et d'objectifs nécessaires à une mise en œuvre unitaire, cohérente et efficiente de la gestion intégrée de la frontière d'État, ayant comme base un effort commun des autorités et des institutions avec des responsabilités en la matière »<sup>1089</sup>. Les dispositions du document stratégique prévoient les mesures à prendre au niveau administratif, technique et institutionnel dans le domaine de la gestion intégrée de la frontière pour que la Roumanie remplisse les conditions nécessaires à l'adhésion à l'espace Schengen »<sup>1090</sup>. En effet, au moment de l'adhésion, le contrôle sera levé aux frontières intérieures et la charge de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen sera transférée aux autorités roumaines.

Le document a subi au fil du temps les critiques de la Commission européenne sur différents points. Tout d'abord, sur le fond, il a été considéré comme « relativement vague »<sup>1091</sup> et inadapté pour assurer la coopération pratique des autorités compétentes<sup>1092</sup>. Ensuite, c'est son positionnement par rapport aux autres documents stratégiques qui a été discuté, dans la mesure où il a été affirmé qu'il n'existe « aucune relation bien définie entre les diverses stratégies relatives aux frontières extérieures »<sup>1093</sup>.

Cette situation d'interdépendance confuse entre plusieurs documents stratégiques intervenant dans un même domaine est récurrente s'agissant du travail d'intégration européenne de la Roumanie. Seuls l'inscription dans le temps de ces documents et

---

<sup>1088</sup> Il s'agit de mesures dans les pays tiers, coopération avec les pays voisins, contrôles aux frontières et mesures de contrôle dans le domaine de la libre circulation, y compris le retour (expression peu explicite).

<sup>1089</sup> Point 28 de la stratégie nationale de la gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pendant la période 2011-2012, précitée.

<sup>1090</sup> Point 30 de la stratégie nationale de la gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pendant la période 2011-2012, précitée.

<sup>1091</sup> Rapport régulier 2003, p. 119.

<sup>1092</sup> Selon le rapport régulier 2004, p. 141, « la stratégie revue et intégrée de gestion des frontières a révélé que la coopération interinstitutionnelle devait être améliorée et que des structures devaient être développées pour permettre des réunions techniques et de travail régulières ».

<sup>1093</sup> Selon le rapport régulier 2003, p. 119, il s'agit de la stratégie nationale en matière de sécurité aux frontières, de la stratégie de gestion intégrée des frontières et du plan d'action pour l'adoption des critères de Schengen.

l'attribution de leur mise en œuvre à des organismes spécifiques leur permettent de légitimer leurs champs de compétence respectifs.

*B. Une action coordonnée – la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle pour réaliser l'intégration à l'espace Schengen*

La coordination de l'action méthodique des autorités roumaines en vue de l'intégration à l'espace Schengen a été assurée par une structure institutionnelle nouvelle. La réalisation des différents documents stratégiques a été confiée à plusieurs nouveaux organismes spécialisés lesquels, comme les documents, se trouvent dans des rapports d'interdépendance.

Le ministère des affaires intérieures est l'autorité centrale à laquelle est confiée l'intégration à l'espace Schengen. En attribuant la direction à une seule autorité, une approche unitaire a été privilégiée, confirmée tant au niveau législatif qu'institutionnel. En ce sens, tous les nouveaux organismes créés pour réaliser l'objectif d'intégration à l'espace Schengen dépendent du ministère des affaires intérieures.

L'évolution de cette structure institutionnelle composée de plusieurs organismes spécialisés est celle d'une convergence de leurs attributions vers une seule structure qui centralise au sein du ministère des affaires intérieures l'intervention Schengen.

La complexité de l'acquis de Schengen, pour la transposition duquel interviennent plusieurs domaines de compétences, a déterminé la mise en place, en premier lieu, d'organismes à vocation interinstitutionnelle. Leur principale raison d'être est d'organiser et de contrôler l'action de toutes les autorités responsables, dans la mise en œuvre de l'acquis.

La sécurisation des frontières étant au cœur de l'adhésion à l'espace Schengen, le Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État<sup>1094</sup> a très tôt été créé. Il est rattaché au ministère des affaires intérieures et sa mission est d'optimiser la communication et la collaboration entre les autorités administratives compétentes dans le domaine de la gestion intégrée des frontières<sup>1095</sup>. Ses missions sont fondées par la stratégie nationale pour la gestion intégrée de la frontière d'État, dans la mesure où cette dernière définit la conception d'ensemble de l'intervention étatique et assure la coordination unitaire

---

<sup>1094</sup> Décision du gouvernement no. 943 du 27 septembre 2001 concernant la création du Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État, M. Of. no. 618 du 1<sup>er</sup> octobre 2001. Comme le dit son nom, le Groupe interministériel est composé de représentants des autorités centrales qui sont réunies dans ce groupe, à savoir tous les ministères avec des compétences liées à l'acquis de Schengen.

<sup>1095</sup> Article 2 alinéa 1<sup>er</sup> de la décision du gouvernement no. 943 du 27 septembre 2001 concernant la création du Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État, précitée.

des actions et des mesures prises par les autorités publiques pour la sécurisation de la frontière d'État<sup>1096</sup>. Le principe qui guide l'action de ce groupe est celui d'« éviter les superpositions d'investissements »<sup>1097</sup> par les autorités dont il coordonne l'intervention.

Le Groupe interministériel est un organisme qui a évolué au fil du temps, parallèlement au processus d'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen<sup>1098</sup>. S'il a finalement prouvé son efficacité, il doit être rappelé qu'initialement il est passé quasiment inaperçu, ayant eu « un faible impact opérationnel »<sup>1099</sup> et ne s'étant réuni que trois ans après sa création<sup>1100</sup>.

Le stade du processus d'intégration à l'espace Schengen a également influencé la création d'autres organismes spécialisés. Peu avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, au moment où l'application des dispositions de l'acquis de Schengen de la première catégorie était claire mais celles de la deuxième catégorie dépendaient de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen correspondant, à une date encore incertaine, a été créée la Commission nationale d'autoévaluation Schengen<sup>1101</sup>. Son rôle est de réaliser la coordination interinstitutionnelle des questions liées à l'adhésion à l'espace Schengen, pour que soient remplies les conditions de cette adhésion en vertu des engagements pris par la Roumanie<sup>1102</sup>. Sa mission d'autoévaluation reflète au niveau national l'activité d'évaluation imposée à la Roumanie dans la phase postadhésion à l'Union européenne, en vue d'une application intégrale de l'acquis de Schengen.

Comme le Groupe interministériel pour la gestion intégrée de la frontière d'État, la Commission d'autoévaluation est rattachée au ministère des affaires intérieures et, de manière similaire, est composée de représentants de chacune des différentes autorités publiques qu'elle coordonne<sup>1103</sup>.

Ces deux organismes interinstitutionnels ayant assuré la mise en œuvre de l'acquis de Schengen pendant la phase de préadhésion de la Roumanie à l'Union européenne ont été fusionnés en une structure unique, concentrant dans la période post-adhésion, toutes les

---

<sup>1096</sup> Article 2 alinéa 2 de la décision du gouvernement no. 943 du 27 septembre 2001 concernant la création du Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État, précitée.

<sup>1097</sup> Article 5 alinéa 2 de la décision du gouvernement no. 943 du 27 septembre 2001 concernant la création du Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État, précitée.

<sup>1098</sup> La décision du gouvernement par laquelle a été créé le Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État a été modifiée à plusieurs reprises entre 2005 et 2012.

<sup>1099</sup> Rapport régulier 2003, p. 119.

<sup>1100</sup> Rapport régulier 2004, p. 138.

<sup>1101</sup> Décision du gouvernement no. 882 du 5 juillet 2006 concernant la création de la Commission nationale d'auto-évaluation (harmoniser autoévaluation ou auto-évaluation) Schengen, M. Of. no. 608 du 13 juillet 2006.

<sup>1102</sup> Voir en ce sens l'article 1<sup>er</sup> de la décision du gouvernement no. 882 du 5 juillet 2006 concernant la création de la Commission nationale d'auto-évaluation Schengen, précitée.

<sup>1103</sup> Il s'agit ici quasiment des mêmes ministères que ceux composant le Groupe interministériel.

responsabilités permettant d'atteindre l'application intégrale de l'acquis de Schengen en Roumanie. Il s'agit du Département Schengen, affaires européennes et relations internationales, désormais « autorité nationale en la matière »<sup>1104</sup>.

Le Département Schengen « coordonne et surveille les activités des institutions et des autorités dotées de responsabilités en la matière, conformément à la stratégie nationale concernant l'adhésion à l'espace Schengen [...], au plan d'action Schengen et à la stratégie nationale pour la gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie »<sup>1105</sup>. Le département fait partie de l'appareil central du ministère des affaires intérieures, ce qui n'est le cas d'aucun des organismes interinstitutionnels et, en cette qualité, coordonne leurs compétences pour une intervention structurée. En outre, il dirige ces organismes spécialisés, comme le chef du Département Schengen exerce aussi les fonctions de président exécutif de la Commission nationale d'autoévaluation Schengen et de président du Groupe interministériel roumain pour la gestion intégrée de la frontière d'État<sup>1106</sup>.

Outre ces compétences de coordination nationales, le Département Schengen assure au niveau international, par la Direction générale des affaires européennes et des relations internationales<sup>1107</sup>, la coordination générale des activités du ministère des affaires intérieures dans le domaine des affaires européennes, de la question de Schengen, des relations internationales et des fonds européens<sup>1108</sup>. Cette Direction générale des affaires européennes et des relations internationales intégrée au Département Schengen est également une structure de contact, représentante du ministère des affaires intérieures, avec les institutions homologues d'autres États, les institutions et les organismes de l'Union

---

<sup>1104</sup> Le Département Schengen a été créé par la décision du gouvernement no. 1.317 du 31 octobre 2007 pour la modification de la décision du gouvernement no. 416/2007 concernant la structure organisationnelle, les effectifs du ministère de l'intérieur, la réforme administrative, ainsi que pour la modification de certains actes normatifs, M. Of. no. 751 du 6 novembre 2007. La citation provient du nouvel article 1<sup>1</sup> de cette décision. Le département a été reformé par la décision du gouvernement no. 656 du 29 juin 2011, M. Of. no. 461 du 30 juin 2011, et renommé le Département Schengen, affaires européennes et relations internationales.

<sup>1105</sup> Article 1 alinéa 4 du Règlement du 19.04.2012 concernant l'organisation et le fonctionnement du Département Schengen, affaires européennes et internationales, approuvé par l'ordre no. 100/2012 du ministre de l'administration et de l'intérieur, M. Of. no. 343 du 21 mai 2012.

<sup>1106</sup> Article 2 alinéa 3 du Règlement du 19.04.2012 concernant l'organisation et le fonctionnement du Département Schengen, affaires européennes et internationales, approuvé par l'ordre no. 100/2012 du ministre de l'administration et de l'intérieur, M. Of. no. 343 du 21 mai 2012.

<sup>1107</sup> Voir en ce sens articles 3 et s. du Règlement du 19.04.2012 concernant l'organisation et le fonctionnement du Département Schengen, affaires européennes et internationales, précité.

<sup>1108</sup> Article 4 du Règlement du 19.04.2012 concernant l'organisation et le fonctionnement du Département Schengen, affaires européennes et internationales, précité.

européenne, du Conseil de l'Europe, de l'ONU, de l'OSCE, de l'OTAN et avec d'autres organismes internationaux et régionaux spécialisés et dont la Roumanie est membre<sup>1109</sup>.

Cette intervention des autorités roumaines sur plusieurs fronts a permis de réaliser les obligations techniques de la Roumanie liées à la mise en œuvre l'acquis de Schengen. La libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen élargi à la Roumanie serait donc techniquement possible si la décision politique ne s'y opposait pas ; surtout dans la mesure où parallèlement, des mesures de sécurité renforcée ont été prises pour compenser cette libre circulation.

## *Section 2 – Compenser la future libre circulation par des mesures destinées à renforcer la sécurité*

Si la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen est l'expression d'une plus grande ouverture au niveau européen, la contrepartie de cette libre circulation caractérisée par des mesures destinées à renforcer la sécurité à l'intérieur de cet espace relève de l'aspect répressif de l'action européenne.

La provocation pour les auteurs des textes fondateurs de Schengen « était de trouver une voie entre liberté et sécurité »<sup>1110</sup>. La quintessence de cette démarche européenne se trouve à l'article 17 de l'Accord de Schengen qui prévoit que, pour supprimer les contrôles aux frontières communes et les transférer aux frontières externes des États participants, il faut préalablement « prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité ».

Ces mesures complémentaires ont à la base l'harmonisation des législations des États afin d'assurer une réponse homogène aux menaces, doublée par le renforcement de la coopération entre ces États pour améliorer la rapidité et l'efficacité de la réponse. En première place pourtant se trouve, en pratique, la protection de cet espace par la sécurisation de ses frontières extérieures, étape préalable indispensable à toute harmonisation ou tout développement ultérieur de la coopération à l'intérieur de l'espace.

---

<sup>1109</sup> Article 6 alinéa 1<sup>er</sup> du Règlement du 19.04.2012 concernant l'organisation et le fonctionnement du Département Schengen, affaires européennes et internationales, précité.

<sup>1110</sup> Roland GENSON et Wouter VAN DE RIJT, *Op. Cit.*, p. 653.

L'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen est d'autant plus importante de ce point de vue qu'il s'agit d'un État nouveau dont la frontière a dû être préparée pour correspondre aux exigences Schengen. Que soient concernées les mesures prises en pratique ou la transposition de l'acquis lié au passage de la frontière, la sécurisation des frontières s'est trouvée au centre des préoccupations liées à l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen (§ 1).

La libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen est l'objectif et la sécurisation des frontières extérieures de cet espace le moyen pour l'atteindre. Les menaces externes pourtant sont celles qui déterminent la prise de mesures concrètes à l'intérieur de l'espace pour le préserver. La criminalité transnationale organisée a été identifiée parmi les principaux risques auxquels s'expose un tel espace ouvert. En conséquence, une grande partie des mesures prises pour compenser le déficit de sécurité inhérent à la libre circulation ont pour objectif de la combattre (§ 2).

### **§ 1. La sécurisation des frontières au centre de l'intégration dans l'espace Schengen**

En tant que future frontière extérieure, la frontière roumaine devra agir comme un filtre pour l'entier espace Schengen. « Le contrôle aux frontières n'existe pas seulement dans l'intérêt de l'État membre aux frontières extérieures duquel il s'exerce, mais dans l'intérêt de l'ensemble des États membres ayant aboli le contrôle aux frontières à leurs frontières intérieures »<sup>1111</sup>.

Dans cette perspective, la sécurisation des frontières roumaines a concentré les plus grands efforts et les plus importants moyens dans le travail d'intégration à l'espace Schengen. Elle a représenté une condition technique *sine qua non* à l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen<sup>1112</sup>.

Par la sécurisation des frontières, c'est l'accomplissement des obligations techniques de la Roumanie dans le processus d'intégration à l'espace Schengen qui a été visé, avec

---

<sup>1111</sup> 6ème considérant du Règlement (CE) no. 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006, p. 1. Le règlement sera désigné ci-après par l'expression « code frontières Schengen ».

<sup>1112</sup> Comme cela a été évoqué à la section précédente, le facteur politique n'est intervenu que plus tard dans la décision concernant l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen.

une forte dimension pratique (A), complétée à niveau législatif par la transposition de l'acquis lié à la protection des frontières (B).

#### A. La sécurisation en pratique

La sécurisation des frontières doit contribuer « à la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la prévention de toute menace sur la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique et les relations internationales des États membres »<sup>1113</sup>.

Pour garantir une sécurisation efficace, « un niveau élevé et uniforme de contrôle »<sup>1114</sup> a dû être assuré à toutes les frontières extérieures, dans les conditions prévues par le code frontières Schengen. Celui-ci établit un « corpus commun »<sup>1115</sup> de normes relatives au contrôle des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne<sup>1116</sup>.

La sécurisation en pratique est fondée sur la création d'organismes spécialisés et la mise à leur disposition d'un arsenal d'instruments leur permettant de mettre à profit leurs compétences<sup>1117</sup>. L'objectif d'une sécurisation efficace ne peut être réalisé sans une coordination entre ces organismes, sur laquelle les autorités européennes ont longtemps insisté. Les rapports réguliers ont régulièrement critiqué depuis 2001 une coopération déficiente, soulignant qu'« il convient d'améliorer encore la coopération entre les organismes de gestion des frontières »<sup>1118</sup>, car « la coopération entre tous les organismes concernés par la gestion des frontières demeure largement inefficace et imprécise »<sup>1119</sup>.

Au-delà des organismes et des instruments législatifs, la sécurisation des frontières dépend très concrètement des moyens financiers qui y sont consacrés. Des questions aussi pragmatiques que la couverture des frais d'exploitation<sup>1120</sup>, de fonctionnement et d'entretien des équipements<sup>1121</sup> ont été soulevées pour souligner la nécessité que des fonds suffisants soient disponibles à long et moyen termes pour faire face aux besoins générés par la gestion

---

<sup>1113</sup> 6<sup>ème</sup> considérant du code frontières Schengen.

<sup>1114</sup> Rapport régulier 2005, p. 77.

<sup>1115</sup> 4<sup>ème</sup> considérant du code frontières Schengen.

<sup>1116</sup> Article 1er du code frontières Schengen.

<sup>1117</sup> Sur ces questions, voir la section précédente, § 2 points A et B.

<sup>1118</sup> Rapport régulier 2001, p. 97.

<sup>1119</sup> Rapport régulier 2003, p. 119.

<sup>1120</sup> *Ibid.* Est mentionné par exemple le carburant pour les véhicules.

<sup>1121</sup> Rapport régulier 2005, p. 77.

des frontières<sup>1122</sup>, mais également pour moderniser les équipements et les infrastructures. Un plan d'investissement pluriannuel unique a ainsi été inclus dans la stratégie roumaine d'intégration à l'espace Schengen.

L'impact concret de cette action coordonnée pour la sécurisation des frontières a été analysé en priorité en ce qui concerne les frontières septentrionales et orientales de la Roumanie avec la Moldova et l'Ukraine, deux pays frappés par des taux élevés d'émigration illégale<sup>1123</sup>, dont la surveillance et le contrôle physique ont dû être traités en priorité<sup>1124</sup>. Ces deux frontières ont été considérées comme les plus sensibles, les territoires au-delà de celles-ci étant sources de criminalité organisée et de diverses formes de trafic.

Avec l'adhésion à l'Union européenne, le travail d'intégration à l'espace Schengen s'est orienté vers la levée des contrôles aux frontières intérieures. La décision européenne en ce sens tarde à intervenir, mais certains progrès ont été réalisés en pratique.

Des accords bilatéraux en vue d'effectuer des contrôles conjoints aux frontières<sup>1125</sup> ont ainsi été signés avec la Hongrie et la Bulgarie, les deux voisins de la Roumanie qui sont respectivement déjà membre de l'espace Schengen pour le premier et futur membre pour le deuxième, au même titre que la Roumanie. Ces accords sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Cependant, jusqu'à l'application intégrale de l'acquis de Schengen à la Roumanie, celle-ci a décidé de respecter<sup>1126</sup> les dispositions européennes établissant un régime de contrôle simplifié des personnes aux frontières extérieures<sup>1127</sup>, sur le fondement duquel la

---

<sup>1122</sup> *Ibid.*

<sup>1123</sup> Rapport régulier 2004, p. 141.

<sup>1124</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>1125</sup> Ces contrôles conjoints sont réglementés à l'article 17 du code frontières Schengen.

<sup>1126</sup> La Roumanie a informé la Commission européenne qu'elle appliquera pleinement les décisions no. 582/2008/CE et 586/2008/CE à compter du 11 juillet 2008. Voir en ce sens la notification des États membres conformément à l'article 6 de la décision no 582/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par la Bulgarie, Chypre et la Roumanie de certains documents comme équivalents à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire et à l'article 2 de la décision no 586/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 modifiant la décision no 896/2006/CE établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par les États membres, aux fins de transit par leur territoire, de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein, JO C 312 du 6.12.2008, p. 8.

<sup>1127</sup> Décision no. 582/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par la Bulgarie, Chypre et la Roumanie de certains documents comme équivalents à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire, JO L 161 du 20.6.2008, p. 30, et décision no. 586/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 modifiant la décision no. 896/2006/CE établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par les États membres, aux fins de transit par leur territoire, de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein, JO L 162 du 21.6.2008, p. 27.

Roumanie reconnaît de manière unilatérale certains documents comme étant équivalents à leurs visas nationaux aux fins de transit par son territoire.

Destinés à faciliter la circulation des personnes et notamment celle des citoyens des pays déjà membres de Schengen, ces progrès témoignent de la volonté européenne de distinguer les citoyens des États déjà membres de l'espace Schengen et les citoyens roumains quant au bénéfice de la libre circulation. Dans ce contexte, la sécurisation des frontières extérieures ne semble pas en cause, dans la mesure où ce n'est pas la protection de ses frontières par l'État roumain qui inquiète, mais plutôt la pénétration dans l'espace Schengen de ses citoyens.

Au niveau européen, la sécurisation des frontières implique également la possibilité pour les États membres de réintroduire temporairement le contrôle à leurs frontières intérieures<sup>1128</sup>. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée de trente jours maximum ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours ; sans que cette durée n'excède ce qui est strictement nécessaire pour répondre à cette menace.

#### *B. La transposition de l'acquis lié à la protection des frontières*

L'acquis de Schengen lié à la protection de cet espace par le contrôle de ses frontières inclut plus que les dispositions relatives au passage des frontières intérieures ou extérieures des États membres. D'autres domaines comme le régime des visas, l'immigration, le statut des étrangers et l'asile sont rattachés par la Convention d'application de l'accord de Schengen au franchissement des frontières<sup>1129</sup>.

Dans le cadre de ses obligations pour l'intégration dans l'espace Schengen, la Roumanie a dû s'approprier toutes ces dispositions. En vertu des spécificités du processus d'adhésion roumain, deux grands thèmes peuvent être identifiés : l'immigration et les visas. La transposition de l'acquis dans les domaines susmentionnés, essentiellement résumé par ces deux thèmes, s'est principalement réalisée grâce à un acte normatif fondateur unique : l'ordonnance d'urgence relative au statut des étrangers<sup>1130</sup>, complétée par la loi concernant

---

<sup>1128</sup> 15<sup>ème</sup> considérant et chapitre II du code frontières Schengen.

<sup>1129</sup> Voir en ce sens les chapitres 4-7 de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

<sup>1130</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 194 du 12 décembre 2002 concernant le régime des étrangers en Roumanie, M. Of. no. 421 du 5 juin 2008.

l'asile<sup>1131</sup> et celle réglementant la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger<sup>1132</sup>. Dans une perspective législative, le fait que la réforme, bien que complexe, ait été ainsi concentrée sans s'éparpiller dans divers actes épars, représente un point positif.

L'immigration est un des grands problèmes qui ont toujours été associés à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et à l'espace Schengen. La Roumanie a été considérée « non seulement [comme] un pays d'origine mais aussi de transit »<sup>1133</sup>. D'une part, c'est une arrivée en masse des citoyens roumains dans l'espace Schengen, à la suite de l'ouverture des frontières, qui était crainte. D'autre part, l'inquiétude visait l'immigration clandestine transitant par son territoire et non-identifiée par la Roumanie. Le contexte initial constaté par les autorités européennes était celui d'une « insuffisance du contrôle de l'immigration dans le pays et aux frontières extérieures »<sup>1134</sup>.

Le contexte économique roumain, plus fragile que celui des autres États membres de l'espace Schengen, sa position géographique qui a fait de la Roumanie « l'un des principaux pays de transit de l'immigration clandestine en Europe occidentale »<sup>1135</sup>, ainsi que sa législation qui a longtemps été insuffisamment restrictive, sont autant de facteurs favorisant l'immigration et justifiant l'appréhension des États membres de Schengen quant à l'ouverture de leur espace à la Roumanie.

Deux types d'immigration peuvent être identifiés vers les États occidentaux membres de Schengen : celle des citoyens roumains et celle des étrangers se trouvant sur le territoire roumain. Il était donc nécessaire que la loi agisse sur deux plans : en ce qui concerne les conditions de sortie du pays des citoyens roumains et en établissant un statut strict des étrangers sur le territoire roumain.

La libre circulation des citoyens roumains est un droit acquis depuis la chute du régime communiste<sup>1136</sup>. Ce droit qui est par nature absolu a pourtant fait l'objet de plusieurs restrictions pendant le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Les États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen, ont manifesté une grande inquiétude quant au nombre grandissant de citoyens roumains qui allaient voyager à l'étranger sans moyen suffisant de subsistance et sans respecter les conditions d'entrée dans les pays de destination.

---

<sup>1131</sup> Loi no. 122 du 4 mai 2006 concernant l'asile en Roumanie, M. Of. no. 428 du 18 mai 2006.

<sup>1132</sup> Loi no. 248 du 20 juillet 2005 concernant le régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, M. Of. no. 682 du 29 juillet 2005.

<sup>1133</sup> Rapport régulier 2008, p. 41.

<sup>1134</sup> Rapport régulier 1999, p. 57.

<sup>1135</sup> Rapport régulier 2000, p. 84.

<sup>1136</sup> Pendant le régime communiste, il n'existait pas de droit à être titulaire d'un passeport et les sorties du pays étaient autorisées de manière très stricte.

Cette inquiétude a été exprimée dans le contexte du débat relatif à la suppression des visas pour les citoyens roumains voyageant au sein de l'Union européenne, qui a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>1137</sup>. Afin d'anticiper et de ne pas s'exposer à une réintroduction des visas après la libéralisation de la circulation des citoyens roumains, le gouvernement a adopté une ordonnance d'urgence<sup>1138</sup> pour s'assurer qu'à la sortie du pays, les citoyens roumains remplissent les conditions d'entrée dans les États membres de l'Union européenne. L'argument principal au soutien de cette mesure était « le nombre déjà très grand de citoyens roumains [qui sortaient du pays] et sa tendance permanente à la hausse »<sup>1139</sup>. Les obligations imposées consistaient à présenter une assurance médicale, le titre de voyage aller-retour et une somme minimum en devise étrangère, proportionnelle à la durée du voyage ou correspondant au minimum à cinq jours de voyage<sup>1140</sup>. Au fondement de cette dernière condition se trouve une disposition de l'acquis de Schengen prévue par l'« Instruction commune adressée aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes de la Convention de Schengen » selon laquelle « le niveau des moyens de subsistance doit être proportionné à la durée et à l'objet du séjour, ainsi qu'au coût de la vie dans l'État ou les États Schengen visités »<sup>1141</sup>.

Le véritable cadre juridique régissant la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger n'est intervenu que quelques années plus tard. Cette loi sur la libre circulation des citoyens roumains<sup>1142</sup> réalise la réforme de la matière, l'ancienne réglementation ne visant que le régime des passeports<sup>1143</sup> perçus comme uniques moyens de l'exercice du droit à la libre circulation. La loi sur la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger est complète et prévoit les droits et les obligations des citoyens mais aussi les obligations des autorités à

---

<sup>1137</sup> Voir en ce sens le rapport de la Commission au Conseil relatif à l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains, COM/2001/0361 final.

<sup>1138</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 144 du 25 octobre 2001 concernant le respect par les citoyens roumains, à la sortie du pays, des conditions d'entrée dans les États membres de l'Union européenne et dans d'autres États, M. Of. no. 725 du 14 novembre 2001.

<sup>1139</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 177 du 11 avril 2002 portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 144/2001, M. Of. no. 258 du 17 avril 2002.

<sup>1140</sup> Le *quantum* de cette somme était établi et mis à jour par ordre du ministre de l'intérieur. À titre d'exemple, en 2005, il était d'au moins 150 euros. Le dernier ordre du ministre de l'intérieur établissant les documents et la valeur de la somme minimale en devise étrangère, datant de 2005, a été abrogé en 2009, par l'ordre du ministère de l'intérieur no. 1/2009, M. Of. no. 147 du 9 mars 2009.

<sup>1141</sup> Point 1.4 de l'instruction relative aux demandes de visa.

<sup>1142</sup> Loi no. 248 du 20 juillet 2005 concernant le régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, M. Of. no. 682 du 29 juillet 2005.

<sup>1143</sup> Ordonnance du gouvernement no. 65 du 28 août 1997 concernant le régime des passeports en Roumanie, M. Of. no. 226 du 30 août 1997.

leur égard, les limitations à la libre circulation<sup>1144</sup>, ainsi que le régime des titres de transport. Les procédures en matière de perte, destruction ou vol des documents de voyage présentent une importance particulière, étant constaté qu'un certain nombre de citoyens roumains en faisaient un usage abusif, notamment pour contourner l'application à leur rencontre des conditions de séjour temporaire dans les États membres de l'Union européenne, les dates d'entrée dans l'espace Schengen ne pouvant être prouvées sans un titre de transport valable.

Plus de trois années étant passées depuis la suppression des visas pour les citoyens roumains et, en conséquence, après le passage du choc prévu en Europe relatif à la circulation illégale et en masse des citoyens roumains, la loi abroge également l'ordonnance d'urgence du gouvernement qui établissait les obligations à respecter à la sortie du pays par les citoyens roumains voyageant dans les États membres de l'Union européenne.

Ces mesures qui ont été destinées à combattre l'immigration illégale des citoyens roumains ne représentent qu'une partie de la démarche pour encadrer l'immigration en provenance de Roumanie. L'autre partie vise les citoyens étrangers présents sur le territoire roumain, susceptibles de participer de manière importante à l'immigration illégale vers les États occidentaux, en raison d'une législation inadaptée pour encadrer le phénomène.

« La mise au point d'une politique efficace de la migration et du traitement des étrangers »<sup>1145</sup>, telle que demandée par les autorités européennes au cours du processus d'adhésion du pays à l'Union européenne, a eu lieu grâce à la révision de la loi sur les étrangers datant de 1969<sup>1146</sup>, qui était donc largement inadaptée. L'ordonnance d'urgence du gouvernement concernant le régime des étrangers en Roumanie<sup>1147</sup> est depuis 2002 la législation-cadre en la matière.

