



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mars 2006

CommDH(2006)7
Version originale

RAPPORT DE SUIVI SUR LA ROUMANIE (2002-2005)

**Evaluation des progrès accomplis
dans la mise en oeuvre des recommandations du
Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe**

**À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

TABLE DES MATIERES

1. LE SYSTEME JUDICIAIRE.....	3
1.1 FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE ET POUVOIRS EXCEPTIONNELS DU PROCUREUR.....	3
1.2 LES INSTITUTIONS PÉNITENTIAIRES	5
2. LA POLICE	7
3. LA PROTECTION DES ENFANTS.....	7
3.1 LA FERMETURE DES INSTITUTIONS	7
3.2 L'ADOPTION INTERNATIONALE	8
4. LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS	9
5. LES MALADES MENTAUX.....	10
5.1 CONDITIONS D'INTERNEMENT ET DE VIE	11
5.2 MÉMORANDUM SUR LA RÉFORME ET LA RÉHABILITATION DES SERVICES DE SANTÉ MENTALE	12
6. LES VIOLENCES DOMESTIQUES.....	12
7. LA COMMUNAUTE ROM	14
7.1 SITUATION GÉNÉRALE	14
7.2 ÉDUCATION	15
8. L'AVOCAT DU PEUPLE.....	16
9. LA LIBERTE D'EXPRESSION.....	16

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles, a effectué une visite en Roumanie du 5 au 9 octobre 2002 à l'invitation du Gouvernement roumain. Dans son rapport de visite¹, le Commissaire avait soulevé un certain nombre de questions concernant la législation et le respect effectif des droits de l'Homme en Roumanie. L'objet du présent rapport est d'évaluer les changements intervenus suite aux conclusions et recommandations faites par le Commissaire en 2002. Il suit l'ordre des recommandations et a uniquement trait aux difficultés soulevées dans le premier rapport.
2. Ce rapport est basé sur les documents et informations fournis par les autorités roumaines concernant l'évolution du respect des droits de l'Homme depuis le premier rapport, ainsi que sur les constatations et conclusions de la visite de suivi accomplie en Roumanie par les membres du Bureau du Commissaire² du 13 au 17 septembre 2004³. Ces derniers souhaitent transmettre leurs remerciements à toutes les personnes rencontrées ainsi qu'au Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Bucarest pour son aide précieuse.

1. Le système judiciaire

1.1 Fonctionnement de la justice et pouvoirs exceptionnels du Procureur

3. Dans son rapport le Commissaire recommandait de limiter les pouvoirs exceptionnels du Procureur Général d'introduire des recours en annulation d'un jugement final en matière civile. Il soulignait également l'importance d'une réforme des procédures et la nécessité d'assurer l'indépendance du judiciaire.

Evolution de la situation et mesures adoptées

4. D'une façon générale, la Roumanie a fait des efforts remarquables concernant la mise en œuvre d'une stratégie pour réformer le système judiciaire et pour se conformer à l'acquis communautaire. La nouvelle Constitution et la récente législation en matière judiciaire, notamment les lois sur le statut des magistrats, sur l'organisation du système judiciaire et sur le Conseil supérieur de la magistrature - entrées en vigueur le 30 septembre 2004 - ont pour but principal la modernisation de l'administration de justice ainsi que la mise en place des mécanismes nécessaires pour garantir l'efficacité et l'indépendance des juges et des magistrats. La loi n° 247/2005 renforce encore l'indépendance et l'autonomie du judiciaire⁴.

¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme, 27 novembre 2002, sur sa visite en Roumanie du 5 au 9 octobre 2002, CommDH (2002)13.

² La délégation du Bureau du Commissaire se composait de MM. Ignatio Pérez Caldentey et Julien Attuil.

³ Cette dernière a inclus des rencontres avec des représentants des Ministères de l'Administration et de l'Intérieur, du Travail, de la Solidarité sociale et de la Famille, des Affaires étrangères et de la Justice. Ont également été rencontrés, le Président de la Cour Constitutionnelle, l'Avocat du peuple, le Procureur Général de Roumanie, le Procureur Général du Bureau du Procureur National contre la Corruption, la Sous-secrétaire d'Etat de l'Autorité nationale pour la protection de l'enfance et l'adoption, les membres du Comité pour les questions de droits de l'Homme, de cultes et de minorités nationales du Parlement, le Président de l'Autorité nationale pour les personnes handicapées, la Présidente de l'Agence nationale pour la protection de la famille et le Président du Conseil national pour la lutte contre la discrimination ainsi que des représentants des ONG, des médias et de la délégation de la Commission européenne en Roumanie. Le Centre pour la protection des enfants victimes de violences domestiques, les centres de placement pour enfants de Saint Ecaterina et Casa din Tei, l'hôpital Alexandru Obreja de Bucarest, les prisons de Jilava et Rahova, le Centre provisoire de rétention des étrangers, un commissariat de Bucarest, le centre de protection des victimes de violences domestiques attenant à l'hôpital Polimed Apaca et un quartier Rom de Bucarest ont également été visités.

⁴ Loi sur la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, entrée en vigueur le 27 juillet 2005.

5. Le Conseil supérieur doit assumer la pleine responsabilité du recrutement des juges et des procureurs, du développement de leur carrière et des sanctions susceptibles de leur être infligées. Ces lois modifient de façon importante la structure du système judiciaire en créant des juridictions spécialisées qui remplacent les chambres spécifiques au sein des tribunaux, et réinstaurent le principe de collégialité. La certitude judiciaire et la qualité des décisions judiciaires constituent aussi des objectifs primordiaux de cette réforme.
6. A la suite de la révision constitutionnelle de 2003, la Cour suprême de justice a été transformée en Haute Cour de cassation et de justice dont ses membres sont nommés à vie. D'autre part, le processus de création de tribunaux spécialisés devrait s'achever à la fin de 2007.
7. Le Ministre de la Justice ne détient plus le pouvoir de nommer directement les juges ou d'assurer leur promotion dans des instances supérieures et des bureaux de procureurs ou encore à un poste de direction au Conseil supérieur. En revanche, il nomme des assistants judiciaires. En outre, le Ministre continue d'assister aux séances des deux chambres du Conseil supérieur, en jouissant soit de l'intégralité des droits de vote soit de la capacité *de facto* d'influer sur les décisions.
8. La qualité des jugements pose certaines difficultés et des erreurs commises par des juridictions inférieures continuent d'être découvertes dans un nombre non négligeable de jugements civils portés en appel. Cette lacune s'explique par les difficultés rencontrées par les justiciables à obtenir l'aide juridictionnelle et la faiblesse de la rémunération des avocats dans le cadre de cette aide⁵. La faiblesse des rémunérations du personnel judiciaire ajouté au manque de moyens, notamment en matière informatique, sont des données pouvant aussi expliquer ce problème.
9. Enfin, la disposition permettant l'annulation d'un jugement final en matière civile a été supprimée⁶. D'autre part, le Procureur général ne peut plus délivrer des ordres d'arrestation ou de détention préventive supérieurs à trois jours.

Conclusions

10. Le Commissaire salue l'abrogation des pouvoirs exceptionnels du Procureur général et les réformes entreprises dans le domaine judiciaire. Il recommande néanmoins de poursuivre ces réformes afin de renforcer l'indépendance de la justice tout en améliorant sa structure et son efficacité.

⁵ Rapport régulier 2003 de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, p. 27.

⁶ Décret d'urgence N°58/2003, 1 juillet 2003.

1.2 Les institutions pénitentiaires

11. Dans son rapport le Commissaire constatait la vétusté et la surpopulation chronique des établissements pénitentiaires. Il recommandait d'assurer des conditions humaines de détention et de développer le recours à des peines alternatives.