Les mesures attachées à la lutte contre la migration illégale, dans le cadre d'une désormais dénommée « politique dans le domaine de la migration »<sup>1148</sup>, combinent « la différenciation entre les étrangers qui souhaitent migrer de leurs pays d'origine pour des

---

<sup>1144</sup> Les deux seules limitations du droit à la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger sont la suspension temporaire, mesure individuelle sans distinction selon la destination, prise en circonstances exceptionnelles telle que, par exemple, une condamnation par la justice, et la restriction temporaire consistant en l'interdiction de voyager dans certains États.

<sup>1145</sup> Rapport régulier 2000, p. 27.

<sup>1146</sup> Loi no. 25 du 17 décembre 1969 concernant le régime des étrangers en République Socialiste Roumanie, B. Of. no. 146 du 17 décembre 1969.

<sup>1147</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 194 du 12 décembre 2002 concernant le régime des étrangers en Roumanie, M. Of. no. 955 du 27 décembre 2002. Elle a remplacé la loi de courte application no. 123 du 2 avril 2001 concernant le régime des étrangers en Roumanie, laquelle est vite devenue inadaptée par rapport à l'acquis communautaire en plein changement à l'époque.

<sup>1148</sup> Article 5 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 194 du 12 décembre 2002 concernant le régime des étrangers en Roumanie, précitée.

raisons économiques et ceux dont l'admission est dans l'intérêt de l'État roumain avec des modalités efficaces de dépistage et d'éloignement du territoire roumain des étrangers en situation illégale »<sup>1149</sup>.

L'ordonnance d'urgence du gouvernement concernant le statut des étrangers transpose l'acquis de Schengen<sup>1150</sup> sur les conditions de circulation des étrangers, à savoir l'entrée, le séjour et la sortie, sur l'expulsion et l'éloignement du territoire<sup>1151</sup>. Ces deux questions étaient essentielles dans le contexte de l'époque, celui des attentats du 11 septembre 2001 aux États Unis, dans une perspective d'élimination du territoire des personnes susceptibles de constituer une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public<sup>1152</sup>. Il semblait également nécessaire de prévoir une responsabilité des transporteurs introduisant sur le territoire roumain des étrangers sans document valable pour le passage de la frontière, avec des documents ou des visas falsifiés ou cachés dans des véhicules, source importante de migration illégale<sup>1153</sup>.

« La pression migratoire est une provocation évidente pour l'Union européenne et, de ce fait, pour ses politiques concernant les frontières et les visas »<sup>1154</sup>. La circulation des étrangers sur le territoire roumain dépend en premier lieu du régime des visas délivrés par la Roumanie.

La délivrance de visas fait partie des compétences de la Roumanie dans le cadre de la protection de sa frontière en tant que frontière extérieure de l'Union européenne. De surcroît, l'adhésion à l'espace Schengen impose à la Roumanie de pratiquer une politique plus restrictive concernant le régime des visas, de manière similaire à tous les autres pays membres de l'espace Schengen dont les frontières sont en même temps des frontières extérieures de l'espace. Dans cette perspective, la mise en application de la politique

---

<sup>1149</sup> Voir l'exposé des motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 194 du 12 décembre 2002 concernant le régime des étrangers en Roumanie, précitée.

<sup>1150</sup> Il s'agit d'une énumération non-exhaustive, ayant été choisis quelques domaines essentiels de l'acquis de Schengen.

<sup>1151</sup> L'acquis de Schengen est complété ici par la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.

<sup>1152</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 194 du 12 décembre 2002 concernant le régime des étrangers en Roumanie, précitée.

<sup>1153</sup> Il s'agit en fait d'une « responsabilisation » des transporteurs dans un contexte où soit les personnes en situation irrégulière profitaient des transporteurs pour voyager illégalement, soit il y avait une entente tacite ou expresse frauduleuse avec contrepartie financière entre ces personnes et les transporteurs.

<sup>1154</sup> Point 4 de la stratégie nationale concernant l'adhésion à l'espace Schengen pour la période 2008-2011.

commune européenne en matière de visas<sup>1155</sup> a été réalisée par l'harmonisation complète des dispositions nationales avec les réglementations Schengen<sup>1156</sup>. Le domaine des visas a été l'objet d'un contrôle dans le cadre du processus d'évaluation Schengen dans la perspective de l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen.

L'ordonnance d'urgence concernant le statut des étrangers contient un entier chapitre consacré aux visas, qui transpose l'acquis Schengen en la matière<sup>1157</sup>. Il est complété par la loi sur la participation de la Roumanie au système d'information sur les visas<sup>1158</sup>, le système d'échange de données sur les visas entre États membres de l'Union européenne, qui permet aux autorités nationales autorisées de saisir et d'actualiser des données relatives aux visas ainsi que de consulter celles-ci par voie électronique<sup>1159</sup>.

Il est à rappeler que tous ces domaines ont été considérés conformes à l'acquis de Schengen dans la mesure où le processus d'adhésion à l'espace Schengen a été finalisé techniquement par la clôture de la phase d'évaluation.

Par le rôle de protection de l'espace Schengen qu'ils remplissent, les visas constituent des mesures qui sont la contrepartie de la libre circulation à l'intérieur de l'espace. Dans le contexte de l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen, la question des visas doit être analysée sous deux angles : il y a tout d'abord le régime des visas délivrés par l'État roumain aux étrangers, qui vise à renforcer le contrôle des entrées sur le territoire roumain, futur territoire Schengen, et ensuite, la question des visas pour les citoyens roumains. Le raisonnement dans ce dernier cas est exactement le même, à la différence que les rôles sont inversés, dans la mesure où c'est l'espace Schengen qui se protège ainsi contre des entrées incontrôlées sur son territoire des citoyens roumains.

La question de la suppression des visas nécessaires pour les citoyens roumains afin de franchir les frontières des États membres de l'Union européenne s'est posée dès le début du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, comme une mesure de la

---

<sup>1155</sup> Selon l'article 9 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, « les parties contractantes s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes et notamment le régime des visas ».

<sup>1156</sup> Sur toutes ces questions voir la stratégie nationale concernant l'adhésion à l'espace Schengen pour la période 2008-2011, points 45 et 56.

<sup>1157</sup> Ne seront pas rappelées ici toutes les dispositions comprises dans cet article, dans la mesure où l'acquis de Schengen en matière de visas est considéré comme entièrement transposé, avec la clôture du processus d'évaluation Schengen.

<sup>1158</sup> Loi no. 271 du 22 décembre 2010 pour la création, l'organisation et le fonctionnement du système national d'information sur les visas et la participation de la Roumanie au système d'information sur les visas, M. Of. no. 36 du 14 janvier 2011. Cette loi transpose l'acquis Schengen en la matière.

<sup>1159</sup> 2004/512/CE: Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), JO L 213 du 15.6.2004, p. 5.

confiance que les États membres manifestaient à l'égard d'un pays qui allait devenir leur égal.

L'évolution a été progressive et a commencé par la suppression unilatérale par la Roumanie des visas pour les citoyens des États membres de l'Union européenne, prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2001<sup>1160</sup>. Afin de parvenir à la réciprocité, la Commission européenne a établi un rapport sur les engagements que la Roumanie était disposée à prendre en matière de lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des ressortissants roumains en séjour irrégulier dans un État membre de l'Union européenne<sup>1161</sup>. Sur la base des conclusions favorables de ce rapport, le Conseil a pris la décision d'appliquer l'exemption de l'obligation de visa aux citoyens roumains à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. En contrepartie, selon le rapport de la Commission européenne, les autorités roumaines devaient s'engager à fournir à leurs ressortissants, exemptés de l'obligation de visa<sup>1162</sup>, les informations sur les conditions de circulation vers le territoire des États membres. Dans cette perspective, a été adoptée par les autorités roumaines une réglementation concernant le respect par les citoyens roumains, à la sortie du pays, des conditions d'entrée dans les États membres de l'Union européenne.

Ces mesures ont permis la sécurisation des frontières contre toute menace provenant de l'extérieur. Doit être évoquée une menace particulière dont la pénétration dans l'espace Schengen est entravée par la sécurisation des frontières : il s'agit de la criminalité transnationale organisée. D'autres mesures compensatoires contribuent à la combattre.

## **§ 2. Les mesures applicables en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée**

Entre la sécurisation des frontières et la lutte contre la criminalité transnationale organisée le lien est clairement établi. La lutte contre la criminalité transnationale est au

---

<sup>1160</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 265 du 7 décembre 2000 concernant la suppression unilatérale du régime de visas pour les citoyens des États membres de l'Union européenne, M. Of. no. 662 du 15 décembre 2000.

<sup>1161</sup> Voir en ce sens le 2<sup>ème</sup> considérant du rapport de la Commission au Conseil relatif à l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains, précité.

<sup>1162</sup> Conclusion du rapport de la Commission au Conseil relatif à l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants roumains, précité.

fondement de la gestion intégrée des frontières extérieures de l'espace Schengen<sup>1163</sup>. Dans cette optique de gestion intégrée, la frontière roumaine a été protégée dans le cadre du processus d'adhésion à l'espace Schengen selon un modèle d'intervention à quatre niveaux : par des activités dans des pays tiers, par la coopération avec les pays voisins, le contrôle et la surveillance de la frontière d'État, et les mesures prises sur le territoire national<sup>1164</sup>.

Outre cette démarche de sécurisation des frontières, les mesures applicables en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée sont représentatives des mesures compensatoires mises en place pour combattre le déficit de sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen lié au déploiement de la libre circulation. La coopération, dans les domaines policier et judiciaire, avec les États membres de Schengen est le pilier de la coopération Schengen (A), tandis que l'adhésion au Système d'information Schengen consacre sa participation à l'outil le plus spécifique que celle-ci ait créé (B).

#### *A. La coopération dans l'acceptation Schengen*

Le lien entre la criminalité grave et le besoin d'une coopération plus approfondie entre les États européens est établi dès l'Accord de Schengen de 1985. Il prévoit en effet que « les parties renforcent la coopération entre leurs autorités douanières et de police, notamment dans la lutte contre la criminalité, en particulier le trafic illicite de stupéfiants et d'armes »<sup>1165</sup>. L'objectif du renforcement de la coopération policière ainsi formulé s'est développé depuis dans une gamme très large de méthodes et de pratiques policières faisant désormais partie de l'acquis de Schengen. Dans le cadre du travail pour l'adhésion à l'Union européenne et ensuite à l'espace Schengen, la Roumanie les a toutes transposées dans sa législation nationale.

La coopération dans l'acceptation Schengen est aussi judiciaire et, en ce sens, basée sur l'entraide judiciaire en matière pénale spécifiquement mentionnée par la Convention d'application de l'accord de Schengen<sup>1166</sup>, et complétée par les procédures d'extradition et de transmission de l'exécution des jugements répressifs<sup>1167</sup>. Relativement sommaire dans

---

<sup>1163</sup> Voir en ce sens la stratégie nationale de la gestion intégrée de la frontière d'État de la Roumanie pendant la période 2011-2012, précitée. Voir également les conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures de Bruxelles, 4-5 décembre 2006, précitées.

<sup>1164</sup> *Ibid.*

<sup>1165</sup> Article 9 de l'Accord de Schengen. Le titre III de la Convention d'application de l'Accord de Schengen

<sup>1166</sup> Chapitre 2 du titre III de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

<sup>1167</sup> Chapitres 4 et 5 du titre III de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

les années 1990, la coopération judiciaire s'est perfectionnée pour intégrer de nouvelles techniques et associer de nouveaux acteurs, dont les fonctions sont spécifiques à cet objectif.

Le renforcement de la coopération policière et judiciaire est la principale mesure prise au niveau européen pour compenser le déficit de sécurité consécutif à l'ouverture des frontières au sein de l'espace Schengen<sup>1168</sup>. Elle répond en premier lieu à la nécessité de combattre la criminalité transnationale dans cet espace ouvert.

Le cadre législatif national dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la criminalité transnationale, notamment par l'échange de données et d'informations policières, nécessaire à l'harmonisation avec les systèmes des États européens déjà membres de Schengen, a été mis en place en Roumanie juste avant l'adhésion du pays à l'Union, en décembre 2006, par l'intermédiaire, encore une fois, d'une ordonnance d'urgence visant « certaines mesures pour faciliter la coopération policière internationale »<sup>1169</sup>.

Avec les modifications qui lui ont été apportées afin d'assurer sa conformité avec un cadre normatif européen lui-même évolutif, l'ordonnance d'urgence transpose dans la législation roumaine la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne<sup>1170</sup> et met en place le cadre juridique nécessaire à l'application des dispositions du Traité de Prüm<sup>1171</sup>. Ce dernier a été intégré dans le cadre juridique de l'Union européenne par la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière<sup>1172</sup> et par la décision 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière<sup>1173</sup>, actes

---

<sup>1168</sup> Ne seront traités ici que les formes de coopération policière et judiciaire spécifiques à la coopération Schengen, la coopération policière et judiciaire en général en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée ayant déjà fait l'objet d'un chapitre distinct.

<sup>1169</sup> Ordonnance d'urgence no. 103 du 13 décembre 2006 concernant certaines mesures pour faciliter la coopération policière internationale, M. Of. no. 1019 du 21 décembre 2006.

<sup>1170</sup> JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

<sup>1171</sup> Traité du 27 mai 2005 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale.

<sup>1172</sup> JO L 210 du 6.8.2008, p. 1.

<sup>1173</sup> JO L 210 du 6.8.2008, p. 12.

que l'ordonnance d'urgence visant certaines mesures pour faciliter la coopération policière internationale transpose en droit roumain.

Est ainsi consacrée dans le système roumain la notion d'« assistance mutuelle » comme fondement de la coopération policière, concept repris des textes Schengen selon lesquels « les parties contractantes s'engagent à ce que leurs services de police s'accordent [...] l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables »<sup>1174</sup>.

Au niveau institutionnel, l'ordonnance désigne comme autorité centrale pour la transmission des demandes d'assistance le Centre de coopération policière internationale (CCPI)<sup>1175</sup> qui opère dans le cadre de l'Inspection générale de la police roumaine. Le CCPI réunit les canaux de coopération policière internationale Interpol, Europol et SIS/SIRENE et assure la liaison opérationnelle avec ses nombreux interlocuteurs à savoir le centre SECI<sup>1176</sup>, les attachés d'affaires intérieures et les officiers de liaison roumains accrédités à l'étranger ou étrangers accrédités en Roumanie<sup>1177</sup>.

Au niveau opérationnel, la « poursuite transfrontalière »<sup>1178</sup> est réglementée par les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen constitutives de « l'ensemble des mesures opérationnelles prises sur le territoire de plusieurs États dans le but d'interpeller une personne surprise en flagrant délit pendant la commission d'une infraction ou qui a participé à la commission de celle-ci ou bien d'une personne se trouvant en état d'arrestation préventive ou dans l'exécution d'une peine privative de liberté et qui s'est évadée »<sup>1179</sup>. Par opposition, l'« observation transfrontalière » qui suppose une autorisation préalable est réglementée par la loi sur la coopération judiciaire internationale<sup>1180</sup>.

Figurant dans la Convention d'application de l'accord de Schengen<sup>1181</sup>, l'envoi d'officiers de liaison est une autre méthode de coopération opérationnelle entre les polices, dont l'emploi dépasse aujourd'hui largement le cadre de la coopération Schengen. Une

---

<sup>1174</sup> Article 39 1° de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

<sup>1175</sup> Concernant d'autres compétences du CCPI, voir le deuxième chapitre du deuxième titre de la première partie de cette étude.

<sup>1176</sup> Pour plus de détails concernant le SECI, voir le deuxième chapitre du deuxième titre de la première partie de cette étude.

<sup>1177</sup> Article 5 de l'Ordonnance d'urgence no. 103 du 13 décembre 2006 concernant certaines mesures pour faciliter la coopération policière internationale, précitée.

<sup>1178</sup> Article 41 de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

<sup>1179</sup> Article 17 alinéa 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance d'urgence no. 103 du 13 décembre 2006 concernant certaines mesures pour faciliter la coopération policière internationale, précitée. La poursuite transfrontalière fait l'objet du chapitre V de cette ordonnance.

<sup>1180</sup> Loi no. 302 du 28 juin 2004 concernant la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée. L'observation transfrontalière y figure à l'article 183.

<sup>1181</sup> Article 47 de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

ordonnance d'urgence sur l'organisation du ministère des affaires intérieures fixe le cadre du recours à des officiers de liaison dans le système roumain<sup>1182</sup>.

La coopération judiciaire dans l'acceptation Schengen vise principalement l'entraide judiciaire en matière pénale, l'extradition et le transfert des jugements répressifs. De manière similaire à la coopération policière, les dispositions qui la règlementent se trouvent éparpillées dans plusieurs actes normatifs<sup>1183</sup> et dépassent le cadre de la coopération Schengen, étant complétées par d'autres formes de coopération judiciaire qui ne sont pas expressément liées à l'acquis de Schengen<sup>1184</sup>.

### *B. L'adhésion au Système d'information Schengen*

Le Système d'information Schengen (SIS) constitue « une mesure compensatoire qui contribue au maintien d'un niveau élevé de sécurité dans un espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE par le soutien qu'il apporte à la mise en œuvre des politiques qui sont rattachées à la libre circulation des personnes et font partie de l'acquis de Schengen »<sup>1185</sup>.

Le SIS est un système d'information à grande échelle contenant des signalements de personnes et d'objets. Tel qu'introduit par la Convention d'application de l'accord de Schengen, il « permet aux autorités désignées par les parties contractantes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, à l'occasion de contrôles de frontière et de vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays conformément au droit national ainsi que [...] aux fins de la procédure de délivrance de visas, de la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers »<sup>1186</sup>. Le système est composé de deux parties : une partie

---

<sup>1182</sup> Articles 4 et 17 de l'ordonnance d'urgence no. 30 du 25 avril 2007 concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'intérieur et de la réforme administrative, M. Of. no. 309 du 9 mai 2007.

<sup>1183</sup> Il s'agit de la loi no. 302 du 28 juin 2004 concernant la coopération judiciaire internationale en matière pénale, précitée, où se trouvent les dispositions relatives à l'entraide judiciaire et à l'extradition.

<sup>1184</sup> Peuvent ainsi être cités le réseau judiciaire roumain en matière pénale et les magistrats de liaison, règlementés par l'ordonnance d'urgence no. 123 du 5 novembre 2007 concernant certaines mesures pour la consolidation de la coopération judiciaire avec les États membres de l'Union européenne, précitée. Peut aussi être évoquée la participation de la Roumanie à Eurojust sur la base de la loi no. 58 du 22 mars 2006 portant ratification de l'Accord de coopération entre la Roumanie et Eurojust, signé à Bruxelles le 2 décembre 2005, et pour la réglementation de certaines mesures relatives à la représentation de la Roumanie à Eurojust, dans la période précédant et suivant la date de l'adhésion à l'Union Européenne, précitée.

<sup>1185</sup> Cinquième considérant du Règlement (CE) no. 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 381 du 28.12.2006, p. 4.

<sup>1186</sup> Article 92 de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

nationale, dans chaque pays membre de Schengen, et une partie centrale, avec fonction de support technique du SIS.

La Roumanie a mis en place la branche nationale du SIS en deux étapes, correspondant aux deux étapes de développement du SIS à l'échelle européenne<sup>1187</sup>. La première a été réalisée par une ordonnance d'urgence<sup>1188</sup> adoptée avant l'adhésion du pays à l'Union européenne, dans le cadre des engagements visant la transposition de l'acquis de Schengen. Celle-ci a créé le Système informatique national de signalements<sup>1189</sup>, géré par le ministère des affaires intérieures et qui permet aux autorités compétentes d'avoir accès, par l'intermédiaire d'une procédure de recherche automatique, aux signalements concernant des personnes et des biens. Après la date d'application en Roumanie de l'intégralité des dispositions de l'acquis de Schengen, le SINS assurera la transmission des signalements d'intérêt Schengen au SIS.

La deuxième étape, symbolisée par l'adoption d'une nouvelle loi<sup>1190</sup> remplaçant l'ordonnance d'urgence, a permis la mise à jour de la législation roumaine régissant le SINS au regard de l'évolution des dispositions européennes en la matière, concrétisée par la création du SIS de deuxième génération<sup>1191</sup>. Concernant la participation de la Roumanie au SIS, a été prévu par cette loi le système national du SIS, désigné comme « N.SIS »<sup>1192</sup>, ayant pour objectif de devenir opérationnel dès l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen.

La mise en application par la Roumanie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au SIS a fait l'objet d'une vérification dans le cadre du processus d'évaluation Schengen à la fin duquel a pu être constaté le degré de préparation du pays pour l'adhésion à l'espace Schengen.

---

<sup>1187</sup> Le Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), version modernisée et adaptée du SIS, a été mis en place par le Règlement (CE) no. 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 381 du 28.12.2006, p. 4, et par la Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 205 du 7.8.2007, p. 63.

<sup>1188</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 128 du 15 septembre 2005 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement du Système informatique national de signalements, M. Of. no. 866 du 26 septembre 2005.

<sup>1189</sup> Ci-après « SINS ».

<sup>1190</sup> Loi no. 141 du 12 juillet 2010 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement du Système informatique national de signalements et la participation de la Roumanie au Système d'information Schengen, M. Of. no. 498 du 19 juillet 2010.

<sup>1191</sup> Le SIS II est opérationnel depuis le 9 avril 2013.

<sup>1192</sup> Article 21 de la loi no. 141 du 12 juillet 2010 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement du Système informatique national de signalements et la participation de la Roumanie au Système d'information Schengen, précitée.

Par son utilité, le SINS est directement lié à la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Les signalements introduits dans SINS concernent de nombreuses catégories de personnes : des personnes recherchées en vue de leur remise sur la base d'un mandat d'arrêt européen ou de leur extradition, des personnes disparues, des personnes recherchées en vue de leur participation à une procédure judiciaire, des personnes ou des biens afin de réaliser des contrôles discrets, des biens recherchés pour être confisqués ou utilisés comme preuves dans le cadre de procédures pénales, ainsi que des étrangers, pour refuser leur accès au territoire roumain ou pour exécuter une mesure d'interdiction de séjourner sur le territoire roumain<sup>1193</sup>.

## **Conclusion du chapitre 2**

L'enjeu de l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen, relevant pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée, est la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen.

Une libre circulation signifiant également une liberté d'action de la criminalité organisée, les mesures prises pour que la Roumanie soit apte à s'intégrer à l'espace Schengen sans risque pour les autres pays membres bénéficient directement à la lutte contre la criminalité transnationale organisée menée par les autorités roumaines.

Renforcer la sécurité dans l'espace Schengen comme compensation de la libre circulation commence aux frontières de cet espace, dont la sécurisation contribue à combattre la criminalité organisée dans sa forme de manifestation la plus complexe, celle transnationale. Pour la Roumanie, cette sécurisation de ses frontières a posé les bases techniques nécessaires pour son intégration à l'espace Schengen, qui se sont pourtant révélées insuffisantes face à des facteurs extérieurs au cadre juridique qui sont entrés en jeu.

Comme pour les autres domaines présentant une influence sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée<sup>1194</sup>, l'intégration du pays à l'espace Schengen a été préparée suivant le même schéma : mise en place d'un nouveau cadre juridique, adéquat, et

---

<sup>1193</sup> Article 6 de la loi no. 141 du 12 juillet 2010 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement du Système informatique national de signalements et la participation de la Roumanie au Système d'information Schengen, précitée.

<sup>1194</sup> Il est fait référence ici aux chapitres précédents de cette étude qui traitent des normes pénales générales et de la législation spéciale sur la criminalité organisée.

adaptation du cadre institutionnel, dans le sens de sa spécialisation. Dans une plus grande mesure que pour les autres domaines, l'action étatique a été méthodique et coordonnée, une véritable stratégie étant mise en place afin de respecter les délais et les exigences européennes.

Le chemin pour l'intégration de la Roumanie à l'espace Schengen est devenu long quand le facteur politique est intervenu pour s'ajouter aux considérations techniques – juridiques, sans qu'il soit toutefois dénué de fondement juridique. Le mécanisme de coopération et de vérification mis en place après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne représente de ce point de vue le meilleur instrument à la disposition des États européens pour apprécier l'opportunité d'une intégration de la Roumanie à l'espace Schengen. Les conclusions de ses rapports périodiques d'évaluation sur le fonctionnement du pays, son système judiciaire et la qualité de l'État de droit sont tout autant de raisons à être invoquées pour repousser à une date ultérieure, indéfinie, l'intégration de la Roumanie à Schengen. Les arguments tenant à la politisation de la décision d'acceptation de la Roumanie dans Schengen, invoqués par les autorités roumaines afin de dénoncer le report incessant de cette décision, pâlisent toutefois face aux remarques de ces rapports visant l'état de la corruption dans le pays.

### **Conclusion du titre 1**

Comment mieux protéger ses normes nationales adoptées pour combattre la criminalité transnationale organisée que par la sécurisation de ses propres frontières ?

Un espace sur lequel s'exerce la souveraineté nationale exprimée par la mise en œuvre de normes, en l'espèce de celles règlementant la lutte contre la criminalité transnationale organisée, doit non seulement créer les conditions pour l'adoption de ces normes, mais également pour leur mise en application, et ceci à un degré optimal. Les dispositions visant la lutte contre la criminalité transnationale organisée doivent pouvoir bénéficier sur le territoire national de conditions leur permettant de fonctionner sans encombre.

Un espace bien fermé pour l'extérieur est mieux protégé contre les risques de transnationalité de la criminalité organisée à vocation à pénétrer sur son territoire. Tout comme un espace bien fermé pour l'extérieur ne permet pas non plus à ce que sa propre criminalité organisée à tendance transnationale sorte de son territoire.

La sécurisation des frontières roumaines a été un défi qui a conditionné, sans aucune concession, l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Le résultat de ce défi est certainement le plus facilement vérifiable en pratique.

La sécurisation des frontières fait partie de ces avancées sur lesquelles il n'est plus possible de revenir. Si des écarts occasionnels peuvent être constatés *in concreto*, il n'est pas envisageable de reculer sur les moyens mis en place afin de protéger les frontières, du moins tant que la Roumanie assurera les frontières extérieures de l'Union européenne. Ce qui n'est pas le cas de la lutte contre la corruption en Roumanie, laquelle, il a été observé, est plus oscillante. Il est donc nécessaire d'affaiblir davantage le phénomène de corruption afin de permettre à la législation en matière de criminalité transnationale organisée de fonctionner.



## TITRE 2 – AFFAIBLIR LA CORRUPTION

Affaiblir la corruption en Roumanie s'est avéré un défi et continue à l'être. Au-delà de l'image d'une corruption généralisée qui accompagne le pays depuis plus de vingt ans, et le changement de régime politique de décembre 1989, il y a des faits, qui peuvent être vérifiés. Bien qu'elle fasse l'objet d'interventions étatiques constantes, la corruption est un phénomène persistant. En ce sens, il suffit de se référer aux rapports d'évaluation rédigés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification mis en place par la Commission européenne, mécanisme institué d'ailleurs afin d'accompagner les réformes adoptées par la Roumanie en matière de lutte contre la corruption.

A l'instar d'autres notions communément utilisées comme le terrorisme ou la criminalité organisée, le concept de corruption ne fait pas l'objet d'une définition unanime<sup>1195</sup>. La notion est dotée d'une signification commune mais sa circonscription par une définition universellement valable est quasiment impossible.

« Historiquement, le concept de corruption a toujours comporté une connotation morale et a surtout été lié à la conduite politique »<sup>1196</sup>. Il y a pourtant de nos jours une extension du concept, due aux nouvelles manifestations de corruption et à la diversité culturelle, qui ne permet pas d'établir un consensus sur la définition de la corruption, ou même concernant l'approche qui devrait être suivie pour le définir<sup>1197</sup>.

Les éléments constitutifs de la corruption peuvent être identifiés grâce à l'approche dénommée du « dirigeant-agent », qui aide à conceptualiser la logique de la corruption<sup>1198</sup>. La corruption est ainsi définie comme « (i) la violation illégale et donc cachée d'un contrat explicite ou implicite (ii) qui prévoit la délégation de responsabilité d'un « dirigeant » à un « agent » qui a l'autorité légale, ainsi que l'obligation tant officielle qu'informelle d'utiliser son pouvoir et sa capacité discrétionnaires pour poursuivre les intérêts du dirigeant ; (iii) la

---

<sup>1195</sup> Voir en ce sens Leslie HOLMES, *Terrorism, Organized Crime and Corruption: networks and linkages*, Elgar, 2007, p. 11 et s. Selon l'auteur, afin d'identifier le concept de corruption, tout comme celui de terrorisme ou de criminalité organisée, il est plus utile d'établir un ensemble de critères définissant les notions, plutôt que de suggérer des définitions concises et précises, qui seraient fortement controversées, à cause, par exemple, des différences culturelles existantes au niveau international.

<sup>1196</sup> Julio BACIO TERRACINO, *The International Legal Framework against Corruption: States' obligations to prevent and repress corruption*, Intersentia, 2012, p. 8.

<sup>1197</sup> Voir en ce sens Julio BACIO TERRACINO, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>1198</sup> Donatella DELLA PORTA et Alberto VANNUCCI, *The Hidden Order of Corruption, An Institutional Approach*, Ashgate, 2012, p. 4-5.

violation apparaît quand l'agent utilise ses ressources dans une transaction (corrompue) (iv) avec un client (le corrupteur), transaction pour laquelle l'agent reçoit comme récompense une quantité d'argent (le pot-de-vin) ou d'autres valeurs. Dans la corruption politique et bureaucratique, le dirigeant est l'État, tandis que l'acteur corrompu est un agent public (v<sup>a</sup>). Concernant la corruption dans le secteur privé, le dirigeant est un acteur ou une organisation privée, tandis que l'acteur corrompu est un agent privé (v<sup>b</sup>) »<sup>1199</sup>.

Une description concise du phénomène est employée par l'organisation Transparency International<sup>1200</sup> : la corruption est « l'abus des pouvoirs confiés afin d'obtenir un gain personnel »<sup>1201</sup>. La classification classique du phénomène est celle en grande corruption et petite corruption, selon le montant des sommes en jeu et le secteur dans lequel elle se manifeste.