Evolution de la situation et mesures adoptées

12. Malgré les efforts entrepris pour l'amélioration des établissements pénitentiaires, des études récentes menées par les autorités roumaines montrent que la situation demeure difficile. En 2004 sur les 44 prisons, 8 sont dans de très bonnes conditions, 15 dans de bonnes conditions, 15 dans des conditions satisfaisantes et 6 dans des conditions particulièrement difficiles dont la prison de Jilava près de Bucarest, visitée par les membres du Bureau du Commissaire.
13. La surpopulation carcérale reste un problème persistant en Roumanie bien que le nombre de détenus ait diminué passant de plus de 47.000 en 2002 à près de 39.000 fin 2004. Le taux de surpopulation a, en moyenne, largement diminué pour atteindre un niveau acceptable de 101%. Toutefois certaines prisons connaissent toujours une surpopulation intolérable⁷. D'un point de vue général, les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires se sont améliorées mais demeurent toujours largement perfectibles notamment en raison du manque de moyens alloués.
14. Au manque de moyens s'ajoute un manque évident de personnel pénitentiaire. La Roumanie a en moyenne un gardien pour sept détenus – jusqu'à un pour dix-sept dans certaines prisons -, alors que la moyenne européenne est plutôt proche d'un gardien pour quatre prisonniers⁸. Cette carence oblige les gardiens en poste à augmenter leur temps de travail, les confine dans une fonction de pure surveillance et peut avoir des conséquences négatives sur leurs actions ou interventions. Le manque de personnel constitue enfin un obstacle important à la normalisation de la vie carcérale, renforce les carences d'équipements, les difficultés liées à la surpopulation et limite largement le travail de réinsertion.
15. Néanmoins, un processus de modernisation important a été entamé. Parmi les objectifs de la Stratégie pour la réforme du système judiciaire 2004-2007, on peut citer la volonté de construire de nouveaux établissements pénitentiaires et la modernisation de neuf centres. Sur la période 2001-2005, 6.332 nouvelles places ont été créées.
16. Dans ce processus d'amélioration des conditions de vie dans les établissements pénitentiaires, on peut citer la modernisation du centre pour les délinquants mineurs de Gaesti et la création des centres de Ocna et de Buzias, la construction de l'hôpital à la prison de Rahova spécialisé en chirurgie, l'approvisionnement en eau froide et chaude et l'installation du chauffage central dans tous les établissements pénitentiaires. Il faut enfin noter la transparence du Ministère de la justice qui publie sur son site internet des statistiques détaillées sur la situation des prisons.

⁷ Notamment la prison de Bacău qui connaissait un taux de surpopulation de 288% au 31 décembre 2004.

⁸ « The condition and perspectives of prison system », document du Ministère de la justice, www.anp-just.ro.

17. Concernant les mesures alternatives à la détention, le nouveau Code pénal, adopté en juin 2004, a instauré la possibilité d'une détention en régime ouvert ou semi-ouvert pour les délits mineurs. Il prévoit également d'autres options que l'emprisonnement pour des délinquants mineurs et offre de plus grandes possibilités d'aménagement des peines.
18. L'équipe du Commissaire a visité les prisons de Jilava et Rahova, toutes deux à proximité de Bucarest. Il s'agit de deux établissements pénitentiaires qui reflètent dans une large mesure la situation des prisons en Roumanie au moment de la visite.
19. Lors de la visite, la prison de Rahova comptait 1.915 détenus dont 80 mineurs pour 2200 places. Les différentes ailes de la prison de Rahova ont été récemment rénovées et offrent des conditions de vie convenables. Un problème de surpeuplement touchait toutefois la section des femmes, où jusqu'à 16 femmes étaient détenues dans des cellules n'offrant que 10 lits. La raison de ce surpeuplement est double. D'une part, les sections pénitentiaires féminines sont rares autour de Bucarest et les détenues souhaitent ou doivent rester à Rahova (proximité avec la famille, procès en cours, ...). D'autre part, l'aile destinée aux femmes a été amputée de moitié pour construire le nouvel hôpital pénitentiaire.
20. L'hôpital pénitentiaire de Rahova accueille et soigne des détenus de tout le pays. Il bénéficie d'un plateau opératoire très moderne et d'équipements médicaux de toute dernière génération. Comme l'a indiqué le Directeur de l'administration pénitentiaire, la réalisation de cette structure a demandé un effort financier important mais indispensable tant la médecine pénitentiaire était lacunaire et inadaptée. Les détenus peuvent désormais être soignés, parfois dans de meilleures conditions que dans certains hôpitaux civils.
21. A côté de l'exemple positif constaté à Rahova, la prison de Jilava apparaissait, au moment de la visite, dans une situation alarmante. Etablissement essentiellement de transit et de détention préventive, on dénombrait 2.500 détenus pour 1.400 places, soit une des prisons les plus surpeuplées en Roumanie. Les conditions étaient déplorables de tout point de vue, comme l'a d'ailleurs reconnu le Directeur des établissements pénitentiaires roumains. Toutes les installations étaient vétustes, les fenêtres incapables de filtrer le froid et le mobilier d'un autre temps. La surpopulation imposait à certains détenus de vivre à 27 dans des cellules prévues pour 6 ou 8 détenus.

Conclusions

22. Le Commissaire souligne les efforts entrepris et les investissements réalisés pour améliorer les conditions de détention et salue l'adoption de nouvelles mesures alternatives. Il existe une volonté évidente d'augmenter des places de prison disponibles afin de diminuer la surpopulation carcérale. Le programme de mise en conformité des prisons avec les standards du Conseil de l'Europe doit être poursuivie. Pourtant des difficultés importantes demeurent et une solution urgente doit être envisagée pour les prisons les plus délabrées et les plus surpeuplées comme celle de Jilava.

2. La police

23. Dans son rapport le Commissaire recommandait que des enquêtes sérieuses et des poursuites soient engagées par les autorités contre les agents publics ayant commis des abus. Il invitait aussi à développer les programmes de formation

Evolution de la situation et mesures adoptées

24. La démilitarisation de la police roumaine est achevée depuis 2002 et seuls la gendarmerie, la protection civile et les sapeurs pompiers demeurent des corps du Ministère de la défense. De surcroît, des enseignements relatifs aux respects des droits de l'Homme ont été introduits dans les académies de police dans le cadre des formations initiales et continues. Le Comité des droits de l'Homme du Ministère de l'Intérieur organise des conférences et discussions sur des thématiques liées à la protection des droits de l'Homme et aux actions de police. La réforme de la procédure pénale a également transféré la responsabilité de la décision de mise en détention préventive aux magistrats.
25. Néanmoins, malgré ces efforts significatifs et les programmes du Ministère de l'Intérieur pour tenter de diminuer les préjugés et la violence, des cas de mauvais traitements lors d'interventions policières, dans les postes de police et les prisons sont toujours signalés. Les ONG et la communauté Rom continuent de rapporter des cas de violences verbales et physiques à leur égard. L'adoption d'une loi définissant mieux les conditions d'utilisation des armes à feu n'a que partiellement réduit le recours excessif de leur usage. Il semble, enfin, que les violences et les abus ne soient pas toujours poursuivis devant les tribunaux ou punis dans des procédures internes.

Conclusions

26. Le Commissaire recommande de continuer la réforme des forces de police, en particulier concernant la sensibilisation au respect effectif des droits de l'Homme. La lutte contre l'utilisation abusive des armes à feu devrait être poursuivie notamment en punissant sévèrement toute utilisation inappropriée.

3. La protection des enfants

3.1 La fermeture des institutions

27. Dans son rapport le Commissaire recommandait de mettre en place des programmes d'encadrement pour l'intégration sociale des enfants placés en institution parallèlement au processus de fermeture des institutions vétustes et d'élaborer une politique de prévention de l'abandon.

Evolution de la situation et mesures adoptées

28. Tout d'abord, il faut souligner les mesures positives prises par les autorités roumaines en vue d'assurer le bien-être de l'enfant. Ainsi, l'Autorité nationale pour la protection de l'enfant fixait des priorités pour la période 2002-2004 qui reflétaient, dans une large mesure, les propositions développées dans le rapport du Commissaire.

29. L'abandon progressif du système d'institutionnalisation est un des aspects les plus importants de cette stratégie. Il s'agit essentiellement de réduire le nombre d'enfants qui se trouvent dans les institutions traditionnelles et de fermer ces établissements, de développer le réseau de familles d'accueil et de placement, d'intégrer les enfants qui sont dans un système d'éducation spéciale dans le système normal et de réduire le nombre d'enfants des rues.
30. Dans ce sens, et d'après les chiffres fournis par les autorités roumaines, le nombre d'enfants placés dans une institution était passé de 57.181 en janvier 2001 à 34.262 en juin 2004. A cette même date, 163 institutions avaient été fermées, ramenant le nombre d'institutions de 205 au début de 2001 à 67 à la fin de 2004. Il est important de souligner que le centre de Camin Spital, dans le département de Vaslui, visité par le Commissaire en 2002 a été fermé ainsi que d'autres institutions similaires.
31. Lors du processus de fermeture de ces institutions, la réintégration familiale et les solutions à caractère familial ont été favorisées. Des services d'orientation et d'appui ont été mis à la disposition des enfants. Il convient néanmoins de maintenir ouvertes des structures de soutien adaptées aux besoins des enfants et notamment des institutions lorsque aucune autre solution n'est envisageable.

3.2 L'adoption internationale

32. Le Commissaire soulevait, dans son rapport, des pratiques condamnables liées à l'adoption internationale et rappelait que l'adoption doit d'abord permettre à un enfant de trouver des parents et non le contraire.