La « grande corruption » consiste en des actes commis à un niveau élevé du gouvernement, par exemple par des chefs d'État, des ministres ou des hauts fonctionnaires, qui instrumentalisent les politiques ou le fonctionnement central de l'État, permettant aux leaders d'obtenir des bénéfices au préjudice des biens publics ; des sommes importantes sont habituellement impliquées. La « petite corruption » vise l'abus de pouvoir quotidien des fonctionnaires d'un rang hiérarchique moindre, dans leurs relations avec les citoyens ordinaires qui essaient d'obtenir un service, par exemple dans les hôpitaux, les écoles, la police, la douane etc. Elle implique des sommes généralement inférieures<sup>1202</sup>.

Au niveau international, très peu nombreux sont les actes qui retiennent une définition de la corruption. La Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe<sup>1203</sup> consacre en 1999, une définition de la corruption comme « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu ». Une Communication de 2003 de la Commission européenne considère qu'il est approprié d'admettre une définition très large de

---

<sup>1199</sup> *Ibid.*

<sup>1200</sup> Transparency International est une organisation non gouvernementale internationale d'origine allemande ayant pour principale vocation la lutte contre la corruption. Pour plus d'informations à ce sujet, voir le site internet de l'organisation, <http://www.transparency.org/>

<sup>1201</sup> L'original est en anglais : « the abuse of entrusted power for private gain ».

<sup>1202</sup> Concernant toutes ces questions, voir la page internet de Transparency International et Julio BACIO TERRACINO, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>1203</sup> Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 4.11.1999, article 2.

la notion, à savoir l'« abus de pouvoir au profit d'un gain personnel »<sup>1204</sup>. Comme tendance générale pourtant, le choix qu'ont fait les actes internationaux a été, plutôt que de donner une définition de la notion, d'expliciter la terminologie-clé en la matière.

« Fonctionnaire », « fonctionnaire communautaire », « fonctionnaire national »<sup>1205</sup>, « agent public »<sup>1206</sup>, « agent public étranger », « fonctionnaire d'une organisation internationale publique »<sup>1207</sup> sont des termes récurrents dans les instruments internationaux et des termes de base en matière de corruption. En fonction du champ d'application de la réglementation, sont également définis la « personne morale »<sup>1208</sup>, le « bien », le « produit du crime », le « gel », la « saisie » ou bien la « confiscation »<sup>1209</sup>.

Les syntagmes de « corruption active » et « corruption passive »<sup>1210</sup> décrivent les comportements spécifiques dans le cadre d'un rapport de corruption et constituent également l'incrimination de ces comportements, dans une perspective pénale du phénomène de corruption.

Les infractions de corruption active et corruption passive sont les infractions classiques de corruption<sup>1211</sup> et figurent habituellement dans toute législation nationale. Les instruments internationaux en matière de corruption prévoient une obligation en ce sens, dans la mesure où ils demandent aux États parties l'incrimination des comportements constitutifs de ces infractions<sup>1212</sup>. Cette démarche a un double but : d'une part, reconnaître la gravité de ces faits, d'autre part, harmoniser les législations pénales des États membres.

La corruption active et la corruption passive sont définies comme des infractions, pour les besoins de la législation pénale. Elles sont adaptées au domaine auquel se

---

<sup>1204</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité Économique et Social européen - Une politique globale de l'UE contre la corruption, COM/2003/0317 final, point 2.

<sup>1205</sup> Les deux termes sont employés par la Convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du traité sur l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, JO C 195 du 25.6.1997, p. 2.

<sup>1206</sup> Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 27.1.1999, article 1<sup>er</sup>.

<sup>1207</sup> Ces deux derniers termes figurent dans la Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 58/4 du 31 octobre 2003, article 2.

<sup>1208</sup> Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, précitée, article 1<sup>er</sup>, et Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, JO L 192 du 31.7.2003, p. 54, article premier.

<sup>1209</sup> Tous ces termes figurent dans la Convention des Nations unies contre la corruption, article 2.

<sup>1210</sup> On retrouve ces syntagmes, avec leurs définitions, dans la Convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du traité sur l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, précitée, articles 2 et 3, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, précitée, articles 2 et 3, ou bien la Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, précitée, article 2.

<sup>1211</sup> Une analyse détaillée de ces infractions suit dans la première section du chapitre premier ci-dessous.

<sup>1212</sup> C'est le cas des principales conventions internationales et européennes en matière de corruption.

rapportent : corruption des fonctionnaires nationaux, corruption impliquant des fonctionnaires européens, corruption dans le secteur privé. La corruption active et la corruption passive sont elles-mêmes l'expression de la diversification du phénomène de corruption.

En ce sens également, l'extension continue du concept de corruption explique certainement l'absence d'une définition formelle de la notion générale de « corruption ». Avec l'apparition progressive de domaines nouveaux en la matière tels que la fonction publique dans le cadre des organisations internationales ou le secteur privé est apparue la nécessité d'intervenir au niveau législatif afin de sanctionner formellement ces pratiques. La corruption n'est plus seulement le fait constitutif d'une infraction qui requiert une sanction en application de la loi pénale, la corruption est désormais un phénomène à plusieurs facettes.

Cette extension du concept de corruption signifie donc qu'il convient de faire la distinction entre la « corruption au sens relativement étroit que lui donne le droit pénal et la corruption au sens socio-économique plus large. [...] Dans ce [dernier] contexte, la définition de la corruption pourrait englober des notions telles que l'intégrité, la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance »<sup>1213</sup>. En conséquence, « la lutte contre la corruption va bien au-delà du droit pénal »<sup>1214</sup>.

La lutte contre la corruption en Roumanie doit être intégrée, afin de comprendre son évolution, dans le contexte sociopolitique spécifique du pays. D'un point de vue sociologique, le changement de régime politique de décembre 1989 et la période d'instabilité qui a suivi ont ouvert la voie à des ascensions fulgurantes des échelons du pouvoir ou à des enrichissements rapides. Dans ce contexte, la corruption a été utilisée comme un outil très efficace.

Il est également important de rappeler que « plusieurs aspects de l'héritage communiste peuvent expliquer la corruption dans la période postcommuniste. Certains sont directement liés à l'économie centralisée [...] dotée d'une organisation rigide verticale [...] dans laquelle le sens de la responsabilité personnelle était très peu développé. Le manque de biens de consommation [...] donnait naissance à divers mécanismes permettant aux citoyens de se débrouiller. [...] Cette culture de survie dans des temps difficiles et d'assistance mutuelle entre amis est compatible avec le développement d'une culture de corruption »<sup>1215</sup>. C'est dans ce contexte que « les États postcommunistes ont du créer non

---

<sup>1213</sup> COM/2003/0317 final, précitée, point 2.

<sup>1214</sup> Fabien GOUTTEFARDE et Evelyne AHIPEAUD, « Les politiques des l'Union européenne », in Daniel DORMOY (dir.), *La corruption et le droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 114.

<sup>1215</sup> Leslie HOLMES, *Op. Cit.*, p. 95.

seulement de nouveaux systèmes politiques, mais également des systèmes économiques radicalement différents »<sup>1216</sup>.

D'un point de vue juridique, le quasi-vide législatif et la nécessité de construire de toutes pièces un cadre juridique en matière de corruption ont laissé la place à une fluctuation très importante de la lutte contre la corruption. Les progrès se sont faits par étapes et ont été totalement dépendants de la volonté politique du moment et de la détermination des autorités à renforcer la lutte contre la corruption.

La lutte contre la corruption fait partie des exigences de Copenhague<sup>1217</sup> auxquels la Roumanie a dû se conformer afin de pouvoir ouvrir les négociations d'adhésion à l'Union européenne<sup>1218</sup>. Pendant la phase de préadhésion, la lutte contre la corruption a continué à constituer un élément déterminant pour l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne et reste encore la clé du mécanisme de coopération et de vérification mis en place à la suite de l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Il ne peut toutefois pas être considéré que la position des autorités roumaines par rapport à la corruption a été ambiguë : en effet, une intransigeance au sujet de la corruption et le désir de l'éradiquer ont constamment été affichés depuis que le pays est contrôlé par les institutions européennes. Concrètement pourtant, la situation n'a jamais été aussi claire : si le cadre législatif a été mis en place approximativement au rythme des exigences européennes, sa mise en œuvre n'a jamais été considérée comme satisfaisante. Dans le premier rapport rédigé dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification il est noté que « [d]es preuves plus tangibles de la mise en œuvre sur le terrain doivent être apportées pour démontrer que le changement est bel et bien irréversible »<sup>1219</sup> en matière de corruption.

En agissant contre le phénomène de corruption, les autorités roumaines ont touché en fait les intérêts de certains membres de leur propre personnel : la lutte contre la corruption a impliqué la suppression de ressources parallèles de gains financiers illicites. Pour être très explicite : un fonctionnaire public dont une grande partie des revenus provient de la corruption n'a pas l'intérêt à éliminer cette corruption.

Ceci est valable tant pour la petite corruption, que pour la grande corruption. La petite corruption se manifeste et a été jugée « préoccupante dans des secteurs tels que la santé et

---

<sup>1216</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>1217</sup> Voir à ce sujet l'introduction de cette étude.

<sup>1218</sup> Voir en ce sens Emilija TASEVA, « The new European Commission anti-corruption package : towards a more efficient fight against corruption ? », *New Journal of European Criminal Law*, vol. 3 (2012), nos. 3-4, p. 351.

<sup>1219</sup> Rapport d'évaluation de juin 2007, p. 5.

l'éducation »<sup>1220</sup>. La grande corruption, ou corruption « à haut niveau »<sup>1221</sup>, vise les membres du gouvernement, les parlementaires et autres dignitaires occupant d'importantes fonctions. Si la grande corruption révèle la dangerosité du phénomène aux niveaux les plus élevés de l'État, la petite corruption gangrène le système dans son ensemble, transformant la corruption en un phénomène généralisé. « La corruption demeure un problème grave et très répandu en Roumanie, qui touche presque tous les secteurs de la société »<sup>1222</sup>.

Avant d'être une question présentant de l'importance pour les relations de la Roumanie avec les autorités européennes dans les phases de pré- et post-adhésion à l'Union européenne, la corruption en Roumanie est un problème visant le fonctionnement interne du pays et les relations de ses citoyens avec les autorités. Quand l'état général de la Roumanie a été évalué pour la première fois en vue de son intégration européenne, le constat a été simple et très parlant : « Dans la population, la confiance dans les pouvoirs publics est faible. Il ne fait guère de doute que, dans la plupart des cas, cette méfiance provient de la corruption qui règne largement dans l'administration publique »<sup>1223</sup>.

Il a été en effet constaté de manière répétée qu'en Roumanie la corruption « affecte dans la pratique les activités de presque toutes les institutions publiques »<sup>1224</sup>. Une telle corruption généralisée représente un terrain propice pour le développement des formes les plus complexes de criminalité.

Pour le cas spécifique de la Roumanie, le développement de la criminalité organisée est en relation étroite avec les caractéristiques de la période postcommuniste et, ainsi, avec une situation de corruption importante. « Le fait que les nouvelles élites aient davantage été intéressées à tirer profit de la confusion des débuts du postcommunisme qu'à établir une démocratie effective et un État de droit, contribue non seulement à expliquer pourquoi la corruption a augmenté, mais aussi comment et pourquoi la criminalité organisée a pu se développer »<sup>1225</sup>.

---

<sup>1220</sup> Rapport de suivi 2006, p. 10. Très concrètement, la corruption dans les secteurs de la santé et de l'éducation se manifeste par des « pots de vin versés afin d'obtenir, par exemple, soit l'exécution d'un acte médical, soit une qualification, voire d'un diplôme, sans que les conditions nécessaires ne soient réunies.

<sup>1221</sup> Voir par exemple en ce sens le rapport de suivi 2006, p. 9.

<sup>1222</sup> Rapport régulier 2004, p. 21.

<sup>1223</sup> Agenda 2000 - Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, précité, p. 127.

<sup>1224</sup> Rapport d'évaluation de la Roumanie adopté par le GRECO lors de sa 8ème Réunion plénière (Strasbourg, 4-8 mars 2002), p. 6.

<sup>1225</sup> Leslie HOLMES, *Op. Cit.*, p. 98.

La précarité économique s'est ajoutée à cette phase de confusion, dans la mesure où les rémunérations extrêmement basses ou les défauts de paiement des salaires ont conduit à la valorisation de l'obtention de revenus supplémentaires par des moyens illicites. En parallèle, la perspective d'enrichissements spectaculaires a déterminé l'apparition d'une criminalité liée à la privatisation consécutive à la chute du système communiste<sup>1226</sup>.

Ensuite, avec la mise en place d'un État de droit stable mais en construction, la situation de la corruption et de la criminalité organisée en Roumanie s'est intégrée au contexte européen du moment. Concrètement, il a été ainsi constaté que « [l]es actes les plus graves de corruption sont directement liés à la criminalité organisée, avec le risque d'infiltration des organismes gouvernementaux et du système judiciaire qui en résulte »<sup>1227</sup>. Et que « des liens entre corruption et criminalité organisée exist[aient] en Roumanie mais "pas plus que dans d'autres pays de la région, compte tenu du caractère transfrontalier de cette forme de criminalité et de sa récente extension" »<sup>1228</sup>.

De manière générale, la corruption est souvent utilisée comme un instrument de la criminalité organisée, facilitant le fonctionnement des marchés illégaux comme, par exemple, celui du trafic de cigarettes, de drogue, de la prostitution ou bien de l'extorsion. La corruption est aussi l'un des indicateurs les plus significatifs du degré d'affectation du pays par le phénomène de traite d'êtres humains et donc de criminalité organisée en général<sup>1229</sup>.

La corruption et la criminalité organisée sont des phénomènes complexes qui ont plusieurs caractéristiques communes : elles affectent tant le secteur public que le secteur privé, créant des perturbations de fonctionnement avec des répercussions sur l'ensemble de la société ; dans le cadre d'une organisation criminelle, la corruption prend elle aussi un caractère organisé, spécialisé et professionnel ; dans une tendance générale de globalisation, tant la corruption, que la criminalité organisée acquièrent une caractéristique transnationale<sup>1230</sup>.

---

<sup>1226</sup> Concernant toutes ces questions, voir Leslie HOLMES, *op.cit.*, p. 104-105. A la suite du passage de l'économie centralisée typique d'un État communiste à l'économie de marché caractérisant les sociétés démocratiques, a dû être démarré un grand travail de privatisation des structures économiques précédemment détenus par l'État. Ce processus de privatisation a été un terrain très propice pour le développement du phénomène de corruption, des grandes sommes d'argent et profits étant en jeu.

<sup>1227</sup> Rapport d'évaluation de la Roumanie adopté par le GRECO lors de sa 8ème Réunion plénière (Strasbourg, 4-8 mars 2002), p. 6.

<sup>1228</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1229</sup> Concernant toutes ces questions, voir Raluca STEFANUC, « Corruption, or how to tame the shrew with the European Union stick », *ERA Forum*, 2011, p. 433, qui cite des études européens et les rapports annuels d'Europol.

<sup>1230</sup> Voir pour plus de détails Claudia-Florina USVAT, *Infrațiunile de corupție în contextul reglementarilor europene*, Universul Juridic, 2010, p. 48-49.

Le défi que représente la lutte contre la corruption a des conséquences directes sur la lutte contre la criminalité organisée. L'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée dépend des méthodes et des résultats de la lutte contre la corruption. Les rapports entre les deux s'étendent à plusieurs niveaux et le seul droit pénal est insuffisant pour répondre à l'ensemble de cette problématique. L'interdépendance entre les deux phénomènes est forte dans la mesure où ils touchent plusieurs domaines du droit et de la société et une approche pluridisciplinaire est nécessaire dans les deux cas pour les combattre.

Affaiblir la corruption permettrait d'apporter une réponse claire de la part des institutions étatiques chargées de la lutte contre la criminalité organisée. L'efficacité de cette réponse serait en même temps directement proportionnelle avec l'affaiblissement de la corruption.

D'une manière générale, concernant la lutte contre la corruption en Roumanie, peut être observée une distinction nette entre les priorités de la phase antérieure à l'adhésion du pays à l'Union européenne et celles de la phase post-adhésion. La distinction n'est pas formelle, mais plutôt une conséquence pratique des différentes étapes ayant conduit à la mise en place du cadre législatif destiné à combattre la corruption.

Dans la phase préadhésion, la priorité a été d'adopter une législation moderne qui corresponde aux standards européens. Les autorités européennes ont supervisé cette adoption et la préoccupation majeure était celle de l'obtention de résultats qualitatifs. Cette étape dans laquelle a eu lieu une mise à jour graduelle de la législation roumaine par rapport aux exigences européennes a signifié le début de la répression en matière de corruption. Elle s'est manifestée par une extension continue de l'intervention législative en matière de corruption (chapitre 1).

Après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le centre des préoccupations est devenu la mise en œuvre de cette législation. Sous la surveillance de la Commission européenne, l'attention s'est ouvertement déplacée vers l'obtention de résultats quantitatifs. Pour atteindre ce but, la seule voie à suivre était une application rigoureuse de la législation anti-corruption en vigueur (chapitre 2).

Chapitre 1 – Une extension continue de l'intervention en matière de corruption

Chapitre 2 – La nécessité d'une application rigoureuse de la législation anti-corruption

## **Chapitre 1 – Une extension continue de l'intervention en matière de corruption**

Quand la législation roumaine en matière de corruption a été évaluée en vue du commencement de la procédure d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, les constats ont été très clairs : « La lutte contre la corruption doit être renforcée. Faute de l'adoption de la loi sur la prévention et l'éradication de la corruption, tous les efforts dans ce domaine pâtiront du flou des responsabilités institutionnelles et de l'absence d'organismes spécialisés dans cette question »<sup>1231</sup>. En parallèle, « [I]es réformes doivent être étayées par une meilleure définition de la corruption dans le code pénal »<sup>1232</sup>.

Pour faire une synthèse de ces constats, deux éléments fondamentaux manquaient dans la législation roumaine en matière de corruption à la fin des années 1990 : une loi pour encadrer la lutte contre le phénomène et une définition adéquate de celui-ci. Il est à souligner aussi que la lutte contre la corruption était exclusivement traitée par la voie pénale, d'ailleurs elle-même largement insuffisante, comme le révèle l'évaluation portant sur le code pénal.

Dans ces conditions, la mise en conformité de la législation roumaine avec les exigences européennes, mais également la lutte contre l'importante corruption qui sévissait en pratique a exigé une extension continue de l'intervention étatique en matière de corruption. La législation initiale présentait un décalage avec les réalités pratiques et était exclusivement régie par le droit pénal (Section 1). Une approche multidisciplinaire a donc été nécessaire pour s'appliquer aux formes les plus complexes de la corruption développée dans les domaines de la criminalité la plus grave, telle que de la criminalité organisée (Section 2).

*Section 1 – Une législation en décalage avec les réalités pratiques*

*Section 2 – Une approche multidisciplinaire nécessaire pour couvrir les divers champs de manifestation de la criminalité organisée*

---

<sup>1231</sup> Rapport régulier 1998, p. 10.

<sup>1232</sup> *Ibid.*

## *Section 1 – Une législation en décalage avec les réalités pratiques*

Dans la période comprise entre le changement du régime communiste, signifiant le passage à la démocratie, et la mise en place des nouvelles dispositions en matière de corruption, la législation a été en décalage par rapport aux réalités pratiques. Si la corruption était présente et d'une ampleur croissante, le cadre juridique réglementant la lutte contre la corruption était largement lacunaire. Tous les documents officiels du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne en attestent.

Sous le contrôle des autorités européennes, la transition s'est faite d'une législation héritée de l'ancien régime communiste (§ 1) à une législation enrichie grâce au travail d'intégration européenne du pays (§ 2).

### **§ 1. La législation héritée**

Très sommaires, les dispositions relatives à la corruption prévues par la législation roumaine après le changement du régime politique de l'État et au moment où le pays faisait son entrée sur le chemin de l'euro-péanisation, se limitaient à la méthode classique de lutte contre la corruption par la voie pénale (A) avant que à l'insuffisance de cette voie pénale ne s'impose comme une évidence (B).

#### *A. La méthode classique de lutte contre la corruption par la voie pénale*

Les dispositions pénales d'incrimination des faits de corruption sont incontournables dans tout système juridique, mais une lutte efficace et moderne contre la corruption ne se limite pas à de telles dispositions. Dans la législation roumaine telle qu'héritée de l'ancien régime communiste pourtant, la lutte contre la corruption était exclusivement réglementée par la voie pénale, en application d'une conception traditionnelle qui n'est pas surprenante pour l'époque. La modernisation de la législation roumaine dans son ensemble et particulièrement de celle relative à la corruption n'a commencé qu'après que la Roumanie ait exprimé son désir d'intégration européenne.

Le code pénal roumain contient ces dispositions, sous la forme des « délits classiques de corruption »<sup>1233</sup>, à savoir la corruption active, la corruption passive, l'acceptation d'avantages indus et le trafic d'influence. Au début du travail d'intégration européenne de la Roumanie, dans les années 1990, ces réglementations du code pénal étaient les seules en matière de corruption existantes dans la législation roumaine. Elles n'ont pas fait l'objet de changements au fil des réformes du code pénal, la législation ayant été enrichie par l'ajout d'autres normes, complémentaires<sup>1234</sup>.

La corruption passive<sup>1235</sup> est définie comme le fait pour un fonctionnaire, directement ou indirectement, de solliciter ou de recevoir de l'argent ou d'autres avantages indus ou d'accepter la promesse de tels avantages ou de ne pas refuser pas cette promesse afin d'accomplir, ne pas accomplir ou retarder l'exécution d'un acte dans l'exercice de ses fonctions, ou d'accomplir un acte contraire aux dites fonctions. La sanction prévue pour ce type de délits est une peine d'emprisonnement de 3 à 12 ans et la déchéance de certains droits.

Le délit de corruption active<sup>1236</sup> consiste en la promesse, l'offre, la donation d'argent ou d'autres avantages, selon les modalités et aux fins visées dans l'infraction de corruption passive. La sanction prévue est une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans. La corruption active n'est pas érigée en infraction lorsque le corrupteur a été contraint, de quelque manière que ce soit, par le fonctionnaire ayant perçu l'avantage en question. Le corrupteur n'est pas sanctionné s'il dénonce les faits aux autorités avant que l'organe de poursuite pénale ne soit saisi d'une autre manière. Dans un cas comme dans l'autre, les espèces, valeurs ou autres biens offerts par le corrupteur doivent lui être restitués.

L'acceptation d'avantages indus<sup>1237</sup> renvoie à l'hypothèse dans laquelle un fonctionnaire qui perçoit directement ou indirectement de l'argent ou d'autres avantages après avoir accompli un acte qu'il était tenu d'exécuter dans l'exercice de ses fonctions. Elle est érigée en infraction distincte de celle de corruption passive. La sanction prévue pour ce délit est une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.

De plus, le trafic d'influence est érigé en infraction<sup>1238</sup>. Il consiste en la perception, la demande ou l'acceptation d'une promesse directe ou indirecte d'argent ou la perception de

---

<sup>1233</sup> Rapport d'évaluation de la Roumanie adopté par le GRECO, mars 2002, précité, p. 3. Toutes les définitions qui suivent sont reprises de ce rapport.

<sup>1234</sup> Sur cette question, voir la sous-section et la section suivantes.

<sup>1235</sup> Article 254 du code pénal.

<sup>1236</sup> Article 255 du code pénal.

<sup>1237</sup> Article 256 du code pénal.

<sup>1238</sup> Article 257 du code pénal.

cette somme ou d'autres avantages par quiconque se trouvant en position d'influencer ou de faire croire à autrui qu'il est en mesure d'influencer un fonctionnaire pour le déterminer à faire ou ne pas faire un acte qui rentre dans ses attributions de service.

### *B. L'insuffisance de la voie pénale*

Cette voie pénale s'est avérée insuffisante par deux aspects : non seulement elle était la seule voie choisie par les autorités pour combattre le phénomène de corruption, mais par sa structure et son étendue elle était incomplète. Si la deuxième insuffisance a été résolue par un perfectionnement continu de la législation pénale au fil des évolutions normatives accomplies pendant le travail d'intégration européenne de la Roumanie, la première n'a été éliminée que par l'approche multidisciplinaire introduite ultérieurement dans la lutte contre la corruption.

Plusieurs points sont à souligner afin de montrer la précarité de ces dispositions pénales initiales en matière de corruption. Pour commencer, la nécessité d'une meilleure définition de la corruption dans le code pénal a été immédiatement signalée<sup>1239</sup>. Ensuite, c'est l'absence de règles procédurales qui affaiblissait le dispositif pénal de lutte contre la corruption. Le rôle des dispositions procédurales est d'assurer la mise en place d'un régime spécial pour les faits de corruption, adapté à leur gravité.

Ce qui manquait donc fondamentalement à la législation roumaine était une loi spéciale en matière de corruption, fait reproché par les autorités européennes dans leurs rapports réguliers concernant la situation en Roumanie<sup>1240</sup>. La raison d'être d'une telle loi est d'appréhender de manière globale le phénomène de corruption, en le définissant, en établissant tant les infractions que les règles relatives à leur poursuite, en édictant des mesures spéciales autorisées dans le traitement des affaires de corruption et en désignant les personnes susceptibles d'être impliquées.

Par sa limitation à quatre infractions prévues dans le code pénal, la législation roumaine était ainsi inadaptée aux réalités pratiques, qui montraient une corruption amplement présente et demandaient une réponse plus complexe à cette corruption.

Une première prise de conscience des autorités roumaines coïncide avec le Programme national de prévention de la corruption<sup>1241</sup>, premier document officiel roumain à

---

<sup>1239</sup> Rapport régulier 1998, p. 10.

<sup>1240</sup> *Ibid.*

<sup>1241</sup> Décision du gouvernement no.1.065 du 25 octobre 2001 concernant l'approbation du Programme national de prévention de la corruption et du Plan d'action contre la corruption, M. Of. no. 728 du 15 novembre 2001.

entamer l'extension du champ de la corruption hors d'une sphère exclusivement pénale et à introduire l'importance de l'action préventive en matière de lutte contre la corruption. Selon celui-ci, « la corruption ne peut pas être assimilée automatiquement à des faits de nature pénale, même si dans la majorité des cas elle apparaît étroitement liée à la criminalité »<sup>1242</sup>. En abordant la question de la prévention, « est visée la diversification des préoccupations pour la limitation de ce phénomène, sans affecter la politique pénale répressive menée en la matière »<sup>1243</sup>.

## § 2. La législation enrichie

L'enrichissement de la législation a permis de limiter l'écart entre les prévisions du droit roumain et les réalités sociales, l'accent étant toutefois maintenu sur les instruments de nature pénale mis au service de la lutte contre la corruption. Cette voie pénale sur laquelle se sont concentrées les autorités a ainsi fait l'objet d'un perfectionnement au fil du temps (A). En parallèle, des normes internationales ont été introduites dans la législation, par l'adhésion de la Roumanie aux instruments internationaux de lutte en matière de corruption (B).

### A. *Le perfectionnement de la voie pénale*

Il est question de perfectionnement de la voie pénale dans la mesure où la mise à jour de la législation roumaine par rapport aux exigences européennes en matière de corruption a été faite progressivement et par l'ajout de dispositions de plus en plus spécialisées.

La loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption<sup>1244</sup> a été adoptée en 2000. Même si son intitulé révèle l'intention de traiter la question de la corruption dans un cadre plus complexe, elle reste très largement axée sur la voie pénale. Le progrès qu'elle apporte toutefois dans ce domaine représente un grand changement par rapport aux dispositions du code pénal.

Partant des quatre infractions prévues initialement, la loi diversifie les infractions en matière de corruption, qu'elle classe en trois catégories : infractions de corruption, infractions

---

<sup>1242</sup> Voir point 2.1 du Programme national de prévention de la corruption, précité.

<sup>1243</sup> *Ibid.*

<sup>1244</sup> Loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, M. Of. no. 219 du 18 mai 2000.

assimilées aux infractions de corruption et infractions en lien direct avec les infractions de corruption.

Pour les classiques infractions de corruption<sup>1245</sup> telles que la corruption active et passive, l'acceptation d'avantages indus et le trafic d'influence, la nouveauté consiste en l'ajout de circonstances aggravantes, selon les attributions de contrôle, de poursuite ou de jugement de l'auteur des faits.

Très détaillées sont les infractions assimilées aux infractions de corruption<sup>1246</sup>, qui couvrent des situations de la vie courante et propices au développement de pratiques de corruption. Elles visent principalement la sphère économique et sont destinées à combattre la distorsion de l'économie et du marché suite à l'infiltration de la corruption, un des risques connu dans une économie en transition telle que l'économie roumaine de l'époque, en plus d'être un fait avéré, constaté par toutes les analyses du phénomène de corruption.

C'est notamment le cas en matière de privatisation ou de transactions commerciales, si la valeur de la transaction est intentionnellement diminuée par rapport à la valeur commerciale réelle, ou en ce qui concerne l'octroi de crédits ou de subventions., Toutes ces activités ont en commun un but d'obtention, pour soi-même ou pour une autre personne, de biens, de valeurs ou d'autres avantages indus<sup>1247</sup>. C'est également le cas des personnes qui surveillent l'activité d'un agent économique privé et qui accomplissent pour celui-ci des opérations de nature à lui obtenir des avantages ou des personnes qui utilisent des informations dont elles ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions pour réaliser des actes commerciaux incompatibles avec leurs fonctions<sup>1248</sup>.

Les infractions en lien direct avec les infractions de corruption<sup>1249</sup> sont des infractions classiques qui reçoivent un traitement spécial lorsqu'elles apparaissent en relation avec les infractions de corruption, sous la forme d'une circonstance aggravante impliquant une plus grande sévérité de la peine encourue. Les infractions visées sont le recel, l'association en vue de commettre une infraction de corruption, le faux et l'usage de faux, le blanchiment

---

<sup>1245</sup> Articles 6 à 9 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1246</sup> Articles 10 à 16 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1247</sup> Article 10 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée, dans sa rédaction initiale.

<sup>1248</sup> Voir en ce sens les articles 11 et 12 de la loi no.78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée, dans leur rédaction initiale.

<sup>1249</sup> Articles 17 et 18 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

d'argent, la contrebande, l'évasion fiscale, la banqueroute frauduleuse, ainsi que les infractions de trafic de stupéfiants ou de traite d'êtres humains<sup>1250</sup>.