Evolution de la situation et mesures adoptées

33. A titre liminaire, il faut rappeler que l'adoption internationale ne constitue pas en elle-même, une solution inadaptée si elle est réalisée dans l'intérêt de l'enfant. Par le passé, ce mécanisme a été perverti en Roumanie et des réseaux criminels l'ont utilisé pour transformer les enfants en une marchandise, source de profit. C'est pourquoi, le Gouvernement a pris la décision d'interrompre ce processus.
34. Après l'entrée en vigueur de la loi n° 347/2002, toutes les demandes d'adoption d'enfants roumains présentées par une personne ou une famille de nationalité étrangère ou ayant la nationalité roumaine mais résidant à l'étranger, ont été suspendues pour une période de douze mois. Ce moratoire a été renouvelé pendant 3 ans jusqu'à ce que la nouvelle législation concernant l'adoption internationale entre en vigueur.
35. La loi n° 273/2004 relative au régime juridique de l'adoption dans ce pays est entrée en vigueur le 1er janvier 2005. L'article 39 de ce texte restreint l'adoption internationale aux seuls cas où un lien de parenté - au degré des grands-parents - existe entre l'adoptant et l'adopté. Cette disposition exclut, de fait, toute adoption d'enfant roumain par des adoptants étrangers. La loi se base sur les principes suivants : l'adoption n'est plus conçue comme une mesure de protection envers l'enfant mais comme une institution de droit civil, les circonstances dans lesquelles un enfant peut être adopté et la procédure d'adoption est décrite en détail, la procédure nationale d'adoption peut être entreprise uniquement par une cour, les parents qui ont perdu l'autorité parentale conservent leur droit au consentement de l'adoption de leur enfant.

Conclusions

36. Le Commissaire salue avec satisfaction la fermeture de plusieurs institutions traditionnelles pour enfants et la mise en place de nouvelles structures d'accueil. La nouvelle législation en matière d'adoption replace l'intérêt de l'enfant au cœur de la procédure et insiste sur l'importance de l'adoption au niveau nationale. Néanmoins, la possibilité d'une adoption internationale ne devrait pas être exclue si elle se fait dans l'intérêt supérieur de l'enfant et avec toutes les garanties permettant de prévenir les abus du passé.

4. La lutte contre la traite des êtres humains

37. Dans son rapport de visite, le Commissaire recommandait de renforcer les programmes d'assistance et de protection des victimes de la traite d'êtres humains. Le Commissaire saluait la criminalisation de la traite et l'adoption d'un plan d'action de lutte contre la traite des femmes et des enfants. Cependant, le rapport soulignait le manque d'institutions spécialisées pour accueillir les victimes et de formation des forces de l'ordre et des magistrats.

Evolution de la situation et mesures adoptées

38. Depuis 2002, la Roumanie a encore renforcé les moyens pour lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains. Par le décret n° 299/2003, le Gouvernement a adopté les règles de mise en œuvre de la loi n° 678/2001 sur la prévention et la lutte contre la traite. Ce décret décrit notamment les mesures immédiates que doit prendre l'administration pour protéger les victimes de la traite. Un Groupe interministériel a également été créé par ce décret afin de coordonner et d'évaluer les activités réalisées dans ce domaine. Bien que la traite était déjà criminalisée par la loi de 2001, la loi n° 39/2003 sur la prévention et la lutte contre le crime organisé établit un lien explicite entre ces deux phénomènes étroitement liés. Concernant la mise en œuvre de ces règles, le Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains institué en 2001 a réalisé différentes actions et notamment des programmes pour attirer l'attention du public sur les risques de la traite en ciblant tout particulièrement des zones spécifiques, des écoles ou certaines communautés. Le plan favorise l'amélioration des conditions économiques et sociales des victimes potentielles par des aides à la recherche d'emploi ou l'allocation de bourses.

39. S'il est difficile de connaître le nombre de Roumains victimes de la traite en Roumanie ou à l'étranger, des statistiques ont été établies concernant leur retour. Selon l'Organisation Internationale des Migrations (IOM), 707 victimes sont revenues en Roumanie entre janvier 2000 et juin 2003. Ces chiffres paraissent toutefois ne pas représenter la pleine réalité de la situation ce qui démontre la nécessité de collecter et publier des statistiques fiables.

40. Selon les informations fournies par les ONG, des progrès indéniables ont été réalisés notamment dans la protection des victimes et dans les relations entre le Procureur roumain et ses contreparties européennes. Néanmoins, la Roumanie demeure un pays d'origine, de transit et, dans une moindre mesure, de destination pour les victimes de la traite des êtres humains. Les principales cibles des trafiquants sont les jeunes femmes et

les jeunes filles exploitées sexuellement dans les pays de destination. Une étude très détaillée d'IOM montre que le groupe le plus vulnérable parmi les femmes roumaines est constitué de filles entre 15 et 25 ans de familles monoparentales vivant dans des villes de taille moyenne et notamment dans les régions de Moldavie et de Transylvanie⁹. C'est pourquoi le Ministère du travail, de la famille et des affaires sociales a mis en place une bourse du travail à l'attention des femmes de ces régions.

41. Quant à l'aspect répressif de la lutte contre la traite, au cours de l'année 2004, 226 personnes ont été arrêtées en relation avec la traite des êtres humains ; 73 d'entre elles ont été condamnées souvent à de lourdes peines. Ces chiffres, s'ils sont en progression par rapport à 2002, demeurent relativement faibles, compte tenu de l'ampleur du phénomène en Roumanie comme en Europe.
42. Des personnes handicapées et surtout des enfants sont également victimes de la traite et sont exploités notamment comme mendiants dans les rues de certaines villes européennes¹⁰. Depuis octobre 2002, la Roumanie a signé un certain nombre d'accords avec des pays d'Europe de l'Ouest – France, Espagne et Italie notamment – afin de renforcer la lutte contre l'exploitation des mineurs non accompagnés et faciliter leur retour. Le Gouvernement a adopté en août 2004 un plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la traite des enfants. Le plan prévoit la création d'un réseau national de centres de transit dans les comtés frontaliers pour offrir une assistance médicale, psychologique et juridique aux mineurs rapatriés et/ou victimes de la traite. Le tout sera coordonné par un centre-pilote à Bucarest. Le plan envisage aussi l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de prévention et de réintégration des enfants victimes de la traite.
43. En 2003, selon les données du Ministère de l'Intérieur et de l'Administration, 1.034 enfants ont été rapatriés en Roumanie pour immigration illégale. Sur ce nombre, 410 enfants ont été interrogés et 93 cas de traite ont été détectés¹¹. Selon certaines ONG, les réseaux de traites d'enfants se développent avec d'autant plus de facilité que le passage de la frontière par des groupes d'enfants est apparemment aisé.

Conclusions

44. Le Commissaire salue les textes normatifs adoptés et les programmes mis en œuvre pour prévenir et lutter contre la traite. Toutefois, la collecte et la publication de statistiques fiables sur le nombre de victimes de la traite permettraient d'améliorer la prise en compte du phénomène. Il convient aussi de renforcer la protection des victimes de la traite et la poursuite sur le plan pénal des criminels.

5. Les malades mentaux

45. Dans son rapport, le Commissaire recommandait de développer davantage les programmes destinés aux adultes souffrant de troubles mentaux. Il notait la préoccupation des ONG concernant le surpeuplement des institutions psychiatriques, le

⁹ International Organisation for Migration, *Who is the next Victim? Vulnerability of Young Romanian Women to Trafficking in Human Beings*, août 2003.

¹⁰ Commission des Communautés européennes, rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, COM(2004) 657 final.

¹¹ 50 pour mendier, 25 pour prostitution et 18 pour commettre des vols.

manque de programmes éducatifs, tout ceci résultant d'un manque de financement. Enfin, il insistait sur la nécessité d'allouer des allocations spéciales de dépendance suffisantes pour mener une vie digne.