En complément de ces dispositions de droit substantiel pénal, plusieurs autres dispositions qui faisaient défaut en matière de lutte contre la corruption sont prévues par la loi afin d'établir les principales composantes du phénomène et d'encadrer l'intervention étatique pour le combattre : quelques règles procédurales, la délimitation de la sphère des personnes susceptibles d'être auteurs des infractions de corruption, ainsi que les obligations spécifiques de conduite qui leur incombent.

Les dispositions procédurales pénales figurant dans la loi sont très sommaires, mais posent des principes fondamentaux pour la recherche et la poursuite des infractions de corruption<sup>1251</sup> : l'obligation de communiquer aux organes compétents les indices révélant des faits illicites de corruption mise à la charge des personnes dotées d'attributions de contrôle, ainsi que l'inopposabilité du secret professionnel et bancaire aux autorités chargées de la poursuite des infractions de corruption. Est également consacrée la compétence du procureur, et non de la police, pour la poursuite des infractions prévues par la loi, symbole de la gravité des faits et de l'importance que leur accordent les autorités. La première structure spécialisée pour les affaires de corruption est également créée au sein du parquet<sup>1252</sup>.

En absence d'une définition de la corruption, très importante pour délimiter en pratique la notion et pour organiser la réponse étatique, la loi fixe tout néanmoins quelques repères : les faits de corruption – définis par les incriminations –, le cadre légal dans lequel les autorités peuvent agir – établi par les dispositions procédurales –, et les personnes susceptibles d'être auteurs des infractions de corruption. Ces dernières sont énumérées pour délimiter le champ d'application de la loi : les personnes qui exercent une fonction publique, celles qui ont des attributions ou des missions impliquant des prérogatives de décision dans les structures publiques, celles qui exercent des attributions de contrôle, les personnes qui sont impliquées dans des opérations concernant le marché des capitaux, les

---

<sup>1250</sup> Voir en ce sens les articles 17 et 18 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée, dans leur rédaction initiale.

<sup>1251</sup> Auparavant, seule la loi no. 83 du 21 juillet 1992 concernant la procédure urgente pour la poursuite et le jugement de certaines infractions de corruption, M. Of. no. 173 du 22 juillet 1992, avait traité la question de la poursuite des infractions de corruption. Elle mettait en place une procédure accélérée, un délai de 10 jours susceptible d'être prolongé deux fois étant institué pour la finalisation de la poursuite pénale concernant des infractions de corruption. Étant donnée la complexité des affaires de corruption en l'état actuel, ce délai de 10 jours ne pouvait plus être tenu en pratique.

<sup>1252</sup> Cette structure se présentait initialement sous la forme d'une Section de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Elle est connue aujourd'hui sous le nom de la Direction nationale anticorruption et fera l'objet d'une étude détaillée dans le chapitre suivant.

opérations bancaires, les placements financiers, les opérations boursières ou bien les personnes détenant des fonctions de direction au sein d'un parti politique, d'un syndicat ou d'une association patronale.

Pour la prévention et la détection des faits de corruption, des règles spéciales de conduite ont été prévues pour ces catégories de personnes, qui doivent exercer leurs fonctions sans les utiliser pour obtenir, pour elles-mêmes ou pour autrui, de l'argent, des biens ou des avantages indus. Elles ont l'obligation de déclarer leur patrimoine, ainsi que les donations ou les cadeaux qui leur sont faits.

Grâce à l'adoption de cette loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, a été inaugurée la réglementation ciblée par l'État du phénomène de corruption. La voie de progression choisie par Roumanie est la même dans la réalisation de ses réformes : adoption d'une loi initiale succincte destinée à poser les bases indispensables dans le domaine en question, suivie par une autre loi, plus complexe, qui transpose en totalité les normes européennes applicables en la matière.

De cette manière, par l'ajout de nouvelles normes, le perfectionnement de la voie pénale a été recherché. L'adoption en 2003 de la loi connue sous le nom du « paquet anticorruption »<sup>1253</sup> poursuit, d'une part, l'objectif de compléter le cadre légal avec de nouvelles incriminations et, d'autre part, d'élargir la sphère des auteurs éventuels d'infractions de corruption<sup>1254</sup>. Pour ce qui concerne l'action des autorités dans le domaine pénal en matière de corruption, les dispositions de cette nouvelle loi s'ajoutent donc à celles du code pénal, mais pour le reste elles dépassent le champ pénal afin de traiter la question de la corruption selon différentes perspectives.

Conformément aux progrès de la Roumanie sur la voie de l'intégration européenne, les principales modifications que la nouvelle loi permet concernent l'élargissement du cercle des personnes auteurs potentiels de faits de corruption pour y intégrer les fonctionnaires des organisations publiques internationales desquelles la Roumanie est membre ou les fonctionnaires européens, les personnes qui exercent des fonctions judiciaires au sein des

---

<sup>1253</sup> Loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans les relations commerciales, la prévention et la sanction de la corruption, M. Of. no. 279 du 21 avril 2003.

<sup>1254</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans les relations commerciales, la prévention et la sanction de la corruption, précitée, p. 9.

juridictions internationales dont la compétence est admise par la Roumanie, ainsi que les fonctionnaires d'un État étranger<sup>1255</sup>.

Aussi, une toute nouvelle catégorie d'infractions est créée, celle des infractions contre les intérêts financiers européens. Les faits incriminés visent l'utilisation ou la présentation de documents ou de déclarations fausses, inexactes ou incomplètes, ainsi que l'omission intentionnelle de fournir les données nécessaires à l'obtention de fonds issus du budget de l'Union européenne, si le résultat est l'obtention irrégulière de ces fonds, ou bien la modification, en violation des dispositions légales, de la destination des fonds obtenus du budget de l'Union européenne<sup>1256</sup>.

Les règles procédurales sont également enrichies par la mise à la disposition du procureur, lors de la poursuite des infractions de corruption, de certains moyens spécifiques à la lutte contre les infractions les plus graves : la surveillance des comptes bancaires, la surveillance ou l'interception des communications, l'accès aux systèmes informatiques, la communication de documents bancaires, financiers ou comptables<sup>1257</sup>. Dans ce domaine procédural et dans une même perspective de perfectionnement de la voie pénale choisie pour lutter contre le phénomène de corruption, une autre loi ultérieure ajoute la possibilité du procureur d'autoriser l'utilisation d'investigateurs infiltrés ou d'investigateurs à identité réelle pour la découverte des faits, l'identification des auteurs et l'obtention de preuves en matière d'infractions de corruption<sup>1258</sup>.

La législation pénale roumaine en matière de corruption a fait l'objet d'une évaluation approfondie de la part du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO)<sup>1259</sup>. Il a ainsi été

---

<sup>1255</sup> Nouvel article 8<sup>1</sup> introduit dans la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée, par la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1256</sup> Nouveaux articles 18<sup>1</sup>-18<sup>3</sup> de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1257</sup> Article 27 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée, dans la version issue de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1258</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 124 du 6 septembre 2005 pour la modification de la loi 78/2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, M. Of. no. 842 du 19 septembre 2005. Elle introduit le nouvel article 26<sup>1</sup> dans la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1259</sup> Selon le site internet du GRECO, celui-ci a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les États membres. Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Il contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les États à procéder aux réformes législatives,

considéré que la combinaison de ces dispositions « constitue un cadre juridique sur la corruption très complet » qui « offre divers bons outils mais les incriminations de la corruption et du trafic d'influence sont caractérisées par des chevauchements occasionnels et des redondances et la situation a parfois conduit à un traitement incohérent des dossiers par la justice »<sup>1260</sup>.

#### *B. L'adhésion aux instruments internationaux de lutte contre la corruption*

Les dispositions pénales figurant dans la loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption dans sa version initiale ne peuvent pas être considérées comme la transposition formelle des dispositions internationales en matière de corruption, pour la simple raison que ces dernières n'ont été introduites dans le système roumain que postérieurement.

Les éléments d'inspiration internationale sont pourtant nombreux dans la loi roumaine, en particulier au regard de la rédaction de celle-ci et de la manière dont elle fixe les principaux repères pour délimiter la notion de corruption : la définition des termes employés, l'énumération des infractions et leur champ d'application, les quelques dispositions procédurales. La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe<sup>1261</sup> a été une source primordiale en ce sens.

En effet, la Roumanie est signataire tant de la Convention pénale sur la corruption, que de la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, et ce depuis le jour de leur adoption<sup>1262</sup>. Cette stratégie a signifié un « important signal politique »<sup>1263</sup> aux autres États et aux organisations internationales pour marquer le sérieux avec lequel le pays considère le phénomène de corruption, dans un contexte où il subissait une forte pression en ce domaine dans le cadre du travail d'intégration européenne.

---

institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption. A présent, le GRECO compte 49 États membres (48 États européens et les États-Unis d'Amérique).

<sup>1260</sup> Rapport d'évaluation sur la Roumanie – Incriminations rédigé le 3 décembre 2010 dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO, point 117. A la fin du rapport figurent plusieurs recommandations destinées à remédier les déficiences mais leur mise en œuvre étant appréciée conjointement par rapport aux modifications législatives intervenues et au futur « nouveau code pénal » qui n'est pas encore en vigueur, le résultat du suivi de la mise en œuvre de ces recommandations n'est pas encore relevant.

<sup>1261</sup> La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe a été signée à Strasbourg le 27 janvier 1999.

<sup>1262</sup> Il s'agit des dates du 27 janvier 1999 pour la Convention pénale et du 4 novembre 1999 pour la Convention civile.

<sup>1263</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi roumaine pour la ratification de la Convention civile sur la corruption.

Les deux conventions sont complémentaires et permettent le rapprochement des législations nationales pour que, d'une part, une politique pénale commune tendant à la protection de la société contre la corruption soit mise en place par l'adoption d'une législation appropriée, des mesures préventives adéquates, et une coopération internationale pénale intensifiée, rapide et adaptée en matière pénale<sup>1264</sup>. Elles visent, d'autre part, l'émergence de mécanismes permettant aux personnes qui ont subi un dommage résultant de faits de corruption d'obtenir une réparation équitable<sup>1265</sup>. La ratification des conventions en droit roumain n'a eu lieu que quelques années après leur signature<sup>1266</sup>, ce délai étant officiellement nécessaire pour l'harmonisation de la législation nationale avec les dispositions des conventions. En réalité, ces dernières n'ont été complètement intégrées au droit interne que par la grande réforme de 2003<sup>1267</sup> de la loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption.

La Roumanie est également membre du GRECO, qui entre autres assure le suivi de la mise en œuvre de ces conventions du Conseil de l'Europe par les parties. En sa qualité de membre, la Roumanie fait l'objet des rapports que le GRECO rédige sur la situation de la corruption dans ses pays membres. Le GRECO évalue ses membres dans le cadre de cycles d'évaluation organisés en deux temps : une procédure d'évaluation « horizontale » qui peut aboutir à des recommandations ayant pour objectif la poursuite des réformes nécessaires dans les domaines législatif, institutionnel et pratique. Cette première phase est suivie d'une procédure de conformité, dont l'objectif est d'évaluer les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre ces recommandations. Ces rapports ont été très utiles pour l'évolution de la situation législative et pratique de la corruption en Roumanie.

L'autre impulsion pour la modernisation du cadre juridique roumain en matière de corruption est intervenue au cours du processus pour l'adhésion du pays à l'Union européenne et la transposition des principales conventions internationales a fait partie des

---

<sup>1264</sup> Voir en ce sens le préambule de la Convention pénale sur la corruption.

<sup>1265</sup> Selon l'article 1 de la Convention civile sur la corruption, « chaque Partie prévoit dans son droit interne des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts ».

<sup>1266</sup> Loi no. 27 du 16 janvier 2002 pour la ratification de la Convention pénale sur la corruption adoptée à Strasbourg le 27 janvier 1999, M. Of. no. 65 du 30 janvier 2002, et loi no.147 du 1<sup>er</sup> avril 2002 pour la ratification de la Convention civile sur la corruption adoptée à Strasbourg le 4 novembre 1999, M. Of. no. 260 du 18 avril 2002. La Roumanie a ratifié également le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, adopté le 15 mai 2003, par la loi no. 260 du 16 juin 2004, M. Of. No. 612 du 7 juillet 2004.

<sup>1267</sup> Il s'agit de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

exigences. A ainsi été ratifiée la Convention des Nations unies contre la corruption<sup>1268</sup>, « de loin la plus importante convention dans la mesure où elle établit des obligations détaillées couvrant de nombreux aspects de l'action de lutte contre la corruption et bénéficie potentiellement d'une couverture universelle »<sup>1269</sup>. Très complète, son objectif est de promouvoir et de renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la corruption de manière plus efficace, de promouvoir, de faciliter et d'appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci, y compris le recouvrement d'avoirs, ainsi que de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics<sup>1270</sup>.

Dans un domaine plus spécifique, la Roumanie est devenue partie par l'effet de son adhésion à l'Union européenne à la Convention contre la corruption impliquant des fonctionnaires<sup>1271</sup>, ainsi qu'à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes<sup>1272</sup>.

Le cadre juridique international en matière de corruption, composé principalement de conventions, s'est développé progressivement afin de traiter la lutte contre la corruption comme une question internationale, conséquence directe du caractère transnational que la corruption revêt en pratique. De manière générale, les conventions anti-corruption « suivent une approche assez traditionnelle du droit pénal transnational en créant un réseau international substantiel et procédural pour traiter la corruption de manière plus effective »<sup>1273</sup>. Concrètement, elles poursuivent leur but en demandant aux États parties d'introduire dans leur droit national un certain nombre de normes, principalement des

---

<sup>1268</sup> Loi no. 365 du 15 septembre 2004 pour la ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption adoptée à New York le 31 octobre 2003, M. Of. no. 903 du 5 octobre 2004.

<sup>1269</sup> Julio BACIO TERRACINO, *op.cit.*, p. 79.

<sup>1270</sup> Article premier de la Convention des Nations unies contre la corruption, précitée.

<sup>1271</sup> Convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du traité sur l'Union européenne relatif à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, JO C 195 du 25.6.1997, p. 2. 2007/751/CE : Concernant l'application de cette convention à la Roumanie, a été adoptée la décision du Conseil du 8 novembre 2007 concernant l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à la convention, établie sur la base de l'article K.3, paragraphe 2, point c), du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne, JO L 304 du 22.11.2007, p. 34.

<sup>1272</sup> Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316 du 27.11.1995, p. 49. Concernant l'application de cette convention à la Roumanie, a été adoptée la décision du Conseil du 6 décembre 2007 relative à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à la convention, établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, au protocole du 27 septembre 1996, au protocole du 29 novembre 1996 et au deuxième protocole du 19 juin 1997, JO L 9 du 12.1.2008, p. 23.

<sup>1273</sup> Julio BACIO TERRACINO, *op.cit.*, p. 79.

infractions de corruption, complétées par d'autres mesures préventives, procédurales ou réparatrices.

La législation roumaine a ainsi été enrichie pour la rapprocher des réalités pratiques de la corruption, dans le cadre d'une démarche soutenue d'extension de l'intervention étatique, couronnée une approche multidisciplinaire indispensable, plus moderne et plus adaptée au phénomène de corruption tel qu'il a évolué.

### *Section 2 – Une approche multidisciplinaire nécessaire pour couvrir les divers champs de manifestation de la criminalité organisée*

Les dispositions du code pénal n'interviennent en pratique qu'ultérieurement à la commission des faits constitutifs d'infractions de corruption et n'ont aucun rôle de prévention de la corruption autre que celui lié à l'effet dissuasif de toute disposition pénale. Afin d'étendre l'action étatique en dehors du champ répressif, la mise en place de réglementations dans plusieurs autres domaines que le droit pénal a été nécessaire.

La loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption a représenté une première démarche en ce sens, dans son intention de se positionner comme une loi-cadre en matière de corruption dans la législation roumaine. En tant que première tentative, elle a dû être modifiée et actualisée afin de correspondre tant aux exigences européennes qu'aux réalités pratiques.

« Étant données les implications du phénomène de corruption sur la société, la prévention et la lutte contre ce phénomène nécessitent, au niveau législatif, une approche multidisciplinaire et systématique, à partir de la réglementation des questions liées au droit pénal et jusqu'à l'encadrement des relations commerciales et la mise en place des conditions permettant d'assurer la transparence de la vie économique »<sup>1274</sup>. La loi relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption adoptée en 2003<sup>1275</sup> et connue sous le nom du « paquet anticorruption » a rempli cette fonction.

---

<sup>1274</sup> Exposé des motifs de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1275</sup> Il s'agit de la loi no. 161 du 19 avril 2003, précitée.

Les effets de cette nouvelle réglementation se sont diffusés dans l'ensemble de la législation, impliquant une corrélation avec d'autres lois régissant des domaines particuliers comme la fonction publique, la transparence décisionnelle dans l'administration publique, la déclaration et le contrôle du patrimoine des employés du secteur public, ou bien les sociétés commerciales et l'évasion fiscale, ainsi que le financement des partis politiques.

Cette approche multidisciplinaire a impliqué une nouvelle réglementation du secteur public (§ 1) en parallèle avec un élargissement de la notion de corruption au secteur privé (§ 2).

### **§ 1. Nouvelle réglementation du secteur public**

Le secteur public est exposé à la corruption de plusieurs points de vue, les prérogatives inhérentes au pouvoir public le rendant très attractif. Parmi celles-ci, le pouvoir de direction des politiques de l'État, tout comme le pouvoir de décision dans les cas individuels sont visés par des tentatives de corruption active venues de l'extérieur, de la part de personnes qui désirent en tirer profit sans respecter les voies légales. Réciproquement, les membres des services publics titulaires de ces pouvoirs sont susceptibles de devenir auteurs de corruption passive dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Afin qu'il soit protégé de la corruption, le secteur public doit être soumis à une réglementation détaillée et complète visant les institutions dans leur ensemble, les procédures selon lesquelles elles fonctionnent, ainsi que les membres de leur personnel. La nouvelle réglementation se construit selon deux directions principales : assurer la transparence des services publics comme moyen dissuasif pour l'infiltration par la criminalité organisée des structures publiques (A) et prévenir les pratiques de corruption par une réglementation stricte du statut des employés du secteur public (B).

#### *A. La transparence des services publics comme moyen dissuasif pour l'infiltration par la criminalité organisée des structures publiques*

Un fonctionnement transparent des services publics est une garantie de l'impartialité et de l'égalité dont doit faire preuve l'administration publique dans ses relations avec les citoyens et détermine, en conséquence, le degré de confiance que ces derniers témoignent envers le service public. Ce critère est en général un « baromètre » très fiable indiquant le degré de contamination des services publics par la corruption.

Le risque, en cas d'absence de transparence, est l'exposition du service public aux pratiques de corruption et, ainsi, l'infiltration éventuelle des organisations criminelles au sein des structures publiques afin de s'assurer un environnement favorable à leurs activités illicites.

La réforme de la loi roumaine sur la corruption a introduit des nouveautés absolues pour le fonctionnement du service public, au nom de la prévention et de la lutte contre la corruption<sup>1276</sup>.

La transparence des informations relatives aux obligations budgétaires restantes est la première de ces nouveautés<sup>1277</sup>. Sa justification est notamment l'élimination des risques de corruption manifestée, par exemple, par l'effacement illégal des dettes. Le ministère des finances et les autres administrations compétentes ont l'obligation de mettre à la disposition du public, sur leur site internet, la liste des contribuables qui enregistrent des dettes restantes au budget de l'État sous la forme d'impôts, taxes et diverses contributions, la valeur de ces obligations, ainsi que les modalités envisagées pour les recouvrer.

Sur un autre aspect de l'activité des services publics, la transparence dans la gestion des informations et des services publics par des moyens électroniques a été réglementée<sup>1278</sup>. Communément dénommée « le guichet en ligne », cette réforme des opérations au guichet permet la dématérialisation des opérations administratives, la réduction des coûts de gestion, l'utilisation plus efficace des fonds publics, la transformation du mode de fonctionnement des institutions publiques en lien avec les mutations de la technologie de l'information, ainsi qu'une baisse significative des actes de corruption, par l'élimination du contact direct entre le citoyen et le fonctionnaire<sup>1279</sup>.

Enfin, la transparence dans l'exercice des fonctions publiques<sup>1280</sup> concerne le fonctionnaire en tant qu'individu-membre d'une administration publique. La transparence dans l'exercice des fonctions publiques permet la conciliation entre la protection du droit à l'image des personnes qui occupent de telles fonctions et la défense du droit à l'information

---

<sup>1276</sup> Voir en ce sens le livre premier, intitulé « Règlements généraux pour la prévention et la lutte contre la corruption », de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1277</sup> Titre premier du livre premier, précité.

<sup>1278</sup> Titre 2 du livre premier, précité.

<sup>1279</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée, p. 3.

<sup>1280</sup> Titre premier du livre deuxième, intitulé « Modification de certaines réglementations en vue de prévenir et combattre la corruption », de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

dû à chaque citoyen. L'introduction de cette exigence de transparence a été réalisée par la modification de la loi relative à la déclaration et au contrôle des patrimoines des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes ayant des fonctions de direction<sup>1281</sup>. Afin « d'éliminer les suspicions concernant la manière dont sont acquis les biens de ces personnes, mais également afin d'encourager une conduite correcte de leur part dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour assurer un contrôle effectif des autorités publiques par la société civile »<sup>1282</sup>, certaines obligations ont été imposées. En ce sens, a été adoptée l'obligation de publier la déclaration de patrimoine sur le site internet de l'institution d'encadrement et le cercle des personnes soumises à cette obligation a été élargi.

Cette dernière exigence de transparence a fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités européennes pendant le travail d'intégration européenne de la Roumanie. L'obligation de publication sur internet des déclarations de patrimoine a été introduite dans la législation par le paquet anticorruption. Les autorités européennes ont demandé sa modification afin d'être rendue plus précise et plus stricte<sup>1283</sup>, en ajoutant par la suite une exigence de mise en place d'une « agence indépendante chargée de vérifier les déclarations de patrimoine »<sup>1284</sup>.

En protégeant l'administration dans son ensemble, et l'individu en tant que membre de l'administration, l'objectif de ces nouveautés a été de décourager la corruption et, ainsi, d'entraver l'infiltration des services publics par la criminalité organisée. Le service public roumain a bénéficié dans le même temps d'une modernisation accélérée, et notamment de la réforme du statut des employés du secteur public qui en représente une partie essentielle.

---

<sup>1281</sup> Loi no. 115 du 16 octobre 1996 concernant la déclaration et le contrôle de la fortune des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes avec fonctions de direction, M. Of. no. 263 du 28 octobre 1996.

<sup>1282</sup> Exposé des motifs de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée, p. 11.

<sup>1283</sup> Selon le rapport régulier 2004, p. 22 : « Des changements importants au .(vérifier sens peu clair) cadre de la législation anti-corruption ont été apportés par une ordonnance d'urgence d'avril 2004 qui a abaissé le seuil financier pour les déclarations de patrimoine, diminué le montant des dons et des frais de représentation dont peuvent bénéficier les fonctionnaires publics et instauré des contrôles plus stricts sur la détention d'actions et de biens immobiliers pour les personnes relevant de cette législation ».

<sup>1284</sup> Voir en ce sens le rapport de suivi 2006, p. 10. Cette agence qui porte désormais le nom de l'Agence nationale pour l'intégrité fera l'objet dans une présentation détaillée dans le chapitre suivant.

*B. La prévention des pratiques de corruption par une réglementation stricte du statut des employés du secteur public*

Aux débuts du travail d'intégration européenne de la Roumanie, il était considéré que la lutte contre la corruption devait être étayée « par une réforme de l'administration publique sur la base de l'adoption de la loi sur la fonction publique »<sup>1285</sup>. En vigueur depuis 1999<sup>1286</sup>, cette dernière a fait l'objet d'une refonte dans le cadre du paquet anticorruption de 2003<sup>1287</sup>. La nécessité de réformer l'administration publique s'imposait pour de nombreuses raisons. D'une part, il y avait « les demandes insistantes et légitimes de la société civile, ainsi que des organismes internationaux, pour adopter des mesures visibles aux niveaux législatif et institutionnel afin de combattre le phénomène de corruption »<sup>1288</sup>. Aussi, est apparue la nécessité d'aligner l'action nationale sur les standards administratifs existants dans l'Union européenne grâce à des mesures aptes à assurer la professionnalisation et l'impartialité du service public, l'optimisation des structures et l'élimination de la bureaucratie dans un mouvement global de lutte contre la corruption<sup>1289</sup>. D'autre part, la réalité judiciaire était très parlante, avec des condamnations répétées des membres de la fonction publique pour des faits de corruption<sup>1290</sup>.

La réforme du statut des fonctionnaires a dû être soutenue par une réglementation détaillée du conflit d'intérêts et des incompatibilités dans l'exercice des hautes fonctions officielles et des fonctions publiques<sup>1291</sup>, visant de manière générale les fonctionnaires publics, les membres du gouvernement et d'autres fonctions publiques d'autorité de l'administration centrale ou locale, les élus locaux, les parlementaires et les magistrats.

---

<sup>1285</sup> Rapport régulier 1998, p. 10.

<sup>1286</sup> Loi no. 188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics, M. Of. no. 600 du 8 décembre 1999.

<sup>1287</sup> Titre III intitulé « Règlements concernant la fonction publique et les fonctionnaires public » du livre deuxième de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1288</sup> Voir en ce sens l'exposé de motifs de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1289</sup> Ibid., p. 14.

<sup>1290</sup> Selon le rapport régulier 2000, p. 20 : « En 1999, 381 membres de la fonction publique ont été condamnés pour corruption, contre 534 en 1998. 168 condamnations au total ont été prononcées à l'encontre d'agents du service public, pour corruption, au cours de la première moitié de l'année 2000 ».

<sup>1291</sup> Titre IV du livre premier de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

La notion de « conflit d'intérêts » a été introduite dans la législation roumaine par le paquet anticorruption, étant définie comme « la situation dans laquelle la personne qui exerce une haute fonction officielle ou une fonction publique a un intérêt personnel de nature patrimoniale qui pourrait influencer la réalisation de manière objective des attributions qui lui reviennent »<sup>1292</sup>. Cette législation qualifiée par les autorités européennes de « pas assez ferme » et « restreinte »<sup>1293</sup> a également fait l'objet de critiques constantes dans le cadre des rapports d'évaluation du GRECO, qui a recommandé « d'élargir le champ d'application des normes existantes en matière de conflit d'intérêts »<sup>1294</sup> en particulier pour éliminer la limitation de la notion du conflit d'intérêt aux intérêts financiers, qui ne représentent qu'une des composantes de l'intérêt personnel. Malgré la réitération de cette recommandation dans les documents de suivi du rapport d'évaluation du GRECO<sup>1295</sup>, la situation n'a pas encore changé.

Afin de contrôler le respect des dispositions en matière de conflit d'intérêts et d'immunités, a été introduite l'obligation des ces personnes qui exercent des hautes fonctions officielles et des fonctions publiques d'établir une « déclaration d'intérêts, sous leur propre responsabilité, concernant les fonctions et les activités qu'elles exercent, à l'exception de celles liées au mandat ou à la fonction publique qui leur est reconnue »<sup>1296</sup>. Doivent être ainsi mentionnées la qualité d'associé ou d'actionnaire, ainsi que les fonctions de direction, dans des sociétés commerciales, des compagnies nationales, des institutions de crédit, de membre dans des associations, fondations ou organisations non-gouvernementales, la qualité de membre dans les associations professionnelles et/ou syndicales, de même que les fonctions de direction dans le cadre des partis politiques.

L'étape suivante a été d'améliorer la réglementation de cette nouvelle obligation, dans la mesure où, tant la Commission européenne que le GRECO dans leurs rapports d'évaluation, ont demandé la mise en place d'un système efficace de contrôle des déclarations d'intérêts<sup>1297</sup> et l'instauration de sanctions en cas de déclaration incorrecte ou

---

<sup>1292</sup> Article 70 de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1293</sup> Rapport régulier 2003, p. 23.

<sup>1294</sup> Voir en ce sens la recommandation viii du Rapport d'Évaluation sur la Roumanie rédigé le 14 octobre 2005 dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation du GRECO.

<sup>1295</sup> Chaque rapport d'évaluation du GRECO est suivi par un rapport de conformité et par un *addendum* au rapport de conformité.

<sup>1296</sup> Article 111 de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1297</sup> De la même manière, cela avait été demandé auparavant pour les déclarations de patrimoine.

incomplète des intérêts<sup>1298</sup>. Ces exigences ont été appliquées lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'Agence nationale pour l'intégrité<sup>1299</sup>.

Cette nouvelle régularisation du secteur public devait s'accompagner, afin d'obtenir la modernisation de la législation en matière de corruption, par une action étatique en matière de corruption dans le secteur privé.

## § 2. Elargissement au secteur privé

Malgré la conception traditionnelle limitant la corruption aux pratiques qui impliquent l'abus du pouvoir public, la corruption dans le secteur privé s'est imposée progressivement comme un des types de corruption. « Le cœur du problème de la corruption dans le secteur privé est très similaire à celui de la corruption visant le secteur public. Un dirigeant ou un employé d'une société agit de manière déloyale envers la société, dans l'exercice de ses fonctions, ou bien à l'encontre de la libre concurrence ou de l'économie de marché, profitant de sa position ou de sa responsabilité afin d'obtenir un avantage »<sup>1300</sup>.

Au niveau international, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe demande aux États parties d'incriminer la corruption active et la corruption passive dans le secteur privé : « Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, dans le cadre d'une activité commerciale, le fait de promettre d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte en violation de ses devoirs »<sup>1301</sup> et « chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, dans le cadre d'une activité commerciale, le fait pour toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé de solliciter ou de recevoir,

---

<sup>1298</sup> Voir en ce sens le rapport régulier 2004, p. 22, et la recommandation ix du Rapport d'Évaluation sur la Roumanie rédigé le 14 octobre 2005 dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation du GRECO.

<sup>1299</sup> La loi no. 144 du 21 mai 2007 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, M. Of. no. 359 du 25 mai 2007 et republiée dans le M. Of. no. 535 du 3 août 2009.