Evolution de la situation et mesures adoptées

5.1 Conditions d'internement

46. La situation dans les institutions accueillant les personnes atteintes de troubles mentaux a connu une certaine évolution mais demeure en général préoccupante. Les conditions d'hébergement et de prise en charge sont très variables, allant du correct à l'inquiétant.
47. Il existe certes des exemples positifs récents comme le projet de communauté initié à l'hôpital Alexandru Obreja que les membres du Bureau du Commissaire ont pu constater. Ce projet, financé par la Banque Mondiale, permet à des patients de sortir de la structure hospitalière et de se réintégrer socialement tout en continuant à bénéficier d'un suivi psychiatrique. Le Gouvernement souhaite l'utiliser comme modèle pour la création d'autres structures similaires à travers le pays.
48. Néanmoins des efforts importants restent à réaliser comme le démontrent les constatations faites lors de la visite. A l'hôpital Alexandru Obreja, la direction a indiqué aux membres du Bureau que le système de chauffage des pavillons était très ancien et insuffisant pour chauffer l'ensemble de l'hôpital mais qu'ils ne pouvaient le remplacer, faute de moyens. D'une manière encore plus préoccupante, en décembre 2001, le manque de chauffage dans l'hôpital de Jebel a entraîné la mort par hypothermie de 5 patients. Entre janvier et février 2004, 17 patients sont morts de faim et de froid dans l'hôpital de Poiana Mare et 84 sont morts pour des causes similaires en 2003¹². Les constatations réalisées par des ONG dans certaines institutions au cours de l'année 2004 sont accablantes¹³ : difficultés d'accès aux soins médicaux en dehors des traitements psychotropes, surpopulation, locaux non chauffés au cours de l'hiver faute de moyens, patients sous-alimentés et sans vêtements appropriés, accès aux douches limité à une fois par semaine. La plupart de ces difficultés sont la conséquence d'un manque crucial de moyens financiers et humains.
49. En plus de ces problèmes difficultés matérielles, les institutions psychiatriques doivent accueillir des personnes ne relevant pas de leur sphère d'intervention. Lors de la visite à l'hôpital Alexandru Obreja, son directeur a indiqué qu'environ 20% des patients étaient en fait des cas sociaux – alcoolisme, victimes de violence domestique, sans domicile fixe, etc – ne relevant pas de la psychiatrie. Toutefois, en l'absence de places dans des structures plus adaptées, l'hôpital doit les accueillir. D'autres exemples ont été rapportés de placement dans des institutions psychiatriques d'orphelins devenus majeurs en l'absence d'autres structures. Ce constat soulève un double problème. Tout d'abord, ces personnes occupent des places qui devraient être attribuées à des malades atteints de

¹² Voir le rapport du Centre de ressources juridiques (CLR) a ce sujet.

¹³ Amnesty International, *Romania: memorandum to the government concerning inpatient psychiatric treatment*, mai 2004, EUR 39/003/2004.

troubles mentaux mais surtout il démontre que le placement ne se fait pas toujours en prenant en compte l'intérêt de la personne. Il convient donc de revoir les procédures de placement afin d'éviter tout placement inapproprié et d'offrir d'autres alternatives aux personnes en voie de marginalisation que la rue ou l'hôpital psychiatrique.

5.2 Mémoire sur la réforme et la réhabilitation des services de santé mentale

50. Suite à ces différents événements, le Ministère de la Santé a indiqué le 11 mars 2004 qu'une inspection de tous les hôpitaux et institutions psychiatriques serait établie afin de mettre en lumière les améliorations devant être apportées. Faisant suite à cette enquête, le Gouvernement a adopté le 19 mai 2004 un Mémoire visant à réformer et réhabiliter le système roumain de services de santé mentale. Le Mémoire indique tout d'abord les mesures urgentes devant être prises avant la fin de l'année 2004 : adaptation de la législation en vigueur et création d'une Commission interministérielle, réhabilitation de six hôpitaux psychiatriques pour un montant d'un million d'euros, amélioration des conditions de vie dans les institutions notamment par une augmentation de 32% de l'indemnité journalière¹⁴, formation du personnel médical et sanitaire et augmentation de leurs traitements, évaluation individuelle des patients des institutions psychiatriques d'un point de vue médical, social et juridique. A plus long terme, le Ministère de la santé entend rendre plus accessibles et de meilleure qualité les services offerts en matière de santé mentale tout en développant des programmes de promotion et de sensibilisation sur ce sujet. A l'horizon 2007, il est prévu de revoir entièrement les services de santé mentale, de développer les services psychiatriques ambulatoires dans chaque comté, d'élaborer un plan d'action de mise en œuvre des politiques de santé mentale et d'impliquer les autorités locales dans le fonctionnement des institutions.
51. Ce Mémoire prend largement en compte les préoccupations précédemment exprimées par les ONG comme par les autorités internationales. Si les programmes sont menés à bien, comme annoncé, et que l'argent nécessaire à ces restructurations est investi, ils devraient permettre une amélioration sensible des conditions de vie et de travail dans les institutions psychiatriques en Roumanie.