<sup>1300</sup> Julio BACIO TERRACINO, *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>1301</sup> Article 7 de la Convention pénale sur la corruption, précitée.

directement ou par l'intermédiaire de tiers, un avantage indu ou d'en accepter l'offre ou la promesse, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte en violation de ses devoirs »<sup>1302</sup>.

L'Union européenne a pris une position similaire<sup>1303</sup>, justifiant son intervention par le caractère transnational des actes de corruption dans le secteur privé dans un contexte européen de globalisation : « Parallèlement à la mondialisation, il y a eu au cours des dernières années un accroissement des échanges transfrontaliers de biens et de services. Ainsi, tout acte de corruption survenant dans le secteur privé d'un État membre n'est plus uniquement un problème national, mais également un problème transnational contre lequel une action conjointe de l'Union européenne constitue l'instrument de lutte le plus efficace »<sup>1304</sup>.

En Roumanie, la situation est caractérisée par la même transnationalité : « en tant qu'État en transition vers l'économie de marché – ce qui suppose, entre autres, la décentralisation de l'autorité, la privatisation de la propriété, la réforme de l'administration, la libre concurrence, l'ouverture des frontières – les actes de corruption [...] sont commises tant dans le domaine public que dans le domaine privé, dépassant régulièrement les frontières nationales »<sup>1305</sup>.

Pour cette raison, une première intervention étatique dans le domaine de la corruption dans le secteur privé peut être identifiée dans la loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption<sup>1306</sup>, qui « pénalise également les comportements du secteur privé entraînant des distorsions de la concurrence et [...] interdit l'attribution abusive de contrats. Elle permet l'identification, l'étude et la saisie de bénéfices d'activités de corruption [...] La loi permet également de porter plainte pour corruption à l'encontre de personnes occupant un haut rang hiérarchique ou une fonction de responsabilité dans un parti politique, un syndicat, une organisation d'employeurs, une fondation ou une association sans but lucratif, ainsi qu'à l'encontre de membres du personnel d'institutions internationales »<sup>1307</sup>. La véritable prise en considération du secteur privé en relation avec les faits de corruption n'a néanmoins eu lieu que plus tard, avec l'arrivée du « paquet

---

<sup>1302</sup> Article 8 de la Convention pénale sur la corruption, précitée.

<sup>1303</sup> Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, JO L 192 du 31.7.2003, p. 54.

<sup>1304</sup> Premier considérant de la Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, précitée.

<sup>1305</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 27 du 16 janvier 2002 pour la ratification de la Convention pénale sur la corruption adoptée à Strasbourg le 27 janvier 1999, précitée.

<sup>1306</sup> Il s'agit de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption.

<sup>1307</sup> Rapport régulier 2000, p. 20.

anticorruption ». Et si, dans ce cadre, l'accent a été mis sur la protection de la transparence et de la stabilité du milieu des affaires perçu comme un terrain de prédilection de la criminalité organisée (A), l'action législative a été complétée par la consécration de nouveaux domaines liés à la corruption (B).

*A. Protection de la transparence et de la stabilité du milieu des affaires, terrain de prédilection de la criminalité organisée*

Le secteur privé est un domaine très propice au développement des pratiques illicites de corruption et de criminalité organisée, phénomènes dont l'interaction ne fait plus aucun doute. L'infiltration de la criminalité organisée est facilitée par la diversité des acteurs opérant dans le secteur privé, qui est contrôlé dans une moindre mesure que le secteur public. La dissimulation des faits de corruption est ainsi simplifiée. Dans ce milieu des affaires, la criminalité organisée dispose de toutes les conditions pour s'étendre.

L'utilisation des personnes morales pour dissimuler des faits de corruption est un risque réel si la législation encadrant les sociétés commerciales n'est pas suffisamment restrictive et détaillée. La situation en Roumanie a fait l'objet d'une évaluation de la part de GRECO qui a émis plusieurs recommandations pour améliorer la prévention et la répression de la corruption au sein des personnes morales : renforcer les vérifications des informations requises par la loi et vérifier l'objet réel des sociétés, pendant et après leur enregistrement, renforcer la coopération des institutions impliquées dans la prévention et la détection des infractions de corruption commises pour le compte des personnes morales, et introduire un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des infractions commises pour leur compte<sup>1308</sup>.

Grâce aux modifications législatives, ces recommandations ont été mises en œuvre et il convient de mentionner en particulier ici l'introduction, pour la première fois en Roumanie, de la responsabilité pénale des personnes morales, par le biais d'une loi modificative du code pénal<sup>1309</sup>. La responsabilité pénale des personnes morales a été une question fondamentale du cadre juridique roumain pendant le processus d'intégration européenne. En effet, l'attention des autorités roumaines était régulièrement rappelée sur ce

---

<sup>1308</sup> Voir en ce sens les recommandations xii, xiii et xiv du Rapport d'Évaluation sur la Roumanie rédigé le 14 octobre 2005 dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation du GRECO, précité.

<sup>1309</sup> Il s'agit de la loi no. 278 du 4 juillet 2006 pour la modification du code pénal, ainsi que pour la modification d'autres lois, précitée.

point dans leurs rapports réguliers de l'Union<sup>1310</sup>, mais il figurait également dans les instruments internationaux en matière de lutte contre la corruption, devenus obligatoires pour la Roumanie<sup>1311</sup>.

De manière plus générale, la transparence et la stabilité du milieu des affaires est de nature à créer le cadre indispensable à une lutte efficace contre la bureaucratie et la corruption. Les mesures prises en ce sens dans le cadre du travail d'intégration européenne de la Roumanie ont visé la transparence des formalités pour l'enregistrement des sociétés commerciales et de leur entière activité, ainsi que la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre des opérations effectuées par les sociétés commerciales avec ses organes de direction<sup>1312</sup>. Ces mesures ont impliqué la modification de la loi sur le registre du commerce<sup>1313</sup>, de celle sur les sociétés commerciales<sup>1314</sup>, complétée par des nouvelles dispositions en matière fiscale<sup>1315</sup>.

#### *B. Consécration de nouveaux domaines liés à la corruption*

De la diversité des domaines du secteur privé susceptibles d'être liés à la corruption, le « paquet anticorruption » fait une sélection très éclectique allant du financement des partis politiques à la criminalité informatique. Ces choix s'expliquent par le contexte du moment, l'évolution de la société roumaine en cours de stabilisation faisant ressortir en priorité les préoccupations pour ces domaines.

Le lien entre le financement des partis politiques et la corruption est représenté par les relations existantes entre les partis politiques et les fournisseurs des fonds qui leur permettent de fonctionner. Le but d'une transparence maximale en ce domaine est d'assurer l'égalité dans la concurrence politique et de garantir l'indépendance des partis<sup>1316</sup>, décourageant ainsi la corruption. La question a été traitée par les autorités européennes au

---

<sup>1310</sup> Par exemple, dans le rapport régulier 2001, p. 24, est mentionné qu'« il conviendrait d'introduire dans le droit roumain la notion de responsabilité pénale des personnes morales ».

<sup>1311</sup> Il s'agit l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, précitée, ou de l'article 5 de la Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, précitée.

<sup>1312</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

<sup>1313</sup> Loi no. 26 du 5 novembre 1990 concernant le registre du commerce, M. Of. no. 121 du 7 novembre 1990.

<sup>1314</sup> Loi no. 31 du 16 novembre 1990 concernant les sociétés commerciales, M. Of. no. 126-127 du 17 novembre 1990.

<sup>1315</sup> Loi no. 87 du 18 octobre 1994 pour la lutte contre l'évasion fiscale, M. Of. no. 299 du 24 octobre 1994.

<sup>1316</sup> Voir en ce sens l'article 1 de la loi no. 334 du 17 juillet 2006 sur le financement de l'activité des partis politiques et des campagnes électorales, M. Of. no. 632 du 21 juillet 2006.

cours du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne<sup>1317</sup> et a fait également l'objet d'une évaluation menée par GRECO<sup>1318</sup>. Ces questionnements ont abouti à une nouvelle loi sur le financement de l'activité des partis politiques et des campagnes électorales<sup>1319</sup>, qui a, par la suite, été considérée conforme aux exigences européennes.

La criminalité informatique constitue un outil privilégié pour la corruption et la criminalité organisée, étant donné son caractère peu visible et la rapidité des opérations qu'elle permet. Un titre entier lui est consacré dans le « paquet anticorruption » garantissant la transposition en droit interne des dispositions de la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe<sup>1320</sup>, ratifiée par la Roumanie<sup>1321</sup>.

### **Conclusion du chapitre 1**

Non seulement le phénomène de corruption était largement présent dans la société roumaine au début du travail d'intégration européenne du pays, mais en plus le cadre législatif en rapport avec la corruption était largement déficitaire. Le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a réveillé la conscience des autorités roumaines qui ont dû accorder plus d'attention à la lutte contre la corruption, encadrer mieux cette lutte et ne jamais cesser d'intervenir en la matière.

L'intervention des autorités soutenue au fil du temps et étendue sur la matière. Elle a commencé par la mise à jour de la législation par rapport aux réalités pratiques et ceci s'est traduit tant par le perfectionnement de la voie classique, pénale, de lutte contre la corruption, que par la réorientation de l'intervention des autorités vers une approche multidisciplinaire.

Pour combattre la criminalité organisée, c'est justement cette approche multidisciplinaire qui s'imposait. Parce que la corruption infiltre le domaine public et agit sur le secteur privé, la criminalité organisée l'utilise comme moyen de prédilection pour atteindre

---

<sup>1317</sup> Voir par exemple le rapport régulier 2003 et le rapport de suivi 2005.

<sup>1318</sup> Rapport d'évaluation sur la Roumanie – Transparence du financement des partis politiques (Thème II) rédigé le 3 décembre 2010 dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO. L'analyse a été réalisée par GRECO par rapport à la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003). Celle-ci est disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe à l'adresse [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_FR.pdf).

<sup>1319</sup> Il s'agit de la loi no. 334 du 17 juillet 2006 sur le financement de l'activité des partis politiques et des campagnes électorales, précitée, abrogeant la loi homonyme no. 43 du 21 janvier 2003, M. Of. no. 54 du 30 janvier 2003.

<sup>1320</sup> La Convention sur la cybercriminalité a été signée à Budapest le 23 novembre 2001.

<sup>1321</sup> Loi no. 64 du 24 mars 2004 pour la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité adoptée à Budapest le 23 novembre 2001, M. Of. no. 343 du 20 avril 2004.

ses objectifs. La voie classique, pénale, de lutte contre la corruption n'était donc plus suffisante. Une nouvelle régularisation tant du domaine public, que du secteur privé a ainsi été réalisée.

Ce cadre juridique complètement réformé devait ensuite faire ses preuves, tout comme les autorités nationales devaient elles-mêmes prouver leur engagement dans la lutte contre la corruption. Ceci n'aurait pas été possible sans une application rigoureuse de la législation anti-corruption.

## Chapitre 2 – La nécessité d’une application rigoureuse de la législation anti-corruption

La lutte contre la corruption se divise, dans le cas de la Roumanie, selon deux axes : la mise en place du cadre législatif adéquat et sa mise en œuvre concrète. Si l’adoption du cadre législatif s’est obligatoirement effectuée avant l’adhésion du pays à l’Union européenne en tant que condition *sine qua non* de l’adhésion, la mise en œuvre de ce cadre n’a pu être qu’initiée pendant cette période, pour être effectivement réalisée dans la période post-adhésion.

La différence entre ces deux étapes ne se limite pas au critère temporel ainsi décrit, elle est renforcée par les changements observés dans l’attitude à l’égard de la réalisation des réformes des pays en voie d’adhésion par rapport à ceux devenus fraîchement membres : « [l]a perspective de devenir membre de l’Union européenne a été une motivation forte et les pays n’ont pas eu d’autre choix que celui de continuer leurs réformes jusqu’à ce que l’adhésion soit achevée »<sup>1322</sup> ; « [p]ourtant, une fois que le levier de l’adhésion disparaît, la volonté politique de maintenir les réformes baisse »<sup>1323</sup>.

L’indécision politique dont ont fait preuve à certaines occasions les autorités roumaines, au cours du processus d’intégration européenne du pays, a motivé la Commission européenne à mettre en place le mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie, en vue d’atteindre certains objectifs de référence spécifiques, dont celui de la lutte contre la corruption, ou celui de la réforme du système judiciaire<sup>1324</sup>.

Le mécanisme de coopération et de vérification constitue une garantie des efforts de la Roumanie à poursuivre les réformes après l’adhésion à l’Union européenne. Cette adhésion a ainsi été « conditionnée par l’acceptation du mécanisme de coopération et de vérification, qui a permis à la Commission européenne de scruter la réalisation des objectifs de référence »<sup>1325</sup>. Quatre objectifs de référence ont été établis pour la Roumanie, dont trois relatifs à la lutte contre la corruption : « 1) Constituer, comme prévu, une agence pour

---

<sup>1322</sup> EMILJA TASEVA, *Op. Cit.*, p. 352.

<sup>1323</sup> *Ibid.*, p. 353.

<sup>1324</sup> Voir en ce sens la décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d’atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, précitée.

<sup>1325</sup> EMILJA TASEVA, *Op. Cit.*, p. 352.

l'intégrité dotée de responsabilités en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêt potentiels, mais aussi de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives ; 2) Continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption à haut niveau ; 3) Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale »<sup>1326</sup>.

Le raisonnement est très simple : l'adoption du nouveau cadre juridique, résultat d'efforts soutenus des autorités et concrétisés par l'extension continue de l'intervention étatique en matière de corruption, n'aurait pas trouvé de sens sans une application rigoureuse de ce cadre juridique.

La démarche de la Commission européenne a prouvé, depuis, toute son utilité dans la mesure où les devoirs accomplis par les autorités roumaines de mise en place d'organes spécialisés pour la lutte contre la corruption (section 1) ont été contrebalancés par une instabilité politique, source d'incertitude pour mener à terme cette lutte (section 2).

*Section 1 – La mise en place d'organes spécialisés pour la lutte contre la corruption*

*Section 2 – Les fluctuations politiques, source d'instabilité pour la lutte contre la corruption*

*Section 1 – La mise en place d'organes spécialisés pour la lutte contre la corruption*

Avant de parvenir à la coordination des organes compétents en matière de corruption existante aujourd'hui, l'action des autorités roumaines s'est dispersée par l'intervention de plusieurs organismes, chacun avec son domaine de compétences, alors que le champ de leurs propres initiatives et de leurs pouvoirs était insuffisamment délimité.

Cette inflation des structures dotées d'attributions de prévention ou de lutte contre la corruption a été la conséquence directe de l'importance accordée, pendant la période préadhésion, à la question de la corruption. Les autorités roumaines ont alors exprimé le besoin de créer une multitude d'organismes, afin de se conformer à l'image d'une forte

---

<sup>1326</sup> Les objectifs de référence sont énumérés dans l'annexe à la décision de la Commission européenne établissant un mécanisme de coopération et de vérification.

considération du problème et d'assurer une couverture maximale du phénomène, au détriment d'une approche coordonnée et centralisée. Cette situation a inévitablement conduit à des cumuls de compétences, à des dispositifs lacunaires et donc inefficaces, qui en plus ne s'encadraient pas dans une conception globale et convaincante de la lutte contre la corruption dans l'ordre interne.

Les autorités européennes, chargées de la surveillance des réformes en Roumanie, ont adapté en conséquence leurs exigences<sup>1327</sup>. Si initialement les autorités nationales devaient répondre aux exigences de la Commission européenne en prenant des mesures contre la corruption, au fil des réformes leur action est apparue insuffisante, la coordination faisant défaut.

Des stratégies et plans d'action ont donc été développés en matière de lutte contre la corruption, pour contribuer à organiser l'intervention des autorités<sup>1328</sup>. De nombreux organismes dotés d'une gamme variée d'attributions, qui ont été mis en place au fil du temps, tels que la Direction générale de protection et anti-corruption sous la tutelle du ministère de la justice<sup>1329</sup>, le Comité national de prévention de la criminalité<sup>1330</sup> ou l'Autorité nationale de contrôle<sup>1331</sup>, ont été ensuite progressivement dissous.

La création d'un organisme d'enquête et de poursuite des infractions de corruption est apparue essentielle pour la lutte contre la corruption. Dans cette perspective, la nouvelle Direction nationale anticorruption fonctionnant comme un parquet spécialisé en ce domaine a été conservée et perfectionnée pour devenir le pivot de la lutte contre la corruption (§ 1). Parallèlement, un organisme indépendant intervient au soutien de la lutte contre la corruption, l'Agence nationale pour l'intégrité (§ 2).

---

<sup>1327</sup> Selon le rapport régulier 2001, p. 23, « la coordination entre les divers autres organismes chargés de lutter contre la corruption et le crime organisé reste un problème ».

<sup>1328</sup> La dernière stratégie en date a été adoptée par la Décision du gouvernement no. 215 du 20 mars 2012 portant approbation de la Stratégie nationale anticorruption pour la période 2012–2015, de l'Inventaire des mesures préventives anticorruption et des indicateurs d'évaluation, ainsi que du Plan national d'action pour la mise en application de la Stratégie nationale anticorruption pour la période 2012–2015, M. Of. no. 202 du 27 mars 2012.

<sup>1329</sup> La Direction générale de protection et anti-corruption a été créée par la décision du gouvernement no. 637 du 29 avril 2004, M. Of. no. 417 du 11 mai 2004, et dissoute par la décision du gouvernement no. 127 du 26 janvier 2006, M. Of. no. 125 du 9 février 2006.

<sup>1330</sup> Le Comité national de prévention de la criminalité a été créé par la décision du gouvernement no. 763 du 26 juillet 2001, M. Of. no. 490 du 23 août 2001, et dissous par la décision du gouvernement no. 233 du 30 mars 2005, M. Of. no. 273 du 1<sup>er</sup> avril 2005.

<sup>1331</sup> L'Autorité nationale de contrôle a été créée par la décision du gouvernement no. 745 du 3 juillet 2003, M. Of. no. 496 du 9 juillet 2003, et dissoute par l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 49 du 1<sup>er</sup> juin 2005, M. Of. no. 517 du 17 juin 2005.

## **§ 1. Le pivot de la lutte contre la corruption, le parquet spécialisé : la Direction nationale anticorruption**

« Les problèmes profondément enracinés, tels que la corruption, appellent la mise en place irréversible et le fonctionnement effectif de structures d'enquête et de répression durables, de nature à envoyer des messages dissuasifs forts »<sup>1332</sup>. La Direction nationale anticorruption apparaît en Roumanie comme cette structure durable, ayant évolué depuis sa création en 2002 pour devenir l'organisme de référence en la matière.

Les progrès de la lutte contre la corruption peuvent donc lui être attribués, non exclusivement, mais au moins principalement. En pratique, cet organisme qui fonctionne et qui produit des résultats est de fait le pivot de la lutte contre la corruption au niveau national (A). Les autres organismes dotés de compétences en la matière interviennent sur des domaines assez ciblés et en complément de son l'activité, comme c'est le cas de la Direction générale anticorruption du ministère des affaires intérieures (B).

### *A. Un organisme qui fonctionne et qui produit des résultats*

Le lien entre corruption et criminalité organisée a toujours été évident pour les autorités roumaines et, au moment où s'est posée la question de mettre en place des organismes spécialisés dédiés à la lutte contre ces deux phénomènes, le choix d'une section unique de lutte contre la corruption et la criminalité organisée a été fait, dans le cadre du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice<sup>1333</sup>. Depuis, la nécessité d'aborder dans leurs spécificités propres ces deux thèmes constitutifs d'enjeux fondamentaux de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a conduit à la création de deux structures séparées, d'importance équivalente, grands succès du travail d'intégration européenne de la Roumanie : il s'agit de la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et de terrorisme (DIICOT)<sup>1334</sup> et de la Direction nationale anticorruption (DNA).

Le fonctionnement actuel de la DNA est le résultat d'une évolution complexe de son statut et de ses compétences. Lors de sa création, sous le nom de Parquet national

---

<sup>1332</sup> Rapport d'évaluation de juin 2007, p. 6.

<sup>1333</sup> Selon l'article 28 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, M. Of. no. 219 du 18 mai 2000, précitée : « Est mise en place, par la présente loi, la Section de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, qui fonctionne dans le cadre du Parquet auprès de la Haute Cour de Justice, en tant que structure spécialisée en ce domaine au niveau national ».

<sup>1334</sup> Voir en ce sens le deuxième chapitre du deuxième titre de la première partie de cette étude.

anticorruption<sup>1335</sup>, il s'agissait d'une structure autonome, composante du ministère public, dirigée par un procureur général. Ce parquet spécialisé a été réorganisé, pour une courte période de temps, dans le Département national anticorruption, intégré au parquet près la Haute Cour de cassation et de justice et mis sous la coordination du procureur général.<sup>1336</sup> Cette « coordination » consistait en l'élaboration de « directions à caractère général concernant les mesures à prendre pour la prévention et la lutte contre la corruption, ainsi que la demande d'informations relatives à l'activité du département »<sup>1337</sup>. Cependant, son fonctionnement ayant été considéré comme imprécis et affaiblissant le statut du département<sup>1338</sup>, il a été mis fin au bref fonctionnement de cette structure en tant que département, pour qu'elle soit transformée en l'actuelle Direction nationale anticorruption<sup>1339</sup>. La DNA fait partie du parquet près la Haute Cour de cassation et de justice, étant dirigée par un procureur en chef qui est subordonné au procureur général de la Roumanie.

Le procureur en chef de la DNA et ses deux adjoints, à l'instar du procureur en chef de la DIICOT, sont nommés par le Président de la Roumanie, sur proposition du ministre de la justice après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ils doivent avoir une ancienneté de 10 ans au moins dans la fonction de procureur ou de juge et ils sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable une fois<sup>1340</sup>. La même procédure doit être suivie pour leur révocation. Les attributions du ministre de la justice dans la procédure de nomination des chefs de la DNA a fait l'objet des mêmes débats que ceux relatifs à la

---

<sup>1335</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 43 du 4 avril 2002 concernant le Parquet national anticorruption, M. Of. no. 244 du 11 avril 2002.

<sup>1336</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134 du 29 septembre 2005 pour la modification de l'ordonnance d'urgence no. 43/2002 concernant le Parquet national anticorruption, M. Of. no. 899 du 7 octobre 2005.

<sup>1337</sup> Article 1 alinéa 3<sup>1</sup> de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 43 du 4 avril 2002 concernant le Parquet national anticorruption, précitée, dans sa rédaction issue de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134 du 29 septembre 2005 pour la modification de l'ordonnance d'urgence no. 43/2002 concernant le Parquet national anticorruption, précitée.

<sup>1338</sup> Selon le rapport régulier 2003, p. 22 : « L'indépendance opérationnelle de l'office est compromise par deux éléments: la responsabilité donnée au ministère de la justice en ce qui concerne l'application des mesures de lutte contre la corruption, et le rôle de "coordination" attribué au procureur général en ce qui concerne les activités de l'office ».

<sup>1339</sup> Il est intéressant de souligner que la modification a été opérée par la loi portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement instituant le Département national anticorruption. Il s'agit de la loi no. 54 du 9 mars 2006 portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134/2005 pour la modification de l'ordonnance d'urgence no. 43/2002 concernant le Parquet national anticorruption, précitée. Ceci est un autre exemple de l'instabilité législative caractérisant la Roumanie au moment de la réalisation des réformes. Finalement, l'existence du Département national anticorruption aura duré six mois et aura mobilisé d'importantes ressources financières pour être dissous peu de temps après sa création. Les ordonnances d'urgence étant d'immédiate application, les dispositions de celle qui a mis en place le Département national anticorruption ont eu le temps de s'appliquer.

<sup>1340</sup> Voir en ce sens l'article 54 de la loi no. 303 du 28 juin 2004, précitée.

nomination du procureur général de la Roumanie, questionnant cette immixtion dans l'indépendance des procureurs<sup>1341</sup>.

Comme il a fallu du temps pour déterminer le statut le plus adéquat pour la DNA, ses compétences ont également été discutées. La situation n'est pourtant pas encore définitive, dans la mesure où la dernière modification des compétences de la DNA date du mois de juin 2013<sup>1342</sup>.

La mission principale de la DNA est l'enquête et la poursuite des infractions de corruption en général. En évoluant, ses compétences ont été spécialisées pour les infractions de corruption de niveau supérieur. Les infractions courantes de « petite » corruption relèvent de la compétence des parquets de droit commun. Ainsi, la DNA est donc compétente pour traiter des infractions prévues par la loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption à condition que l'infraction alléguée ait causé un préjudice matériel supérieur à 200 000 euros ou une perturbation particulièrement grave de l'activité d'une autorité publique, d'une institution publique ou de toute personne morale, ou si la valeur de la somme ou du bien qui fait l'objet de l'infraction est supérieure à 10.000 euros<sup>1343</sup>. Les seuils de 200 000 euros et 10 000 euros ont été fixés par une modification de la législation, intervenue après que ses effets pratiques aient été observés pendant quelques années<sup>1344</sup>. Les seuils ont été doublés par rapport aux précédents<sup>1345</sup>, pour limiter une charge de travail incompatible avec les objectifs de la DNA.

La DNA est également compétente, sans distinction selon la valeur du préjudice, de la perturbation engendrée ou de la valeur de la somme ou du bien, s'agissant des infractions de corruption commises par tous les hauts dignitaires et nombreux hauts fonctionnaires, les plus hauts membres de l'armée, les élus locaux, les avocats, ainsi que les employés des compagnies nationales<sup>1346</sup>. Pour que la corruption à haut niveau soit ciblée par la DNA, selon le souhait des autorités et les possibilités pratiques de fonctionnement de la direction,

---

<sup>1341</sup> Selon le rapport régulier 2002, p. 28 : « Le rôle important joué par le ministre de la justice dans ce processus est susceptible de nuire à l'indépendance du NAPO et, partant, de compromettre l'efficacité de ses enquêtes ».

<sup>1342</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 63 du 19 juin 2013 pour la modification de l'article 13 alinéa 12 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 43/2012 concernant la Direction nationale anticorruption.

<sup>1343</sup> Article 13 alinéa 1 (a) de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1344</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134 du 29 septembre 2005 pour la modification de l'ordonnance d'urgence no. 43/2002 concernant le Parquet national anticorruption, précitée.

<sup>1345</sup> Les seuils précédents étaient effectivement 100 000 euros et 5 000 euros.

<sup>1346</sup> Cette énumération n'est pas exhaustive. Pour la liste complète, voir l'article 13 alinéa 1 (b) de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

certaines personnes ont été exclues du champ de sa compétence : les agents de police, les maires et les maires-adjoints, les notaires publics et les huissiers<sup>1347</sup>.

Les infractions commises à l'encontre des intérêts financiers des Communautés européennes entrent dans le champ de compétence de la DNA, en raison des connexions fréquentes entre celles-ci et la corruption<sup>1348</sup>.

Outre les infractions spécifiques de corruption, la compétence de la DNA a été étendue aux infractions du code pénal incriminant les faits d'abus de la part des autorités publiques<sup>1349</sup>, si le préjudice matériel est supérieur à 1 million d'euros.

Si initialement dans le champ de compétence de la DNA figuraient également d'autres infractions du domaine douanier ou fiscale, ainsi que l'infraction de tromperie du code pénal, celles-ci ont été exclues de ces compétences par le changement législatif de juin 2013. La motivation de ce changement est à rechercher dans la nécessité de focaliser l'action de la DNA sur la haute corruption. En effet, l'analyse de son activité avait révélé que 30 % des affaires traitées concernaient des infractions d'évasion fiscale, de tromperie et de fraude douanière engendrant un préjudice matériel supérieur à 1 million d'euros, sans que puisse être constaté un rapport avec la corruption à haut niveau<sup>1350</sup>.

Pour les autres infractions de corruption qui n'entrent pas dans le champ de compétence de la DNA au regard des critères précités, les parquets locaux de droit commun sont compétents<sup>1351</sup>.

Pour les infractions à l'égard desquelles ils sont compétents, les procureurs de la DNA effectuent la poursuite pénale eux-mêmes, à la différence de la situation classique procédurale dans laquelle le procureur supervise l'activité de poursuite pénale des organes de police.

Comme la DIICOT, la DNA fonctionne de manière autonome, disposant d'officiers et d'agents de police qui exercent leurs activités sous l'autorité exclusive du procureur en chef de la DNA. Ils ne peuvent effectuer que les actes sollicités par les procureurs de cette

---

<sup>1347</sup> Le changement a été introduit par la même ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134 du 29 septembre 2005, précitée.

<sup>1348</sup> Article 13 alinéa 1<sup>1</sup> de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1349</sup> Il s'agit de l'abus dans l'exercice des fonctions contre les intérêts des personnes, celui par la restriction des droits et celui contre les intérêts publics, règlementés aux articles 246-248<sup>1</sup> du code pénal. Voir article 13 alinéa 1<sup>2</sup> de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

<sup>1350</sup> Sur toutes ces questions, voir le préambule de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 63 du 19 juin 2013 pour la modification de l'article 13 alinéa 12 de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 43/2012 concernant la Direction nationale anticorruption.

<sup>1351</sup> Article 13 alinéa 4 de la loi no. 78 du 8 mai 2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, précitée.

direction, ou par des spécialistes hautement qualifiés dans le domaine économique, financier, bancaire, douanier, informatique, auxquels l'autorité a recours pour clarifier des aspects techniques indispensables à l'exercice des poursuites pénales.

Au regard des mutations du statut et des compétences de la DNA, plusieurs difficultés se sont manifestées. Comme toute institution nouvelle créée en Roumanie pendant le travail d'intégration européenne, elle a fonctionné au début largement en sous-effectif avant d'atteindre sa capacité « de croisière »<sup>1352</sup>. De plus, le taux de remplissage des postes créés a été considérée « un test majeur de la volonté du gouvernement d'agir dans ce domaine, les précédents organes anti-corruption ayant été très largement privés d'effectifs »<sup>1353</sup>. Le nombre de postes de procureurs n'a pas été immédiatement fixé : il a évolué de 75 initialement à 130 et ensuite à 145 à l'heure actuelle.

Une « passivité des procureurs »<sup>1354</sup> a caractérisé l'activité de la DNA ses premières années, doublée d'un manque d'expérience et de formation. Des compétences insuffisamment ciblées ont rencontré la nouveauté d'un contentieux, révélant une forme de « petite » corruption, dans la mesure où pendant un certain temps, la majorité des poursuites engagées ont porté « plutôt sur des entrepreneurs privés et, dans la plupart des cas, les affaires mises à jour concernaient des actes isolés de corruption et non des réseaux complexes de corruption institutionnalisée, impliquant des fonctionnaires nationaux et régionaux de haut rang »<sup>1355</sup>.

La situation a changé avec la modification du champ de compétences de la DNA en 2005<sup>1356</sup> et du remplacement de la structure exécutive, par la nomination d'un nouveau procureur chef. A l'approche de la date prévue pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, les autorités ont donc mobilisé tous les moyens pour assurer un niveau suffisant de lutte contre la corruption, pour ne pas mettre en péril l'adhésion. Le dernier rapport de suivi de la Commission européenne avant l'adhésion se prononce en ces termes : « Depuis octobre 2005, la DNA a cessé de traiter les petites affaires de corruption pour se concentrer sur les cas de corruption de niveau moyen et élevé [...] Les enquêtes impartiales

---

<sup>1352</sup> Selon le rapport régulier 2003, p. 22, que « Le rapport régulier de l'an dernier indiquait que le pourvoi des postes vacants permettrait de jauger l'engagement pris par le gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Un an plus tard, les effectifs de l'office sont encore gravement insuffisants, ce qui signifie que les procureurs sont en charge d'un nombre excessif de dossiers (46 en moyenne) et ont donc moins la faculté de mener efficacement les enquêtes ».

<sup>1353</sup> Rapport régulier 2002, p. 28.

<sup>1354</sup> Rapport de suivi 2005, p. 16.

<sup>1355</sup> *Ibid.*

<sup>1356</sup> Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134 du 29 septembre 2005 pour la modification de l'ordonnance d'urgence no. 43/2002 concernant le Parquet national anticorruption, précitée.

menées dans des affaires concernant des accusations de corruption à haut niveau se sont sensiblement améliorées, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, par rapport à la période précédente. Les enquêtes de la DNA se sont aussi nettement améliorées d'un point de vue qualitatif : certaines enquêtes, qui avaient été closes sous l'ancienne équipe de direction pour des raisons qui demeurent obscures, ont notamment été rouvertes. La DNA dispose du personnel, des ressources financières et des capacités de formation nécessaires pour mener des enquêtes efficaces sur des affaires de corruption à haut niveau »<sup>1357</sup>.

Depuis, la DNA a eu une activité soutenue. A titre d'exemple, dans la période 2005-2012, 1496 personnes ont été condamnées sur la base des dossiers instruits par la DNA, avec un taux de 9,75 % d'acquittement sur l'ensemble des affaires. Plus de la moitié des condamnés étaient titulaires de fonctions importantes, à savoir 11 hauts dignitaires parmi lesquels un ancien premier ministre, un ministre, deux sénateurs et six députés, 26 maires et préfets, 24 magistrats, 164 officiers de police<sup>1358</sup>.

La DNA bénéficie à présent d'une image positive, étant perçu comme le gardien de l'intégrité. Ce constat est avéré tant au niveau national, où l'opinion publique lui est favorable, qu'au niveau européen, où elle bénéficie du soutien des autorités européennes.

La compétence de la DNA se limite aux affaires de corruption, mais son activité ne peut pas être détachée des autres activités du parquet, et notamment de celles du Parquet près la Haute Cour de cassation et de justice auquel il est rattaché. Celui-ci étant le principal organe de lutte contre la criminalité organisée, par le biais de la DIICOT, les conditions sont réunies pour que les affaires de corruption liées à la criminalité organisée fassent l'objet d'enquêtes plus efficaces<sup>1359</sup>. Dans la pratique, les liens découverts entre les deux phénomènes dans les enquêtes font naître un contentieux complexe nécessitant l'articulation des compétences entre les deux parquets spécialisés.

#### *B. L'activité complémentaire de la Direction générale anticorruption du ministère des affaires intérieures*

La Direction générale anticorruption (DGA) du ministère des affaires intérieures est la structure de ce ministère spécialisée dans la prévention et la lutte contre la corruption. Sa

---

<sup>1357</sup> Rapport de suivi 2006, p. 9.

<sup>1358</sup> Ces données figurent dans le rapport d'activité de la DNA dans la période 2005-2012, disponible sur le site internet de la DNA à l'adresse <http://www.pna.ro/faces/results.xhtml> Plusieurs autres informations et statistiques sont disponibles.

<sup>1359</sup> Voir sur ce sujet le rapport de suivi 2005, p. 17.

création est le résultat d'un projet de jumelage PHARE<sup>1360</sup> ayant pour objet le développement de mesures anticorruption dans le cadre de ce ministère et pour lequel l'Espagne et la Grande Bretagne ont été des partenaires<sup>1361</sup>.

Son rôle est de combattre la corruption au sein même du ministère<sup>1362</sup> et elle dispose « de compétences exclusives pour planifier et effectuer des contrôles portant sur l'intégrité du personnel du ministère »<sup>1363</sup>. Les organes de police judiciaire qui la composent sont chargés des activités de prévention et de d'identification des faits de corruption, mais aussi de l'exécution des actes ordonnés par le procureur compétent, en ce qui concerne les infractions de corruption du code pénal et de la loi sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, commises par le personnel du ministère<sup>1364</sup>. Elle travaille ainsi avec la DNA et ses compétences ne concurrencent pas les compétences spéciales d'autres organes de police judiciaire.

Concrètement, c'est grâce à des activités liées au flagrant délit et à des tests d'intégrité<sup>1365</sup> que sont détectés les cas de corruption au sein du personnel du ministère. Les employés travaillant dans des zones exposées à la corruption sont testés en priorité et, en cas de résultats négatifs aux tests, les structures compétentes du parquet sont saisies, pour décider d'actes de procédure ou pour faire appel à des investigateurs infiltrés pour plus d'informations<sup>1366</sup>.

---

<sup>1360</sup> Mis en place depuis 1998 à l'initiative de la Commission, le rôle des mécanismes de jumelage est d'aider les pays candidats à renforcer leurs capacités institutionnelles à mettre en œuvre l'acquis, grâce au jumelage d'administrations et d'agences d'un pays candidat avec leur homologue d'un pays membre. Le programme Phare est un programme de financement européen complètement orienté sur l'aide à la préadhésion des pays candidats. Voir pour plus de détails à ces sujets l'introduction de cette étude.

<sup>1361</sup> Il s'agit du programme PHARE RO 02/IB/JH-07 financé par le Programme national PHARE 2002.

<sup>1362</sup> Voir en ce sens la loi no. 161 du 30 mai 2005 concernant la mise en place de mesures pour la prévention et la lutte contre la corruption dans le cadre du ministère de l'administration et des affaires intérieures, M. Of. no. 476 du 6 juin 2005.

<sup>1363</sup> Rapport de suivi 2006, p. 9.

<sup>1364</sup> Nouvel article 1 alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 120 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 concernant l'opérationnalisation de la Direction générale anticorruption du ministère des affaires intérieures, M. Of. no. 809 du 6 septembre 2005, tel que modifié par l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 59 du 12 juin 2013 concernant la mise en place de mesures pour accroître l'efficacité des activités de prévention et de lutte contre la corruption, M. Of. no. 355 du 14 juin 2013.

<sup>1365</sup> Les tests d'intégrité professionnelle sont réalisés par des policiers infiltrés de la DGA, auprès du personnel du ministère, les personnes visées étant mises dans une situation de corruption afin de vérifier leur réaction. Une procédure de réalisation de ces tests a été élaborée au niveau central. Comme information, au niveau de l'année 2012 ont été effectués 102 tests d'intégrité professionnelle, 86 avec des résultats positifs dans le sens que les personnes testées ont fait preuve d'intégrité, et 16 avec des résultats négatifs, signifiant que les employés du ministère ont reçu des avantages afin de ne pas accomplir leurs attributions de manière légale. Ces tests ont visé, en 2012, 124 employés du ministère.

<sup>1366</sup> Sur toutes ces questions, voir le bilan d'activité de la DGA pour l'année 2012, disponible sur le site internet de la DGA à l'adresse <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=70>

Dans la lutte contre la corruption en Roumanie, un nombre limité de faits de corruption a été signalé par les autorités administratives, donc différentes de la structure classique d'enquête et de poursuite des faits de corruption qu'est la DNA. « Une exception a cependant pu être constatée au sein de la police, où la DGA a relevé de très nombreux cas »<sup>1367</sup>.

De plus, « la DGA est, à ce jour, le seul département à procéder à une analyse circonstanciée des risques de corruption »<sup>1368</sup>. Elle est en ce sens une institution très moderne dotée de capacités complètes en matière de corruption, bien que destinée à cibler un domaine très précis de la corruption, celui des employés du ministère des affaires intérieures. Ses prérogatives dépassent ainsi le cadre dans lequel elle intervient et, pour en tirer pleinement profit, elle « devrait à présent étendre ses bons résultats à d'autres cas de corruption graves et complexes, y compris dans le domaine des marchés publics et des liens de corruption entre la police et la criminalité organisée »<sup>1369</sup>.

La corruption au sein du personnel chargé d'appliquer la loi était présente pendant tout le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et, si des mesures efficaces ont été prises et ont donné des résultats, elle n'a été que réduite et non pas supprimée. L'engagement des autorités pour la combattre se poursuit d'ailleurs sous la surveillance de la Commission européenne, dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification qui a appelé des mesures supplémentaires. Une nouvelle compétence de la DGA a ainsi été créée la mise en place d'un « call center » en matière de corruption, à la disposition des citoyens, pour dénoncer les actes de corruption<sup>1370</sup>. La DGA répond aux appels et les transmet au parquet compétent.

Cette démarche contribue également à renforcer la transparence de la lutte contre la corruption pour le grand public, aspect essentiel pour instaurer une éthique publique à l'égard de la corruption. L'exigence de transparence constitue précisément la justification d'un nouvel organisme indépendant au soutien de la lutte contre la corruption : l'Agence nationale pour l'intégrité.

---

<sup>1367</sup> Sur ces questions, voir le rapport d'évaluation 2012, p. 21.

<sup>1368</sup> Rapport d'évaluation 2012, p. 20.

<sup>1369</sup> *Ibid.*

<sup>1370</sup> Nouvel article 1<sup>er</sup> introduit dans l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 120 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 concernant le fonctionnement de la Direction générale anticorruption du ministère des affaires intérieures, précitée, par la loi no. 146 du 23 juillet 2012 pour la modification de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 120 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 concernant l'opérationnalisation de la Direction générale anticorruption du ministère des affaires intérieures, M. Of. no. 506 du 24 juillet 2012.

## **§ 2. Un organisme indépendant au soutien de la lutte contre la corruption : l'Agence nationale pour l'intégrité**

L'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) est citée par la Commission européenne parmi les institutions essentielles qui contribuent à renforcer la base de la lutte contre la corruption en Roumanie, aux côtés de la DNA<sup>1371</sup>.

Organisme nouveau et unique en son genre, l'ANI est perçue comme un véritable succès (A). Elle s'est affirmée malgré les entraves à son fonctionnement manifestées au fil du temps (B).

### *A. Un organisme unique perçu comme un succès*

La création d'une telle agence était comprise dans les exigences de la Commission européenne et constitue le deuxième objectif de référence identifié par le rapport d'évaluation de juin 2007, rédigé dans le cadre du mécanisme de coopération et vérification : « constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité compétente en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels et dotée de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives », qui soit « à la fois efficace et indépendante »<sup>1372</sup>.

L'ANI a été créée rapidement après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne<sup>1373</sup>. L'obligation qui incombe à la plupart des officiels<sup>1374</sup> de déclarer publiquement leur patrimoine et leurs intérêts<sup>1375</sup> en constitue le fondement et a été instaurée dans le but d'assurer une transparence maximale du système public et permettre de vérifier la licéité de leurs acquisitions et l'absence d'incompatibilités avec leurs fonctions.

---

<sup>1371</sup> Voir en ce sens le rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 4.

<sup>1372</sup> Voir en ce sens le rapport d'évaluation de juin 2007, p. 14.

<sup>1373</sup> Loi n° 144 du 21 mai 2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, M. Of. no. 359 du 25 mai 2007.

<sup>1374</sup> Pour une liste exhaustive, voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi no. 176 du 1<sup>er</sup> septembre 2010 concernant l'intégrité dans l'exercice des fonctions et des hautes fonctions publiques, pour la modification de la loi no. 144/2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, ainsi que pour la modification d'autres actes normatifs, M. Of. no. 621 du 2 septembre 2010.

<sup>1375</sup> Dans la déclaration d'intérêts doivent figurer les mentions suivantes : la qualité d'associé ou d'actionnaire dans des sociétés commerciales, compagnies nationales, institutions de crédit, groupements d'intérêt économique, membre dans des associations, fondations ou organisations non-gouvernementales, la qualité de membres des organes de direction de celles-ci, de membre de syndicat ou la qualité de membre dans l'organe de direction d'un parti politique (voir en ce sens l'annexe no. 2 de la loi no. 176 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, précitée), soit toutes les qualités mentionnées dans titre concernant le conflit d'intérêts de la loi no. 161 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des hautes fonctions officielles, de la fonction publique et dans le milieu commercial, la prévention et la sanction de la corruption, précitée.

Parmi les personnes occupant des postes publics soumis à cette obligation peuvent être cités le Président de la Roumanie, les conseillers du Président et les conseillers d'État, les députés et les sénateurs, les membres roumains du Parlement européen et de la Commission européenne, le premier ministre, les membres du gouvernement, les secrétaires d'État, les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les juges et les procureurs, les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes, les élus locaux, les préfets, ainsi que les membres de plusieurs autres organismes publics. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts doivent être présentées au plus tard 30 jours après l'entrée en fonctions et renouvelées au plus tard 30 jours après la cessation de l'activité.

L'ANI intervient d'office ou à la suite d'une demande reçue pour « évaluer les déclarations de patrimoine, les données et les informations concernant le patrimoine, les changements intervenus dans le patrimoine, les incompatibilités et les conflits d'intérêts éventuels dans lesquels pourraient se trouver les personnes susvisées pendant l'exercice de leurs fonctions et hautes fonctions publiques »<sup>1376</sup>.

L'ANI est une autorité administrative indépendante<sup>1377</sup> centralisée. Son personnel est composé d'un président, d'un vice-président, d'inspecteurs d'intégrité<sup>1378</sup> dotés d'un statut de fonctionnaires publics, nommés sur concours et tenus au secret professionnel, et de personnel administratif<sup>1379</sup>. Dans son fonctionnement, l'ANI se présente comme un organe d'enquête totalement impartial. Elle effectue des recherches, en informe les personnes visées, procède à l'audition des celles-ci, procède à la recherche de preuves si nécessaire, constitue un dossier et saisit les organes compétents pour prendre des mesures d'instruction et imposer des sanctions.

La répartition des dossiers entre les inspecteurs de l'agence est aléatoire, par l'intermédiaire d'un système électronique. L'inspecteur peut fonder son évaluation sur les informations qui sont publiques et, seulement après avoir informé la personne concernée de l'évaluation en cours, peut demander des informations confidentielles de la part des autorités, sous peine de nullité de ses actes à défaut de respect de cette condition. La personne visée bénéficie de garanties procédurales puisque sont prévues les obligations de l'informer, de lui donner la possibilité d'être entendue et de solliciter des preuves. Une expertise extrajudiciaire peut également être réalisée.

---

<sup>1376</sup> Article 8 de la loi no. 176 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, précitée.

<sup>1377</sup> L'ANI est contrôlée par le Conseil national de l'intégrité du Sénat doté à son égard d'attributions administratives et disciplinaires.

<sup>1378</sup> Il s'agit d'une traduction mot pour mot de cette nouvelle fonction introduite dans le système roumain à l'occasion de la création de l'ANI.

<sup>1379</sup> En juin 2013, l'ANI fonctionnait avec 83 employés, dont 34 inspecteurs d'intégrité.

Le but de l'évaluation de la déclaration de patrimoine est de vérifier la correspondance entre les données déclarées par la personne et sa situation réelle. A la fin de l'évaluation, un rapport est rédigé. Si une « différence significative »<sup>1380</sup> de plus de 10 000 euros est constatée entre les changements intervenus dans le patrimoine pendant l'exercice des fonctions publiques et les revenus obtenus dans la même période, les organes fiscaux, de poursuite pénale ou disciplinaires compétents sont saisis, ainsi que la commission d'enquête de la cour d'appel du ressort.

Les commissions d'enquête sur le patrimoine, introduites ultérieurement dans la procédure, fonctionnent dans le cadre de chaque cour d'appel<sup>1381</sup> et représentent un stade intermédiaire entre l'ANI et les tribunaux. La commission d'enquête contrôle le rapport d'évaluation de l'ANI, procède à l'audition de la personne impliquée et peut aussi effectuer des recherches locales. Elle décide à la majorité de ses membres, et par ordonnance motivée, soit de renvoyer l'affaire à la cour d'appel compétente si elle constate que l'acquisition d'une partie du patrimoine de la personne n'est pas justifiée, soit de classer l'affaire sans suite, soit de suspendre le contrôle et d'envoyer l'affaire au parquet compétent s'il apparaît qu'une infraction a été commise<sup>1382</sup>. Pour la personne concernée, en cas d'irrégularité, la procédure peut conduire à des mesures de confiscation, ou à la mise en œuvre de poursuites pénales.

La procédure est similaire pour l'évaluation des conflits d'intérêts ou des incompatibilités sur la base des déclarations d'intérêts. Les mêmes étapes et garanties sont prévues. Si un conflit d'intérêts ou une incompatibilité est constatée, l'ANI saisit les organes compétents pour l'ouverture d'une procédure disciplinaire, ainsi que la juridiction administrative compétente pour constater la nullité des actes émis par la personne concernée pendant la période de conflit ou d'incompatibilité<sup>1383</sup>. La personne en cause s'expose à des poursuites disciplinaires et sera suspendue de sa fonction.

Un système de sanctions mis en place pour assurer l'autorité des décisions de l'ANI remplit la fonction dissuasive nécessaire au bon fonctionnement de l'ANI. La violation de

---

<sup>1380</sup> Article 18 de la loi no. 176 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, précitée.

<sup>1381</sup> Une commission est composée de deux juges de la cour d'appel et un procureur. Voir en ce sens le nouvel article 10 de la loi no. 115 du 16 octobre 1996 concernant la déclaration et le contrôle de la fortune des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes avec fonctions de direction, précitée.

<sup>1382</sup> Nouvel article 10<sup>4</sup> de la loi no. 115 du 16 octobre 1996 concernant la déclaration et le contrôle de la fortune des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes avec fonctions de direction, précitée.

<sup>1383</sup> Nouvel article 23 de la loi no. 115 du 16 octobre 1996 concernant la déclaration et le contrôle de la fortune des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes avec fonctions de direction, précitée.

l'obligation de répondre aux demandes de l'ANI est sanctionnée par une amende forfaitaire pour chaque jour de retard. Le fait de faire, de manière intentionnelle, des déclarations de patrimoine ou d'intérêts qui ne correspondent pas à la vérité, constitue l'infraction de faux en déclarations punie selon le code pénal, tandis que l'omission de déposer les déclarations dans les délais et le fait d'y inscrire des mentions imprécises sont sanctionnées par le paiement d'amendes<sup>1384</sup>. En contrepartie, des amendes<sup>1385</sup> sont aussi imposées aux fonctionnaires de l'ANI qui ne s'acquittent pas de leurs obligations, lorsqu'ils omettent, par exemple, d'appliquer les sanctions exigées par la loi à certaines personnes publiques<sup>1386</sup>. Ces mesures ne constituent pas seulement une précaution destinée à garantir le bon fonctionnement de l'ANI, elles sont également l'expression de la lutte contre la corruption, qui doit commencer par être appliquée à l'ANI elle-même.

### *B. Les entraves au fonctionnement de l'ANI*

L'ANI intervient à chaque étape d'un long processus dont le point de départ est l'évaluation, puis le déclenchement éventuel d'une procédure et la réalisation d'une enquête, pour tirer les conclusions qui s'imposent et agir en conséquence. Cette perspective d'ensemble et l'image très positive qu'elle renvoie représentent une issue favorable d'une période mouvementée pour l'ANI.

L'élaboration de la loi sur l'ANI n'a pas échappé aux événements qui ont ponctué toutes les réformes faites dans le cadre du processus d'intégration européenne de la Roumanie et suivant son adhésion à l'Union européenne. Pour parvenir à la version actuellement en vigueur, la législation règlementant l'ANI a fait l'objet de modifications successives souvent de manière répétitive, sur les mêmes points, symptôme d'un engagement politique inconstant qui s'est traduit par une maladresse législative et le recul sur la raison même d'être de l'ANI.

La loi relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'ANI date du mois de mai 2007. Elle a été suivie de près de deux ordonnances d'urgence la modifiant<sup>1387</sup>.

---

<sup>1384</sup> Articles 27-29 de la loi no. 144 du 21 mai 2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, précitée.

<sup>1385</sup> Les amendes sont prévues pour les cas où les faits ne constituent pas des infractions, qui sont considérées plus graves et sont punies différemment.

<sup>1386</sup> Article 29 alinéas 2 et 3 de la loi no. 144 du 21 mai 2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, précitée.

<sup>1387</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence no. 49 du 30 mai 2007 pour la modification de la loi no. 144/2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, M. Of. no. 375 du 1<sup>er</sup> juin 2007, et l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 138 du 6 décembre 2007 pour la modification

Les deux ordonnances d'urgence ont été approuvées par des lois, qui sont intervenues l'année suivante apportant des modifications supplémentaires. Après une période d'un fonctionnement stabilisé, la loi a été de nouveau modifiée en juin 2010 et en septembre 2010. Aucun des changements apportés n'a été anodin et ils ont tous impliqué des conséquences pratiques majeures.

Un premier point concerne la définition de la notion de « différence significative » entre le patrimoine possédé et celui déclaré, à partir duquel l'inspecteur de l'agence saisit les organes compétents pour prendre des mesures. Cette différence significative, qui était initialement d'au moins 10 %, avec un seuil minimum de 20 000 euros, est passée à 10 000 euros. Cette rectification a permis d'éliminer la possibilité qu'une somme importante échappe à la vigilance de l'agence s'agissant des grandes fortunes<sup>1388</sup>, ce qui aurait favorisé ces dernières.

Par cette même réforme, la notion de patrimoine « illicite » a été remplacée par celle de patrimoine « injustifié », notion moins exigeante. De plus, le critère de l'illicite existait déjà pour définir la compétence des organes de poursuite pénale, ce qui donnait une superposition des compétences<sup>1389</sup>.

Toutes les avancées réalisées grâce à l'adoption de la loi ont été remises en question par une décision de la Cour constitutionnelle roumaine<sup>1390</sup> laquelle, saisie en avril 2010 pour un examen *a posteriori* de la loi, a déclaré inconstitutionnels des dispositions importantes de la loi, dont dépendait la raison d'être de l'ANI elle-même. La Cour a considéré que, dans la mesure où les inspecteurs d'intégrité effectuaient des activités de recherche et d'enquête, rédigeaient ensuite un document qui ressemblait fortement à des réquisitions du parquet, appréciaient les preuves et donnaient leur analyse concernant la provenance justifiée ou non du patrimoine, « disant ainsi le droit », il y avait confusion entre la fonction d'enquête et celle de jugement et certaines des activités des inspecteurs d'intégrité avaient caractère juridictionnel.

Une des compétences principales des inspecteurs d'intégrité était la possibilité de demander, dans son rapport d'évaluation, la confiscation du patrimoine injustifié. Cette faculté avait été imaginée comme la raison d'être de l'ANI et comme la sanction la plus

---

de la loi no. 144/2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, M. Of. no. 843 du 8 décembre 2007.

<sup>1388</sup> Voir en ce sens l'exposé des motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 49 du 30 mai 2007 pour la modification de la loi no. 144/2007 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, précitée.

<sup>1389</sup> Sur cette question, voir le rapport d'évaluation de juin 2007, p. 16.

<sup>1390</sup> Décision de la Cour constitutionnelle no. 415 du 14 avril 2010, M. Of. no. 294 du 5 mai 2010.

dissuasive pouvant être imposée. La Cour constitutionnelle l'a qualifiée d'inconstitutionnelle, dans la mesure où la mesure de confiscation était ainsi étendue des biens acquis de manière illicite, aux biens injustifiés.

Un renversement de la charge de la preuve, et la violation du principe constitutionnel instituant la présomption de l'acquisition licite de la fortune, ont également été constatés en ce qu'une fois identifiée une différence significative entre la déclaration de patrimoine et le revenu réel, cette différence était considérée comme suffisante pour qualifier le patrimoine d'injustifié. Il appartenait ensuite à la personne contrôlée, de démontrer la licéité de son origine.

En outre, la publication, sur le site internet de l'ANI, des déclarations de patrimoine et d'intérêt des officiels, a été jugée contraire au droit au respect et à la protection de la vie privée.

La Cour constitutionnelle a également demandé, conformément au principe constitutionnel selon lequel les doublons normatifs sont proscrits, l'élimination des parallélismes existant entre la législation en matière de contrôle des patrimoines, et des dispositions ayant le même objet figurant dans plusieurs lois, à savoir celle sur la déclaration et le contrôle de la fortune des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes avec fonctions de direction, notamment dans le paquet anticorruption et, ensuite, dans la loi sur l'ANI.

Au-delà des fondements juridiques incontestables de cette décision de la Cour Constitutionnelle, c'est l'attitude des autorités roumaines qui en ont profité pour revenir sur les apports de la loi pour les réduire à néant qui a semblé critiquable. Le doute a émergé une nouvelle fois quant à l'engagement politique des autorités roumaines dans la lutte contre la corruption, puisque la loi modificative adoptée par le Parlement en réponse à la décision de la Cour constitutionnelle dépassaient les exigences de la Cour et portaient atteinte au fondement même de l'activité de l'ANI. Les possibilités de sanctionner les écarts constatés entre les avoirs et les revenus étaient ainsi éliminées et, de ce fait, était supprimé le contrôle de l'augmentation de patrimoine des dignitaires et des hauts fonctionnaires dans l'exercice de leur mandat. Étaient aussi limitées, l'efficacité des enquêtes de l'ANI et la transparence du patrimoine puisque des déclarations moins exigeantes étaient prévues. Formulant ses critiques sur la nouvelle loi qui « place la Roumanie en situation de violation manifeste des engagements qu'elle a pris lors de son adhésion »<sup>1391</sup>, la Commission européenne a réagi énergiquement dans son rapport rédigé dans le cadre du mécanisme de coopération et de

---

<sup>1391</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2010, p. 9.

vérification. Selon ses termes, « il est évident que le Parlement et le gouvernement sont tenus de modifier la loi déclarée contraire à la Constitution par la Cour constitutionnelle, mais ils ont aussi le devoir de trouver les moyens légaux d'honorer les engagements contractés vis-à-vis de l'UE au moment de l'adhésion »<sup>1392</sup>.

En dehors de cette question tenant au fond de la loi, sa procédure d'adoption n'avait pas respecté les étapes légales. Le Sénat, en tant que chambre décisionnelle dans la procédure, avait supprimé de la loi une partie qui figurait pourtant dans la version adoptée par la Chambre des députés<sup>1393</sup>. Dans ces conditions, le Président de la Roumanie avait exercé son droit constitutionnel en vertu duquel il peut demander le réexamen de la loi devant le Parlement, la partie supprimée étant réintroduite dans la Chambre des députés, pour être de nouveau ignorée par le Sénat. Le Président de la Roumanie a alors saisi la Cour constitutionnelle pour un examen *a priori* de la nouvelle loi, qui a été déclarée inconstitutionnelle pour des raisons de non-respect de la procédure législative<sup>1394</sup>. À la suite de cet enchaînement d'événements, et sous la pression des autorités européennes, les discussions autour d'une autre loi ont été ouvertes, conduisant à l'adoption d'un texte toujours en vigueur.

Depuis, l'ANI « a renoué avec son ancien bilan »<sup>1395</sup>, les incidents susmentionnés ayant intervenu juste au moment où elle commençait à être reconnue comme un partenaire important dans la prévention et la répression des faits de corruption, par le ministère public, la DNA et d'autres autorités chargées de faire appliquer la loi<sup>1396</sup>. Pourtant, subsiste le problème du suivi de son action par les instances judiciaires et administratives compétentes. « Les procédures judiciaires relatives aux affaires relevant des [...] attributions de l'ANI ont été particulièrement lentes »<sup>1397</sup> et le nombre de cas dans lesquels les juridictions se sont appropriés les constatations de l'ANI est encore insuffisant. Dans ce contexte, le nombre très réduit de décisions en matière de confiscation des avoirs est à déplorer, alors que les décisions constatant des incompatibilités sont majoritaires et dépassent de manière

---

<sup>1392</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>1393</sup> Il s'agit de la partie modifiant la loi no. 115 du 16 octobre 1996 concernant la déclaration et le contrôle de la fortune des dignitaires, des magistrats, des fonctionnaires publics et de certaines personnes avec fonctions de direction, précitée.

<sup>1394</sup> Décision de la Cour constitutionnelle no. 1018 du 19 juillet 2010, M. Of. no. 511 du 22 juillet 2010.

<sup>1395</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2011, p. 7.

<sup>1396</sup> Voir en ce sens le rapport d'évaluation de juillet 2010, p. 6.

<sup>1397</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 18.

importante les deux autres champs d'intervention de l'autorité, ceux des confiscations et des constatations de conflit d'intérêts<sup>1398</sup>.

Une autre critique porte actuellement sur le rôle des commissions d'enquête sur le patrimoine, qui « semblent avoir eu pour effet de compliquer les poursuites pour avoirs injustifiés. Ces commissions ont ajouté un niveau de juridiction supplémentaire, tout en offrant moins de transparence et de droits aux parties »<sup>1399</sup>. En outre, elles faisaient double emploi avec les cours d'appel, dans la mesure où elles statuent au regard de la même exigence de preuve factuelle que le juge de fond, compétence qui revient aux cours d'appel.

La Commission européenne accorde une place très importante à l'ANI dans ses rapports d'évaluation et réitère à chaque occasion son soutien pour l'ANI, encourageant les réformes et le perfectionnement de l'institution. S'il est évident qu'un certain nombre des difficultés rencontrées au cours de ces réformes était inévitable, en raison du caractère nouveau de la structure, il importait essentiellement de ne pas revenir sur les progrès pour des raisons politiques.

## *Section 2 – Les fluctuations politiques, source d'instabilité pour la lutte contre la corruption*

La corruption se manifeste, en premier lieu, dans le secteur public lequel, en dépit des effets néfastes qu'il subit comme conséquence de la corruption, en tire également profit, par l'enrichissement individuel de certains de ses membres peu scrupuleux. Pour réglementer la lutte contre la corruption, ce sont toujours les organes publics qui doivent agir et, dans le contexte d'une société en transition comme la société roumaine actuelle, la corruption est hautement présente dans le secteur public, ce qui explique une certaine réticence des mêmes autorités publiques à intervenir pour la combattre. Cette attitude correspond, pour le dire d'une manière très caricaturale, au vieil adage « On ne mord pas la main qui nous nourrit ». Elle est aussi, vraisemblablement, une conséquence de la crainte

---

<sup>1398</sup> Sur le site internet de l'ANI à l'adresse <http://integritate.eu/> il y a une rubrique qui regroupe les décisions définitives et irrévocables prononcées par les juridictions dans les affaires relevant de l'ANI. En août 2013, la situation est la suivante : 4 décisions en matière de confiscation des avoirs, 13 décisions de constatation d'incompatibilités et 2 décisions constatant des conflits d'intérêts.

<sup>1399</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 18.

que certains membres des organismes publics peuvent ressentir, de subir un jour les effets des mesures qu'eux-mêmes auraient introduit dans la législation.

La question se pose surtout au niveau politique. La classe politique roumaine étant surveillée de manière étroite par les autorités européennes elle s'est trouvée contrainte d'agir, mais l'a fait avec des intermittences et même certains reculs. Cette oscillation a été une source d'instabilité pour la lutte contre la corruption et a contribué à une mauvaise image de la Roumanie au niveau européen, tandis qu'au niveau national, elle a affecté la confiance des citoyens dans leurs propres autorités publiques et dans la classe politique.

La mise en place d'organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption constitue, certes, la base de cette lutte, mais il est indispensable aussi de créer pour ces organismes, un cadre propice à un bon fonctionnement. Il appartient donc au pouvoir politique de prendre les mesures nécessaires à lever les obstacles auxquels ils se heurtent dans la lutte contre la corruption. L'engagement politique fluctuant des autorités roumaines a transformé cette démarche en un processus assez lent (§ 1) En fonction des domaines, la détermination politique a été plus ou moins forte et, dans le contexte de la lutte contre la corruption en Roumanie, l'enjeu le plus dramatique a été la lutte contre la corruption à haut niveau (§ 2).

### **§ 1. La lente levée des obstacles concrets à la lutte contre la corruption**

Plusieurs types d'obstacles, de nature et d'ampleur différentes, ont été identifiés face à la lutte contre la corruption. Cependant, de cet ensemble, deux catégories peuvent être identifiées : parmi les obstacles légaux, sont ainsi visées les immunités (A), tandis que pour éliminer les obstacles institutionnels, s'impose la responsabilisation du système judiciaire (B).

La suppression de ces obstacles s'est étendue dans le temps, au fil des réformes. Alors que les changements ont débuté concrètement en 2002, des mesures essentielles étaient aussi prises en 2012, s'inscrivant ainsi dans un processus assez lent dont le résultat est encore perfectible.

#### *A. Les obstacles légaux : les immunités*

La législation roumaine prévoit des immunités qui sont similaires à celles existantes dans d'autres ordres juridiques. Elles ont été critiquées pour leur étendue et des réformes

ont été nécessaires pour les limiter aux normes acceptables au regard des standards européens posés par les autorités européennes au cours du processus d'adhésion..

Deux types d'immunités existent dans le système roumain : en premier lieu, la « non-responsabilité » ou liberté de parole des parlementaires dans des procédures relatives aux votes ou aux opinions exprimées pendant un mandat parlementaire et, en second lieu, « l'inviolabilité » ou l'immunité d'arrestation de plusieurs catégories de personnes, qui ne peuvent être arrêtées, détenues ou poursuivies sans l'accord de l'organe compétent<sup>1400</sup>.

L'immunité des parlementaires et celles des membres du gouvernement sont les immunités qui ont posé le plus de problèmes, parce qu'elles étaient plus protectrices pour les personnes visées que cela n'était raisonnablement nécessaire, surtout dans un contexte de la lutte contre la corruption.

Avec la révision constitutionnelle de 2003, l'immunité des parlementaires a été réformée. Cette immunité, relative aux votes et aux opinions politiques exprimées pendant le mandat, est absolue et il n'existe aucune possibilité de poursuivre, sur cette base, les députés et les sénateurs. L'immunité relative aux faits qui n'ont pas de rapport avec les votes et les opinions politiques est plus limitée, les parlementaires pouvant être poursuivis et jugés pour ces faits, sans pour autant qu'ils ne puissent être perquisitionnés, gardés à vue ou arrêtés, sans l'accord de la chambre dont ils sont membres. La seule exception est le cas d'une infraction flagrante<sup>1401</sup>.

La demande de perquisition, de garde à vue ou d'arrestation est adressée, par le ministre de la justice, à la chambre qui se prononce à la majorité de ses membres. Afin de ne pas entraver le déroulement de la procédure, l'inscription prioritaire à l'ordre du jour des demandes ainsi formulées est prévue<sup>1402</sup>.

Pour les membres du gouvernement, la loi ne mentionne pas explicitement d'immunité. La procédure prévue décrit les conditions dans lesquelles peut être engagée la responsabilité pénale des ministres<sup>1403</sup>. Seuls la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la Roumanie ont le droit de demander la poursuite pénale des membres du gouvernement pour les faits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le débat devant la Chambre des députés ou le Sénat se fait sur la base du rapport rédigé par une commission

---

<sup>1400</sup> Voir en ce sens le Rapport d'Évaluation sur la Roumanie rédigé le 8 mars 2002 dans le cadre du premier cycle d'évaluation du GRECO, p. 16.

<sup>1401</sup> Article 72 de la Constitution.

<sup>1402</sup> Voir en ce sens le règlement de la Chambre des députés et le règlement du Sénat, disponibles en ligne sur les sites internet de ces institutions.

<sup>1403</sup> Article 109 alinéa 2 de la Constitution et articles 10-22 de la loi no. 115 du 28 juin 1999 concernant la responsabilité ministérielle, M. Of. no. 200 du 23 mars 2007.

permanente ou une commission spéciale d'enquête constituée dans ce but qui, dans le cadre de sa compétence, a conduit une enquête relative à l'activité déployée par le gouvernement ou par un ministère. La demande de poursuite pénale des membres du gouvernement est adoptée à la majorité des membres de la chambre compétente.

L'évolution législative en matière d'immunité des ministres concerne en particulier les anciens ministres, dont l'immunité a été jugée contraire aux principes européens, tant par le GRECO<sup>1404</sup>, que par la Commission européenne. Elle a été supprimée de la législation roumaine par une ordonnance d'urgence adoptée expressément dans ce but<sup>1405</sup>, suivant les recommandations répétées des documents européens visant la situation en Roumanie. Cette mesure a été essentielle pour la lutte contre la corruption à haut niveau et la loi est très claire sur ce point : « La poursuite pénale et le jugement des anciens membres du gouvernement, pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions [...], s'effectue selon les règles procédurales de droit commun. Les dispositions d'ordre procédural [visant le régime applicable aux ministres en fonction] ne s'applique aux anciens membres du gouvernement en aucune situation »<sup>1406</sup>.

Ces deux immunités ont nourri la majorité des discussions sur le secteur public. Des professions du secteur privé qui bénéficiaient d'immunités selon des réglementations anciennes ont également été ciblées par les autorités européennes. C'est surtout afin de se conformer aux recommandations du GRECO que les lois régissant ces professions ont été modifiées, dans le sens de la suppression de ces immunités. Les notaires, les avocats et les huissiers de justice sont concernés<sup>1407</sup>.

---

<sup>1404</sup> La recommandation xii du Rapport d'Évaluation sur la Roumanie rédigé le 8 mars 2002 dans le cadre du premier cycle d'évaluation du GRECO, précise qu'il est nécessaire d'« amender la législation nationale afin de restreindre les catégories de personnes jouissant de l'immunité des poursuites pénales (la véritable inviolabilité assurée notamment aux anciens ministres apparaît incompatible avec les normes énoncées par le Principe directeur 6) ».

<sup>1405</sup> Il s'agit de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 3 du 27 janvier 2005 pour la modification de la loi no. 115/1999 concernant la responsabilité ministérielle, M. Of. no. 116 du février 2005.

<sup>1406</sup> Article 23 alinéas 2 et 3 de la loi no. 115 du 28 juin 1999 concernant la responsabilité ministérielle, précitée.

<sup>1407</sup> Les modifications ont été opérées, dans les trois cas, par l'intermédiaire d'ordonnances d'urgence, l'urgence étant justifiée par la nécessité de mettre la législation en conformité avec les exigences européennes. Voir en ce sens l'exposé de motifs de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no.25 du 31 mars 2005 portant abrogation de l'article 31 de la loi sur les notaires public et l'activité notariale no. 36/1995, M. Of. No. 278 du 4 avril 2005, éliminant l'immunité des notaires, et celui de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no.190 du 21 novembre 2005 pour la réalisation de certaines mesures nécessaires dans le processus d'intégration européenne, M. Of. no. 1179 du 28 décembre 2005, éliminant l'immunité des huissiers de justice et des avocats.

*B. La responsabilisation du système judiciaire, mesure destinée à éliminer les obstacles institutionnels*

La responsabilisation du pouvoir judiciaire est liée à la lutte contre la corruption surtout dans la perspective de l'attitude que les membres du système judiciaire doivent adopter face aux affaires de corruption qui leur sont soumises. Les magistrats doivent ainsi traiter les dossiers en évitant les voies qui leur permettent de temporiser, analyser le fond des dossiers sans s'arrêter à des questions procédurales et, dans la mesure du possible, bénéficier d'une formation spécialisée.

La nécessité d'intervenir pour responsabiliser le système judiciaire est apparue au regard du traitement des dossiers de corruption, et en particulier de ceux faisant état d'une corruption à haut niveau. Les autorités européennes avaient remarqué que « les efforts et les résultats de la DNA en ce qui concerne les poursuites pour corruption à haut niveau ne sont pas soutenus par un rendement similaire du système judiciaire »<sup>1408</sup>.

Les explications ont été trouvées dans la méconnaissance des magistrats du phénomène de corruption et leurs lacunes en matière de formation. Les capacités insuffisantes du système ont également été visées. Cet état de fait s'est traduit par des arrêts cléments en matière de corruption, prononçant des peines dénuées d'effet dissuasif, qui ne remplissaient donc pas leur fonction préventive<sup>1409</sup>, ainsi que par des procédures d'une longueur injustifiée, allant jusqu'à l'intervention de la prescription des faits jugés<sup>1410</sup>.

Au niveau individuel de chaque magistrat, la responsabilisation a été fondée par le nouveau système disciplinaire mis en place. La réforme de la procédure disciplinaire a été demandée par les autorités européennes, qui ont insisté sur ce point dans les rapports d'évaluation, considéré comme une partie de l'objectif de référence relatif à la réforme du système judiciaire<sup>1411</sup>. Ce n'est qu'en janvier 2012 qu'ont été adoptées de nouvelles fautes

---

<sup>1408</sup> Rapport d'évaluation de juin 2007, p. 17.

<sup>1409</sup> Selon le rapport d'évaluation de juin 2007, p. 18 : « Avec des peines pour délit de corruption d'une durée moyenne de 1 à 2 ans d'emprisonnement et la grande majorité des condamnations dont l'exécution est suspendue sous condition, les tribunaux n'arrivent pas vraiment à démontrer qu'ils comprennent le rôle essentiel qu'ils jouent dans les efforts pour lutter contre la corruption en Roumanie ».

<sup>1410</sup> Selon le rapport d'évaluation de juillet 2011, p. 14 : « Bien que, dans la majorité des procès pour corruption à haut niveau, une décision soit rendue dans un délai de trois ans, un nombre significatif d'affaires importantes impliquant des dignitaires sont toujours pendantes devant des tribunaux depuis plus de trois ans. Un certain nombre d'affaires de ce genre ont déjà dépassé le délai de prescription, en partie ou en totalité, et plusieurs autres approchent de l'échéance ».

<sup>1411</sup> Voir en ce sens le rapport d'évaluation de juillet 2010, p. 5, ainsi que dans le rapport d'évaluation de juillet 2011, p. 5.

disciplinaires et qu'ont été renforcées les sanctions existantes<sup>1412</sup>. L'indépendance des magistrats a dû composer avec ce que les autorités européennes ont appelé « l'obligation de rendre des comptes »<sup>1413</sup>. En complément, l'efficacité et la transparence de l'inspection judiciaire compétente pour vérifier le respect, par les magistrats de leurs obligations, ont été améliorées.

La responsabilisation doit être appliquée, en premier lieu, au Conseil supérieur de la magistrature, dont le rôle est double : non seulement il est compétent pour prendre des mesures destinées à favoriser la transparence et l'efficacité du pouvoir judiciaire<sup>1414</sup>, mais les progrès eux-mêmes dépendent de son engagement à l'égard de la réforme judiciaire<sup>1415</sup>. Dans son rôle de direction, il doit adopter une position sans équivoque sur la lutte contre la corruption.

La Haute Cour de Cassation et de Justice se trouve dans la même position, par sa position au sein du pouvoir judiciaire. Le recrutement des magistrats de la Haute Cour doit donc répondre à des règles de transparence plus strictes, tandis qu'en ce qui concerne sa jurisprudence, elle doit assumer son rôle d'orientation et d'exemple, pour contribuer à la responsabilisation de tout le système.

La responsabilisation du pouvoir judiciaire est visible à la manière dont il tranche, en toute indépendance, les affaires de corruption. Un système responsabilisé offre des jugements objectifs, avisés sur le fond, et intervenant dans un délai raisonnable.

Pour que l'impartialité soit assurée, les magistrats ne doivent céder à aucune pression extérieure et la réaction du système judiciaire aux événements de juillet 2012<sup>1416</sup>, qui ont impliqué des pressions de la part de l'exécutif et des responsables politiques sur le système judiciaire, a révélé cette objectivité : des condamnations ont continué à être prononcées dans des affaires de haute corruption après les événements. Pour une meilleure efficacité des magistrats, des formations en matière de corruption sont recommandées et elles font partie de la démarche de responsabilisation du système, tout comme les sanctions disciplinaires remplissent leur rôle dissuasif, pour un traitement rapide des affaires de corruption.

---

<sup>1412</sup> Loi no. 24 du 17 janvier 2012 pour la modification de la loi no. 303/2004 concernant le statut des juges et des procureurs et de la loi no. 317/2004 concernant le conseil supérieur de la magistrature, M. Of. no. 51 du 23 janvier 2012.

<sup>1413</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 11.

<sup>1414</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2008, p. 5.

<sup>1415</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2011, p. 5.

<sup>1416</sup> Il s'agit de la procédure de suspension de ses fonctions du Président de la République, accompagnée par la réduction des compétences de la Cour constitutionnelle et le non-respect de certaines procédures législatives.

## § 2. La pomme de la discorde : la corruption à haut niveau

Plusieurs raisons font que la corruption à haut niveau a été considérée comme la priorité quasi-absolue de la lutte contre la corruption. Elle représente l'infiltration de la corruption dans les plus hautes sphères du système public, et son impact est donc d'autant plus fort en termes de conséquences pratiques, d'importance des sommes impliquées et d'image suscitée. La corruption à haut niveau est également la plus visible, appelant un intérêt prononcé de la société une fois qu'elle a été découverte. En dernier lieu, elle projette le doute sur les capacités des organes chargés de la lutte contre la corruption d'accomplir correctement leurs tâches.

En Roumanie, la situation s'inscrit dans un tel schéma, avec quelques spécificités. A pu être observé un conflit, au moins théorique, entre l'engagement et le discours public des autorités, d'une part, et leurs actions concrètes à certaines occasions, d'autre part. Dans ce cadre, en pratique, si le principal organisme compétent en matière de lutte contre la corruption est totalement opérationnel et efficace (A), son activité s'effectue dans un contexte de signaux contradictoires émis par le corps politique (B).

### A. Les résultats concrets de la DNA

Depuis le rattachement de la DNA au parquet près la Haute Cour de Cassation et de Justice<sup>1417</sup>, sa compétence en matière de corruption à haut niveau a été définitivement confirmée. Cette situation correspond désormais aux dispositions constitutionnelles selon lesquelles, étant donné le statut spécial des membres du parlement et des ministres, seules les plus hautes formations du parquet et du système judiciaire sont compétentes à leur égard.

Si en 2003 la corruption à haut niveau avait donné lieu à un « nombre extrêmement limité de poursuites »<sup>1418</sup>, le bilan est devenu depuis très convaincant. Il exprime la multiplication des poursuites dans les affaires de corruption, calquée sur les étapes clés de l'évolution du pays : intégration européenne, suivie par une surveillance rapprochée de

---

<sup>1417</sup> Par la loi no. 54 du 9 mars 2006 portant approbation de l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 134/2005 pour la modification de l'ordonnance d'urgence no. 43/2002 concernant le Parquet national anticorruption, précitée, le parquet national anticorruption, temporairement fonctionnant comme département anticorruption, a été transformée dans la DNA et intégré au parquet général.

<sup>1418</sup> Rapport régulier 2003, p. 22.

l'action politique après l'adhésion dans certains domaines identifiés comme sensibles, dont la lutte contre la corruption.

Les statistiques officielles montrent que dans la période 2002-2010, aucun dignitaire n'a été condamné, alors que dans la période 2010-2012, 11 dignitaires ont été condamnés. Au niveau des peines appliquées dans les affaires de corruption, en 2010, 1 sénateur a été condamné à une peine de prison ferme, en 2011, 3 députés ont été condamnés à des peines de prison avec sursis et en 2012, 5 dignitaires ont été condamnés à des peines de prison ferme, dont 1 premier ministre, 1 ministre, 2 parlementaires et un secrétaire d'État, et 2 parlementaires ont été condamnés à des peines de prison avec sursis<sup>1419</sup>.

Les affaires aboutissant à des condamnations font ressortir une typologie des infractions : dans les dossiers où sont impliqués ministres et secrétaires d'État - l'appropriation de fonds ou la modification de leur destination ; dans les dossiers impliquant des membres du parlement - des interventions auprès des diverses institutions pour résoudre certains problèmes de manière illégale ; dans les dossiers concernant des personnes se trouvant dans des positions de décision au niveau local - la fraude liées aux procédures d'appel d'offres, la fraude concernant les fonds européens, des restitutions illégales ou l'adoption de décisions illégales en contrepartie de pots de vin<sup>1420</sup>.

Ces données sont non seulement le résultat de l'évolution institutionnelle consécutive aux réformes accomplies, elles sont aussi l'expression d'une prise de conscience de la part du monde politique qui a compris que, même si sa volonté n'est pas celle de mener un combat efficace, sans faille et sans exception contre la corruption, la réalité montre qu'il faut agir sans hésitation, dans le contexte européen auquel la Roumanie participe désormais.

### *B. Les signaux contradictoires émis par le corps politique*

Du temps a été nécessaire pour que les résultats concrets précités soient atteints. Pourtant, ce n'est pas la lenteur de cette évolution qui pose des problèmes, mais le fait qu'elle n'ait pas été définitive. Les événements politiques du mois de juillet 2012<sup>1421</sup> ont

---

<sup>1419</sup> Ces informations, corroborées à d'autres statistiques, figurent dans le rapport de synthèse concernant l'activité de la DNA dans la période 2005-2012, disponible sur le site internet de la DNA à l'adresse <http://www.pna.ro/faces/results.xhtml>

<sup>1420</sup> *Ibid.*

<sup>1421</sup> Il s'agit des événements qui ont mené à la suspension du Président du pays et à la limitation temporaire des compétences de la Cour constitutionnelle. Voir en ce sens la description des événements dans le chapitre deuxième du titre premier de cette deuxième partie de cette étude.

montré qu'en dépit des réformes, la fragilité du système subsiste, provoquée par le risque d'immixtion du politique dans le fonctionnement de la justice.

Le rôle du facteur politique dans la lutte contre la corruption à haut niveau se manifeste en deux sens : dans les orientations de politique générale données pour la lutte contre la corruption et par les mesures concrètes prises dans les affaires individuelles, les dernières pouvant remettre en doute les premières.

La dynamique de réforme observée ne s'est pas traduite par un engagement univoque des partis politiques. Le Parlement, en particulier, a semblé hésitant et n'a pas toujours pris des décisions cohérentes, permettant de soutenir les efforts déployés par le gouvernement pour réformer le système judiciaire et éradiquer la corruption<sup>1422</sup>.

L'accord du Parlement étant requis par la Constitution pour que soit déclenchée la poursuite ou qu'il soit procédé à l'arrestation d'un parlementaire, le refus du Parlement d'accorder une telle autorisation « génère une immunité de fait à l'égard des enquêtes pénales, ce qui a pour effet d'entraver l'exercice de la justice »<sup>1423</sup>. De plus, « le fait que le Parlement ne motive pas ses refus d'autoriser l'ouverture d'enquêtes pénales rend difficile l'établissement de l'objectivité des décisions »<sup>1424</sup>. Ces situations survenues en pratique depuis 2007 expriment une politisation des dossiers de corruption, allant à l'encontre de l'engagement politique affiché.

Une autre décision politique intervenue tardivement fut celle d'abroger la suspension automatique des procès lorsque l'exception d'inconstitutionnalité est invoquée<sup>1425</sup>. Les exceptions d'inconstitutionnalité ont été régulièrement utilisées dans les dossiers de corruption à haut niveau comme des moyens permettant la prolongation de la procédure. Dans de nombreux cas était visée l'intervention de la prescription<sup>1426</sup>. L'hésitation des politiques à régler la question n'est donc pas surprenante.

---

<sup>1422</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2009, p. 3.

<sup>1423</sup> Rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 16.

<sup>1424</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>1425</sup> Les autorités européennes ont demandé constamment l'abrogation de la suspension automatique des procès lorsque l'exception d'inconstitutionnalité est invoquée et cette exigence est inscrite parmi les objectifs mentionnés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Voir, par exemple, le rapport d'évaluation de juillet 2009, p. 9.

<sup>1426</sup> Selon le rapport d'évaluation de juillet 2012, p. 15 : « Un certain nombre d'affaires de corruption à haut niveau ont été perdues en tout ou en partie à cause du délai de prescription début 2011. À la mi-2011, il est devenu évident qu'un certain nombre d'affaires importantes de corruption à haut niveau, qui avaient été retardées des années durant pour diverses raisons, allaient vraisemblablement arriver à prescription ».

L'effet suspensif des exceptions d'inconstitutionnalité a finalement été supprimé en 2010<sup>1427</sup>, comme un élément des objectifs conjoints de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, établis dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification.

Malgré les retards et l'incertitude provoqués par cette attitude hésitante du corps politique, des progrès ont été accomplis. Doivent d'ailleurs être mentionnées en ce sens deux affaires de corruption à haut niveau, fortement médiatisées, dans lesquelles étaient impliqués un ancien premier ministre et un ancien député très connus politiquement, et qui ont abouti par des condamnations à des peines de prison ferme<sup>1428</sup>. L'image favorable de la lutte contre la corruption à haut niveau en Roumanie, ayant des répercussions sur la lutte contre la corruption en général, a été confortée auprès du public tant roumain qu'europpéen. Des réticences subsistent tout de même et elles semblent compréhensibles, au vu des éléments précédemment évoqués. Mais la surveillance du pays dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification continue.

## **Conclusion du chapitre 2**

La question de l'application des nouvelles dispositions introduites dans le système juridique pendant le travail d'intégration européenne de la Roumanie est, comme il a été déjà remarqué à plusieurs reprises au cours de cette étude, récurrente. Le risque d'une inégalité entre la création du nouveau droit et sa pleine mise en œuvre a été moindre en matière de lutte contre la corruption, dans la mesure où l'intervention des autorités étatiques a suivi une approche coordonnée, cohérente et stratégique.

S'inscrit dans cette approche l'introduction dans le système roumain de nouveaux organismes chargés de vérifier le respect des dispositions réglementant la lutte contre la corruption, la DNA et l'ANI. La coordination de l'intervention étatique en matière de corruption a été gardée dans le champ pénal, avec la DNA – organe du parquet –, comme organisme central. En complément, la corruption visant par sa nature les personnes bénéficiant de pouvoir de décision, donc le monde politique, l'ANI a pour rôle de vérifier justement l'intégrité de celui-ci.

---

<sup>1427</sup> Loi no. 202 du 25 octobre 2010 concernant certaines mesures pour l'accélération des procès, précitée, connue sous le nom de « petite loi de réforme ».

<sup>1428</sup> Les condamnations ont été prononcées en mai 2012 et en juin 2013.

Les entraves à l'application concrète de la législation anti-corruption proviennent du monde politique lui-même, qui essaie ainsi de se protéger contre des poursuites dont il pourrait faire objet au niveau pénal. Le pouvoir du corps politique de retarder ou d'empêcher l'adoption de certaines dispositions ou bien la mise en œuvre d'autres a été utilisé surtout en ce qui concerne les affaires de corruption à haut niveau. Pour les rapports d'évaluation rédigés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, cette situation est révélatrice de la société roumaine en général.

Il est certain que, au-delà des effets directs sur la lutte contre la corruption, cette oscillation politique au regard des mesures à prendre en matière de corruption implique des conséquences pour l'avancement du pays plus loins sur le chemin de l'intégration européenne, étant visé ici son adhésion à l'espace Schengen.

## **Conclusion du titre 2**

Les conditions législatives ont été créées pour affaiblir le phénomène de corruption dans le pays. Pourtant, le problème de la corruption n'a jamais été résolu en Roumanie, les périodes de lutte soutenue contre la corruption alternant avec des événements qui marquent un recul sur ce point. Ces derniers, très médiatisés d'ailleurs, remettent en cause tous les progrès faits en ce domaine.

La lutte contre la criminalité transnationale organisée est néanmoins solidement consolidée par les avancées en matière de lutte contre la corruption. Comme pour les autres domaines analysés, le processus d'adhésion du pays à l'Union européenne a apporté pour la lutte contre la corruption des changements irréversibles : des nouvelles réglementations ont été adoptées dans des secteurs complètement déficitaires auparavant, l'intervention étatique a été élargie et le respect des dispositions légales bénéficie d'une meilleure surveillance. Pour les affaires plus ou moins complexes de criminalité organisée, ces avancées représentent tout autant de bénéfices.



## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La norme nationale qui avait fait l'objet d'évaluation en vue de l'adhésion du pays à l'Union européenne a été restituée en plan national et à ce stade est soit modifiée, soit abrogée et remplacée. Elle subit une renationalisation, dans un mouvement descendant, de restitution de la norme, qui suit le mouvement ascendant consistant dans l'appropriation de la norme par les autorités européennes.

La norme appartient de nouveau aux autorités nationales qui ont l'obligation, pour que la transposition de l'acquis européen réalisée par l'adoption de la nouvelle norme ne reste pas sans effets, de l'intégrer dans le système juridique et d'adapter celui-ci, tout comme la norme elle-même, pour qu'ils puissent fonctionner comme un ensemble. Ceci constitue le défi qui suit le devoir représenté par l'adoption de la nouvelle norme.

Le défi d'adaptation de la norme appartient aux autorités nationales. En principe, le rôle de surveillance rapprochée que les autorités européennes ont exercé pendant le travail d'intégration européenne du pays s'arrête au moment de l'adhésion de celui-ci à l'Union européenne. A partir de ce point-là, l'État doit prendre ses responsabilités en tant que membre de l'Union et en principe il est jugé apte à le faire – c'est d'ailleurs pour cette raison qu'a eu lieu le processus complexe d'intégration européenne – pour que l'État devienne un membre à part entière de l'Union européenne.

Pour la Roumanie, le rôle de surveillance des autorités européennes se poursuit par le biais du mécanisme de coopération et de vérification. Cette surveillance qui continue à être rapprochée est toutefois réduite à quelques domaines précis. Pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée, ces domaines comptent pour le fonctionnement concret de la norme. Se trouvent dans cette situation le système judiciaire et la lutte contre la corruption.

L'adaptation de la norme en matière de criminalité transnationale organisée doit, pour faire du sens, avoir lieu dans un territoire protégé et par des autorités dont l'intégrité ne devrait plus être remise en question. La sécurisation des frontières nationales et le travail pour affaiblir la corruption ont servi justement cet objectif.

La renationalisation est un terme à double portée. D'une part, il désigne un processus ; de l'autre part, il indique le résultat.

Comme processus, la renationalisation consiste dans l'adaptation de la norme. A ce stade, la norme n'est pas tout à fait prête. Elle le sera quand le travail d'adaptation dont elle fait l'objet sera fini. C'est seulement à partir de ce moment-là qu'il pourra être question de renationalisation en tant que résultat.



## CONCLUSION GENERALE

La lutte contre la criminalité transnationale organisée a été choisie pour refléter, par l'intermédiaire d'un seul domaine, tout le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. La transformation de la législation en matière de criminalité transnationale organisée peut être considérée comme un repère pour la transformation de toute la législation roumaine, qui a eu lieu en vue de l'intégration européenne de la Roumanie, et d'autant plus de la législation pénale.

Au-delà des spécificités du domaine de la criminalité transnationale organisée, la logique du processus de transformation est la même et celui-ci s'inscrit dans la même dynamique. La législation se trouve dans un mouvement permanent.

Dans un premier temps, une norme entre dans un circuit « appropriation – mouvement ascendant – évaluation – adoption ». Elle fait l'objet d'une appropriation par les autorités européennes, à niveau supranational. Elle y est soumise à une évaluation, qui doit conduire à sa modification : ré-adoption – pour le cas où la norme est insuffisante, ou adoption – pour le cas où elle est manquante<sup>1429</sup>. L'adoption est réalisée à niveau national, mais suivant entièrement la décision prise à niveau supranational ; à ce stade donc, la norme n'appartient pas encore, de nouveau, aux autorités nationales.

Dans un deuxième temps, le circuit continue en sens inverse avec « restitution – mouvement descendant – adaptation – renationalisation ». La restitution de la norme du niveau supranational au niveau national n'est effective qu'une fois que les autorités nationales, après avoir accompli leur devoir d'adoption de la nouvelle norme, entreprennent son adaptation. Ce processus de renationalisation de la norme est destiné à permettre à la norme de fonctionner dans l'ensemble du système juridique national.

Quelle est, dans ce contexte, la marge dont dispose la conformité de la norme nationale aux exigences supranationales ? La renationalisation est une lecture nationale des normes internationales. Elle est acceptable, parce qu'à la base existe la marge d'appréciation nationale.

---

<sup>1429</sup> Il n'y a pas de contradiction entre les propos précédant visant l'évaluation de la norme et l'idée selon laquelle le processus d'évaluation conduit à une adoption de la norme, si celle-ci est manquante, dans la mesure où par « norme » est utilisée ici comme terme générique qui désigne en fait le « droit ».

La marge de la conformité provient donc de la spécificité nationale de toute norme et, dans un cadre élargi, de tout système juridique national. C'est par l'application de la norme qu'est créée la différence. En somme, par son adaptation.

La transposition en plan national des normes européennes ne conduit pas à des systèmes nationaux identiques dans tous les pays qui réalisent la transposition. Une telle situation ne serait pas naturelle et l'objectif de l'intégration européenne n'est pas celui-ci non plus.

Suivant la transposition, donc les mouvements ascendant et descendant dont ont fait objet les normes, le résultat est un ordre juridique national qui fonctionne indépendamment et avec ses spécificités.

La renationalisation de la norme en tant que résultat signifie que la norme est prête. Prête pour remplir entièrement ses fonctions dans le système. Prête, mais non finale. Elle n'est jamais vraiment finale – définitive. Il s'agit en fait d'un processus qui ne s'arrête jamais. La réalité évolue, alors la norme devra évoluer elle aussi.

Pour le cas précis de la Roumanie et avec application à la lutte contre la criminalité transnationale organisée, si la perspective de l'intégration européenne n'existe plus, une autre perspective apparaîtra et imposera la modification de la norme. Peut tout simplement être envisagée en ce sens l'évolution de la norme européenne qui a déterminé l'adoption de la norme nationale, évolution qui engendrera la modification subséquente de la norme nationale.

La dynamique continue. Elle suivra le fil du temps. Le droit lui-même suit le fil du temps.

## BIBLIOGRAPHIE

### A - Ouvrages généraux, ouvrages spéciaux, manuels

#### 1. En anglais

ANDERSON (Malcolm) et APAP (Joanna) (dir.), *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, Kluwer Law International, 2002, 314 p.

APAP (Joanna), *Justice and Home Affairs in the EU, Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2004, 339 p.

BACIO TERRACINO (Julio), *The International Legal Framework against Corruption: States' obligations to prevent and repress corruption*, Intersentia, 2012, 393 p.

BASSIOUNI (M. Cherif), MILITELLO (Vincenzo) et SATZGER (Helmut) (dir.), *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, CEDAM (Casa Editrice Dott. Antonio Milani), 2008, 457 p.

DE KERCHOVE (Gilles) et WEYEMBERGH (Anne) (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, 373 p.

DELLA PORTA (Donatella) et VANNUCCI (Alberto), *The Hidden Order of Corruption, An Institutional Approach*, Ashgate, 2012, 316 p.

DEN BOER (Monica), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands, 1997, 274 p.

HOLMES (Leslie), *Terrorism, Organized Crime and Corruption: networks and linkages*, Elgar, 2007, 302 p.

HUFNAGES (Saskia), HARTFIELD (Clive), BRONITT (Simon) (dir.), *Cross-Border Law Enforcement: regional law enforcement cooperation : European, Australian and Asia-Pacific perspectives*, Abingdon : Routledge, 2012, 289 p.

MITSILEGAS (Valsamis), *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, 366 p.

NEVALA (Sami) et ARMAA (Kamko), *Organized crime, trafficking, drugs: Selected papers presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003*, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki, 2004, 249 p.

PASSAS (Nikos), *Organized Crime*, Dartmouth, England, 1995, 579 p.

PAOLI (Letizia) et FIJNAUT (Cyrille), *Organised crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Springer, the Netherlands, 2004, 1074 p.

WALKER (Neil), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004, 350 p.

## 2. En français

BARBE (Emmanuel) et BOULLANGER (Hervé), *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, La documentation Française, 2003, 190 p.

BERTHELET (Pierre), *Le droit institutionnel et la coopération policière et judiciaire pénale*, Editions des Vignes, 2001.

BIGO (Didier),

- *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, éd. Complexe, Bruxelles 1992, 153 p
- *Polices en réseaux ; l'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, 1996, 358 p.

BONNEFOI (Serge), *Europe et sécurité intérieure ; Trevi – Union européenne – Schengen*, Delmas, 1995, 180 p.

CESONI (Maria Luisa), *Criminalité organisée : des représentations sociales aux définitions juridiques*, Georg Editeur, Genève, 2004, 788 p.

CHEVALLIER-GOVERS (Constance), *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 450 p.

DANTI-JUAN (Michel) (dir.), *La pénalisation des responsabilités politiques en droit interne et en droit international*, Éditions Cujas, 2008, 245 p.

DECOURRIERE (André), *Les drogues dans l'UE. Le droit en question*, Bruylant, Bruxelles, 1996, 380 p.

DE KERCHOVE (Gilles) et WEYEMBERGH (Anne) (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, 373 p.

DE LOBKOWICZ (Wenceslas), *L'Europe et la sécurité intérieure ; une élaboration par étapes*, La Documentation Française, Paris, 2002, 246 p.

DELMAS-MARTY (Mireille), PIETH (Mark) et SIEBER (Ulrich) (dir.), *Les chemins de l'harmonisation pénale – Harmonising Criminal Law*, Société de législation comparée, Paris, 2008, 447 p.

DORMOY (Daniel) (dir.), *La corruption et le droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 225 p.

GIUDICELLI-DELAGE (Geneviève) et LAZERGES (Christine) (dir.), *Figures du parquet*, PUF, 2005, 275 p.

LABORDE (Jean-Paul), *État de droit et crime organisé. Les apports de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, Dalloz, 2005, 330 p.

LECLERC (Marcel) (dir.), *La criminalité organisée*, La Documentation française, 1996.

MALORIE (Mani), *L'Union européenne dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Entre intérêts nationaux et intérêts communautaires*, L'Harmattan, Collection Entreprises&Management, 2003, 246 p.

MANACORDA (Stefano) (dir.), *L'infraction d'organisation criminelle en Europe*, Presses Universitaires de France, 2002, 327 p.

MONET (Jean-Claude), *Polices et sociétés en Europe*, La Documentation française, 1993, 338 p.

PARIZOT (Raphaële), *La responsabilité pénale à l'épreuve de la criminalité organisée. Le cas symptomatique de l'association de malfaiteurs et du blanchiment en France et en Italie*, L.G.D.J., Paris, 2010, 442 p.

PRADEL (Jean), *Droit pénal européen*, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2009, 834 p.

SABATIER (Magali), *La coopération policière européenne*, l'Harmattan, 2001, 510 p.

### **3. En roumain**

LES (Ioan), *Organizarea sistemului judiciar romanesc. Noile reglementari*, All Beck, Bucuresti, 2004, 346 p.

MOCUTA (Gheorghe), *Criminalitatea organizata si spalarea banilor*, editura Noul Orfeu, Bucuresti, 2004.

PICCHIO FORLATI (Maria Laura) et PASCA (Viorel) (dir.), *Experiente italo-romane in cooperarea juridica internationala in materie penala. Esperienze italo-romene nella cooperazione giuridica internazionale in materia penale*, Editura Universitatii de Vest, Timisioara, 2010, 363 p.

POPA (Ion), *Tratat privind profesia de magistrat in Romania*, Universul Juridic, 2007, 702 p.

PUSCAS (Vasile), *Romania spre Uniunea Europeana – Negocierile de aderare (2000-2004)*, Iasi, Institutul European, 2007, 675 p.

UDROIU (Mihail) et PREDESCU (Ovidiu), *Protectia europeana a drepturilor omului si procesul penal roman*, C.H. Beck, Bucuresti, 2008, 1043 p.

USVAT (Claudia-Florina), *Infrațiunile de corupție în contextul reglementărilor europene*, Universul Juridic, 2010, 644 p.

## B - Articles, commentaires de textes de loi

### 1. En anglais

BLEEKER (Karin), « European Union. The Criminal Justice Facing the Challenge of Organised Crime », *RIDP*, 70 (1999), nos. 1/2, p. 647-677.

CHAWLA (Sandeep), « How to develop more effective drug policies against crime : some reflections on drugs and crime research in an international context », *European Journal of Criminal Policy and Research*, 2004, vol. 10, no. 1, p. 85-98.

DE HERT (Paul), « Division of Competencies between National and European levels with regard to justice and Home Affairs », in APAP (Joanna), *Justice and Home Affairs in the EU, Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2004, p. 55-99.

DE KERCHOVE (Gilles), « Les progrès des groupes de travail du troisième pilier en matière de coopération judiciaire », in DEN BOER (Monica), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands, 1997, p. 101-114.

DEN BOER (Monica), « To What Extent Can There Be Flexibility in the Application of Schengen in the New Member States? », in ANDERSON (Malcolm) et APAP (Joanna) (dir.), *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, Kluwer Law International, 2002, p. 139-149.

FIJNAUT (Cyrille),

- « The Schengen Treaties and European Police Co-operation », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1/1993, p. 37-56.
- « The Problem of Corruption of Police Officials », in ANDERSON (Malcolm) et APAP (Joanna) (dir.), *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, Kluwer Law International, 2002, p. 219-226.
- « Police Co-Operation and the Area of Freedom, Security and Justice », in WALKER (Neil), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004, p. 241-282.
- « Controlling Organized Crime and Terrorism in the European Union », in M. Cherif BASSIOUNI, Vincenzo MILITELLO et Helmut SATZGER (dir.) *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, CEDAM (Casa Editrice Dott. Antonio Milani), 2008, p. 243-263.

MALTZ (Michael D.), « On Defining “Organized Crime”. The Development of a Definition and a Typology », in *Organized Crime*, edited by Nikos PASSAS, Dartmouth Publishing, 1995, p. 15-24.

O'ROURKE (Marvene), « Impact of Transnational Organized Crime on Law Enforcement », in NEVALA (Sami) et ARMAA (Kamko), *Organized crime, trafficking, drugs: Selected papers presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003*, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki, 2004, p. 197-209.

PERIGNON (Isabelle) et DAUCE (Constance), « The European Arrest Warrant: a growing success story », *ERA Forum*, 2007, p. 203–214.

SATZGER (Helmut) et ZIMMERMANN (Frank), « From Traditional Models of Judicial Assistance to the Principle of Mutual Recognition: New Developments of the Actual Paradigm of the European Cooperation in Criminal Matters » in BASSIOUNI (M. Cherif), MILITELLO (Vincenzo) et SATZGER (Helmut) (dir.), *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, CEDAM (Casa Editrice Dott. Antonio Milani), 2008, p. 337-361.

SAVONA (Ernesto U.), « Dynamics of Organized Crime and Challenges to International Co-operation in Europe », in DE KERCHOVE (Gilles) et WEYEMBERGH (Anne) (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, Towards a European judicial criminal area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 261-273.

SYMEONIDOU-KASTANIDOU (Elisabeth), « Towards a New Definition of Organised Crime in the European Union », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1/2007, p. 83-103.

STEFANUC (Raluca), « Corruption, or how to tame the shrew with the European Union stick », *ERA Forum*, 2011, p. 427-443.

TASEVA (Emilija), « The new European Commission anti-corruption package: towards a more efficient fight against corruption? », *New Journal of European Criminal Law*, vol. 3 (2012), p. 344-362.

VITORINO (Antonio), « New European Borders and Security Co-Operation : Promoting Trust in an Enlarged European Union », in ANDERSON (Malcolm) et APAP (Joanna) (dir.), *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, Kluwer Law International, 2002, p. 11.

VLOGAERT (Johan), « Fighting Money Laundering Action Taken in the European Union », in DE KERCHOVE (Gilles) et WEYEMBERGH (Anne) (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 251-260.

WALKER (Neil), « The Problem of Trust in an Enlarged Area of Freedom, Security and Justice: a Conceptual Analysis », in ANDERSON (Malcolm) et APAP (Joanna) (dir.), *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*, Kluwer Law International, 2002, p. 19.

## 2. En français

BORRICAND (Jacques), « La criminalité organisée transfrontière : aspects juridiques » in *La criminalité organisée*, LECLERC (Marcel) (dir.), La Documentation française, 1996, p. 153-178.

DUDOUE (François-Xavier), « De la régulation à la répression des drogues », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2003, no. 52, p. 89.

FONTANAUD (Daniel), « Criminalité organisée », in *Le droit pénal de l'Union européenne*, RIDP, 2006, p. 193-199.

GENSON (Roland) et VAN DE RIJ (Wouter), « Décembre 2007 – un élargissement de l'espace Schengen sans précédent », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 513, décembre 2007, p. 652-659.

GOUTTEFARDE (Fabien) et AHIPEAUD (Evelyne), « Les politiques des l'Union européenne », in DORMOY (Daniel) (dir.), *La corruption et le droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 75-119.

JAMIN (Vincent), « Le blanchiment et l'espace pénal européen », in *La lutte internationale contre le blanchiment et le financement du terrorisme*, Colloque du 1er décembre 2006, Centre Français de Droit Comparé, coordonnateur du Colloque: Gérard Brayer, Société de législation comparée, 2007, p. 82-91.

LECLAIR (Gilles), « La situation en Europe en matière de drogues », in DE KERCHOVE (Gilles) et WEYEMBERGH (Anne) (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 203-216.

MARGUE (Tung-Lai), « La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le contexte du traité d'Amsterdam », *Revue du marché unique*, 3/1997, p. 91.

MANACORDA (Stefano),

- « La réglementation du blanchiment de capitaux en droit international : les coordonnées du système », *RSC*, no. 2, 1999, p. 251-258.
- « Le droit pénal et l'Union européenne », *RSC* 1/2000, p. 95-122.
- « La riposte pénale contre la criminalité organisée dans le droit de l'Union européenne », in MANACORDA (Stefano) (dir.), *L'infraction d'organisation criminelle en Europe*, Presses Universitaires de France, 2002, p. 231-321.
- « La parabole de l'harmonisation pénale : à propos des dynamiques d'intégration normative relatives à l'organisation criminelle », in Mireille DELMAS-MARTY (dir.), *Les chemins de l'harmonisation pénale – Harmonising Criminal Law*, Mark Pieth et Ulrich Sieber, Société de législation comparée, Paris, 2008, p. 269-288.

MOREAU DEFARGES (Philippe), « Criminalités sans frontières », in *La criminalité organisée*, Marcel LECLERC (dir.), La Documentation française, 1996, p. 133-146.

PANAIT (Romana),

- « Le Ministère public roumain, évolution et controverses », in GIUDICELLI-DELAGE (Geneviève) et LAZERGES (Christine) (dir.), *Figures du parquet*, PUF, 2005.
- « Le temps comme facteur de qualité du droit – l'exemple de l'influence du temps sur le droit roumain au cours du processus d'intégration européenne de la Roumanie », *Jurisdoctoria*, no. 3, octobre 2009.

PARIZOT (Raphaële), « Le développement de l'entraide judiciaire », in DANTI-JUAN (Michel) (dir.), *La pénalisation des responsabilités politiques en droit interne et en droit international*, Éditions Cujas, 2008, p. 141-160.

PITTO (Emanuele), « La lutte contre le trafic de drogues », in *Le droit pénal de l'Union européenne*, RIDP, 2006, p. 271-276.

QUELOZ (Nicolas), « Les actions internationales de lutte contre la criminalité organisée : le cas de l'Europe », RSC 4/1997, p. 765-788.

STESSENS (Guy), « Money Laundering », in *Le droit pénal de l'Union européenne*, RIDP, 2006, p. 201-209.

VUELTA SIMON (Samuela), « Les nouveaux acteurs de la coopération judiciaire pénale européenne », *Les Petites Affiches*, no. 13/2005, p. 4-10.

WEYEMBERGH (Anne),

- « Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 77<sup>e</sup> année, 1997, septembre-octobre 1997, Bruxelles, p. 868-900.

- « La lutte contre la traite des êtres humains dans le troisième pilier du traité sur l'Union européenne », in DE KERCHOVE (Gilles) et WEYEMBERGH (Anne) (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 217-226.

RIDP, 3-4/1997, Colloque préparatoire « Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé », Naples, 18-20 septembre 1997.

RIDP, 3-4/1998, Colloque préparatoire « Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé », Guadalajara, 13-17 octobre 1997.

### 3. En roumain

ANTONIU (George), « La loi pénale roumaine dans les conditions de la post-adhésion », *ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS. JURIDICA*, *Revue en ligne de l'Université Danubius de Galati*, no. 1/2008

BOGDAN (Camelia), « Distinctii intre infractiunea de spalare a banilor si infractiunile de tainuire si de favorizare a infractorului », *Jurnalul de studii juridice*, anul 2 (2007), p. 69-75.

DABU (Valerica), BORZA (Remus), « Infractionea de spalare a banilor in lumina noilor acte legislative (II) », *Revista de drept penal*, anul XV (2008), no. 2, p. 68-84.

TANASE (Sorin), « Aspecte introductive de ordin legal si institutional referitoare la spalarea banilor in Romania », *Dreptul*, no. 9, 2010, p. 209-215.

BOTEZ (Gheorghe Dan), « Traficul de persoane. Cooperarea judiciara internationala », *Revista de drept penal*, no. 3, 2010, p. 75-84.

PASCA (Ioana-Celina), « Asemanari si deosebiri in legislatia penala romana intre infractiunile de asociere in vederea savarsirii de infractiuni si grupul infractional organizat », in PICCHIO FORLATI (Maria Laura) et PASCA (Viorel) (dir.), *Experiente italo-romane in cooperarea juridica internationala in materie penala. Esperienze italo-romene nella cooperazione giuridica internazionale in materia penale*, Editura Universitatii de Vest, Timisoara, 2010, p. 303-314.

PUSCASU (Voicu) et SABAU (Georgeta), « Grupul infractional organizat in sfera traficului ilicit de droguri », in PICCHIO FORLATI (Maria Laura) et PASCA (Viorel) (dir.), *Experiente italo-romane in cooperarea juridica internationala in materie penala. Esperienze italo-romene nella cooperazione giuridica internazionale in materia penale*, Editura Universitatii de Vest, Timisoara, 2010, p. 179-196.

# TABLE DES MATIERES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
La perspective de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne – objectif, étapes et réalisations .....	11
Le rôle de l'Union européenne dans le processus d'adhésion – entre coordination, soutien et vérification .....	19
L'attitude de la Roumanie - l'enjeu politique de l'intégration et ses conséquences sur la justice	27
La mise en place en Roumanie d'un cadre juridique intégralement réformé en matière pénale	33
Criminalité organisée et criminalité transnationale organisée - l'usage pragmatique d'un concept toujours flou .....	47
La criminalité transnationale organisée en Roumanie .....	66
Considérations méthodologiques .....	72
Synthèse .....	73
<b>PREMIERE PARTIE     LE DEVOIR : ADOPTER POUR CORRESPONDRE.....</b>	<b>75</b>
<b>TITRE 1 – LA TRANSFORMATION DU DROIT PENAL, SOURCE D'INFLUENCE SUR LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE .....</b>	<b>79</b>
Chapitre 1 – Le cadre juridique : construire en ajoutant des éléments nouveaux sur des bases anciennes ...	81
Section 1 – La criminalité organisée perdue dans l'accumulation des dispositions qui rénovent la législation-cadre en matière pénale .....	81
§ 1. Un cadre juridique en continuelle transformation .....	82
A. Hésitations politiques ou incompétence législative ? .....	83
B. Progrès visibles mais insuffisants .....	91
§ 2. Un cadre juridique qui contribue à renforcer à niveau national la lutte contre la criminalité organisée .....	97
A. De nouvelles bases matérielles et procédurales dans le domaine pénal .....	97
B. Quelques nouveautés absolues pour la lutte contre la criminalité organisée .....	115
Section 2 – La lutte contre la criminalité transnationale organisée, grande bénéficiaire de l'ouverture vers la coopération internationale.....	121
§ 1. Une coopération essentielle pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée .....	124
A. Un nouveau cadre juridique qui influence par son existence même la lutte contre la criminalité transnationale organisée .....	125
B. Une applicabilité spécifique du nouveau cadre juridique en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée .....	127
§ 2. Une coopération répressive qui profite à la lutte contre la criminalité transnationale organisée	129
A. Une entraide judiciaire spécialisée.....	130
B. Faciliter la coopération à un autre niveau : espace judiciaire pénal européen et coopération judiciaire « intégrée » .....	133
Conclusion du chapitre 1.....	137
Chapitre 2 – Le cadre institutionnel : ajouter de la valeur en légitimant les acteurs intervenant sur la scène pénale.....	139
Section 1 – L'impératif de réformer en profondeur le cadre institutionnel.....	140
§ 1. Une question de conception .....	141
§ 2. Une perspective de qualité .....	144
Section 2 – Des nouvelles lois aux critiques subsistantes .....	154
§ 1. Quand la mise en œuvre ne suit pas.....	156

§ 2. Politique <i>versus</i> intégrité .....	160
Conclusion du chapitre 2 .....	162
<b>Conclusion du titre 1 .....</b>	<b>162</b>
<b>TITRE 2 – L’ENRICHISSEMENT DES NORMES PENALES, LA LEGISLATION EN MATIERE DE CRIMINALITE</b>	
<b>TRANSNATIONALE ORGANISEE COMME MEILLEUR EXEMPLE .....</b>	<b>165</b>
Chapitre 1 – L’éclatement de la législation spéciale en matière de criminalité organisée .....	167
Section 1 – L’élargissement des domaines existants.....	168
§ 1. Une genèse commune de la nouvelle législation.....	169
A. La transposition de l’acquis communautaire comme nécessité d’aligner la législation sur les avancées européennes : la loi sur la criminalité organisée.....	170
B. La transposition de l’acquis européen comme nécessité d’aligner la législation sur les réalités pratiques : les lois sur le trafic de drogues et le blanchiment d’argent .....	179
§ 2. Une évolution indépendante des nouvelles lois .....	189
A. La stabilité de la loi sur la criminalité organisée.....	190
B. La transformation des lois sur le trafic de drogues et le blanchiment d’argent.....	191
Section 2 – L’introduction de nouveaux domaines .....	200
§ 1. L’intérêt de légiférer, facteur de différenciation parmi les nouveaux domaines .....	201
A. L’objectif du législateur, réglementer un domaine nouveau, spécifique à la criminalité organisée : la traite des êtres humains et la protection des témoins.....	201
B. L’intérêt de réglementer un domaine indépendant, mais susceptible d’être lié à la criminalité organisée : la criminalité informatique, le commerce électronique, l’évasion fiscale, les marchés de capitaux, le prélèvement et la transplantation d’organes, de tissus ou de cellules d’origine humaine	203
§ 2. Le champ d’application des lois, expression de leur nouveauté et indicateur de leur relation avec la criminalité organisée.....	205
A. L’applicabilité spécifique en matière de criminalité organisée : la traite des êtres humains et la protection des témoins.....	205
B. L’applicabilité indirecte en matière de criminalité organisée : la criminalité informatique, le commerce électronique, les marchés de capitaux, l’évasion fiscale, le prélèvement et la transplantation d’organes, de tissus ou de cellules d’origine humaine.....	211
Conclusion du chapitre 1 .....	217
Chapitre 2 – La spécialisation des intervenants dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée .....	219
Section 1 – La création de nouveaux organismes dans des structures préexistantes.....	220
§ 1. La DIICOT, organe central dans la lutte contre la criminalité organisée .....	220
A. Création d’un organisme omnicompétent .....	221
B. Mise à disposition de tous les moyens pour son fonctionnement optimal .....	225
§ 2. La DIICOT parmi d’autres organes compétents en matière de lutte contre la criminalité organisée .....	229
A. La police spécialisée dans la lutte contre la criminalité organisée : un partenaire .....	229
B. Les nouveaux organismes dotés d’attributions concernant le volet transnational : un fonctionnement indépendant .....	232
Section 2 – La création de nouvelles structures .....	238
§ 1. Des structures sans fonctions répressives .....	239
A. Une intégration naturelle au système .....	239
B. Les fonctions sociales et préventives comme instruments de lutte contre la criminalité transnationale organisée .....	242
§ 2. La responsabilité d’une approche stratégique au niveau national .....	246
A. Des attributions en interdépendance avec les autres institutions .....	246
B. La gestion des programmes nationaux d’intervention.....	249
Conclusion du chapitre 2 .....	251
<b>Conclusion du titre 2 .....</b>	<b>252</b>

**CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....255**

**DEUXIEME PARTIE LE DEFI : ADAPTER POUR FONCTIONNER .....257**

<b>TITRE 1 – SECURISER LES FRONTIERES .....</b>	<b>261</b>
Chapitre 1 – La police des frontières au centre d’une réforme globale .....	263
Section 1 – Une police des frontières intégrée au nouveau système de gestion des frontières .....	264
§ 1. Intégration par le cadre juridique .....	264
A. Interdépendance avec la législation sur la frontière d’État .....	265
B. Délimitation par rapport aux attributions de l’autorité douanière .....	268
§ 2. Intégration par le statut .....	270
A. Les changements statutaires permettant à la nouvelle police des frontières de fonctionner .....	271
B. L’impact des changements statutaires .....	273
Section 2 – La police des frontières, un outil de lutte contre la criminalité transnationale .....	275
§ 1. Compétences spécifiques au niveau national .....	279
A. La mise en place d’une structure spécialisée pour exercer ces compétences spécifiques .....	280
B. La coopération interinstitutionnelle comme partie intégrante de ces compétences .....	283
§ 2. Compétences de coopération internationale .....	285
A. Les instruments de coopération internationale calqués sur ceux de la police nationale .....	286
B. Les instruments de coopération internationale spécifiques à la police des frontières .....	287
Conclusion du chapitre 1 .....	289
Chapitre 2 – Le long chemin pour l’intégration à l’espace Schengen .....	291
Section 1 – L’enjeu de la libre circulation à l’intérieur de l’espace Schengen .....	293
§ 1. Une question technique devenue politique .....	293
A. L’intégration à l’espace Schengen comme obligation accompagnant l’adhésion à l’Union européenne .....	294
B. Le report indéfini de la date pour l’intégration à l’espace Schengen .....	297
§ 2. L’accomplissement des obligations techniques .....	303
A. Une action méthodique – la mise en œuvre de l’acquis de Schengen par des documents stratégiques .....	304
B. Une action coordonnée – la mise en place d’une nouvelle structure institutionnelle pour réaliser l’intégration à l’espace Schengen .....	308
Section 2 – Compenser la future libre circulation par des mesures destinées à renforcer la sécurité .....	311
§ 1. La sécurisation des frontières au centre de l’intégration dans l’espace Schengen .....	312
A. La sécurisation en pratique .....	313
B. La transposition de l’acquis lié à la protection des frontières .....	315
§ 2. Les mesures applicables en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée .....	321
A. La coopération dans l’acceptation Schengen .....	322
B. L’adhésion au Système d’information Schengen .....	325
Conclusion du chapitre 2 .....	327
<b>Conclusion du titre 1 .....</b>	<b>328</b>
<b>TITRE 2 – AFFAIBLIR LA CORRUPTION .....</b>	<b>331</b>
Chapitre 1 – Une extension continue de l’intervention en matière de corruption .....	339
Section 1 – Une législation en décalage avec les réalités pratiques .....	340
§ 1. La législation héritée .....	340
A. La méthode classique de lutte contre la corruption par la voie pénale .....	340
B. L’insuffisance de la voie pénale .....	342
§ 2. La législation enrichie .....	343
A. Le perfectionnement de la voie pénale .....	343
B. L’adhésion aux instruments internationaux de lutte contre la corruption .....	348
Section 2 – Une approche multidisciplinaire nécessaire pour couvrir les divers champs de manifestation de la criminalité organisée .....	351
§ 1. Nouvelle réglementation du secteur public .....	352

A. La transparence des services publics comme moyen dissuasif pour l'infiltration par la criminalité organisée des structures publiques .....	352
B. La prévention des pratiques de corruption par une réglementation stricte du statut des employés du secteur public .....	355
§ 2. Elargissement au secteur privé .....	357
A. Protection de la transparence et de la stabilité du milieu des affaires, terrain de prédilection de la criminalité organisée .....	359
B. Consécration de nouveaux domaines liés à la corruption.....	360
Conclusion du chapitre 1.....	361
Chapitre 2 – La nécessité d'une application rigoureuse de la législation anti-corruption .....	363
Section 1 – La mise en place d'organes spécialisés pour la lutte contre la corruption .....	364
§ 1. Le pivot de la lutte contre la corruption, le parquet spécialisé : la Direction nationale anticorruption.....	366
A. Un organisme qui fonctionne et qui produit des résultats .....	366
B. L'activité complémentaire de la Direction générale anticorruption du ministère des affaires intérieures.....	371
§ 2. Un organisme indépendant au soutien de la lutte contre la corruption : l'Agence nationale pour l'intégrité .....	374
A. Un organisme unique perçu comme un succès.....	374
B. Les entraves au fonctionnement de l'ANI .....	377
Section 2 – Les fluctuations politiques, source d'instabilité pour la lutte contre la corruption .....	381
§ 1. La lente levée des obstacles concrets à la lutte contre la corruption .....	382
A. Les obstacles légaux : les immunités .....	382
B. La responsabilisation du système judiciaire, mesure destinée à éliminer les obstacles institutionnels .....	385
§ 2. La pomme de la discorde : la corruption à haut niveau.....	387
A. Les résultats concrets de la DNA .....	387
B. Les signaux contradictoires émis par le corps politique .....	388
Conclusion du chapitre 2.....	390
<b>Conclusion du titre 2 .....</b>	<b>391</b>
<b>CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....</b>	<b>393</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>395</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>397</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>405</b>