Conclusions

52. Malgré les initiatives entreprises, les conditions de vie et de traitement des malades mentaux dans les institutions spécialisées demeurent très préoccupantes. Ce faisant, le Commissaire invite les autorités roumaines à mener les réformes initiées dans les plus brefs délais afin d'assurer que les décès constatés par le passé ne se reproduisent plus et d'offrir des conditions de vie décente à l'ensemble de ces patients. La procédure d'internement devrait être revue tant sur le plan juridique que dans sa mise en œuvre. Il conviendrait enfin de développer les structures d'accueil à l'attention des personnes marginalisées afin qu'elles ne soient plus hébergées dans les institutions psychiatriques.

6. Les violences domestiques

53. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'assurer une meilleure protection et assistance aux victimes de violence domestique en adoptant notamment une nouvelle législation et en sensibilisant plus avant les forces de l'ordre. Il invitait également les

¹⁴ de 53,000 lei (1,4 €) à 70,000 lei (1,9 €).

autorités à développer les programmes de formation et de sensibilisation aux nouvelles dispositions du code pénal et insistait sur la nécessité d'ouvrir des centres d'accueil subventionnés par le Gouvernement non seulement à Bucarest mais également dans le reste du pays.

Evolution de la situation et mesures adoptées

54. La loi concernant la prévention et la lutte contre la violence domestique a été modifiée à la fin de 2003, dans la perspective de créer l'Agence nationale pour la protection de la famille, organe spécialisé sous l'autorité du Ministère du Travail, de la Solidarité sociale et de la Famille. Cette Agence a vu le jour le 16 février 2004. La loi n° 217/2003 élargit la notion de « famille » à toutes les personnes vivant sous le même toit permettant ainsi de ne plus limiter la protection offerte aux victimes de violence domestique aux seuls époux / épouses et enfants. Elle prévoit également la mise en place d'une coopération entre l'Etat, la société civile et les organisations internationales pour étudier la question et développer des programmes de sensibilisation et de lutte contre la violence domestique. Les dispositions du Code pénal ont été renforcées, améliorant la protection offerte aux victimes. La personne coupable de violences physiques ou morales peut désormais se voir interdire temporairement l'accès au domicile familial afin de donner à la victime une protection efficace et ne pas la contraindre à fuir le foyer.
55. Lors de la visite, l'équipe du Commissaire a pu rencontrer la présidente de l'Agence nationale pour la protection de la famille, Mme Marinescu qui a présenté la situation de la violence domestique en Roumanie. Selon ses informations, en 2003, 17 % des femmes roumaines ont déclaré avoir subi des violences domestiques. Elle a indiqué que peu d'actions en justice avaient été entreprises par les victimes notamment parce que de telles procédures représentent un coût élevé pour le foyer et qu'en cas d'amende, celle-ci est imputée sur le budget de la famille. Après un long processus de consultation et de dialogue, la stratégie nationale concernant la violence domestique, en cours d'élaboration au moment de la visite, a été adoptée à la fin 2004.
56. Les 22 centres d'accueil pour victimes de violences domestiques de Roumanie sont, pour une vaste majorité, des initiatives privées financées par des ONG ou des fonds étrangers. La Présidente de l'Agence a indiqué sa volonté de développer des partenariats entre les autorités locales qui fourniraient un local et des ONG qui gèreraient le centre d'accueil avec parfois le soutien de fonds publics. Ce constat montre à quel point ces centres manquent de soutien financier de l'Etat et des collectivités locales.
57. Les membres du Bureau du Commissaire ont visité le centre d'accueil pour les femmes victimes de violences domestiques au sein de l'hôpital Polimed Apaca de Bucarest. L'existence de ce centre, comme beaucoup d'autres en Roumanie, n'est possible que grâce au dévouement du personnel qui y travaille, pour la plupart, à titre gracieux. Le centre est « hébergé » par l'hôpital public mais son budget est constitué de fonds privés ou de donations de particuliers. Ses responsables ont indiqué qu'il existait une bonne coopération avec les forces de police locales qui intervenaient souvent pour protéger le centre ou amener des victimes ; toutefois, ils ont également indiqué que le manque de connaissances en la matière était flagrant et que des formations étaient indispensables au niveau national. Cette préoccupation a également été soulevée par la Présidente de l'Agence qui entend développer les formations et la sensibilisation des policiers et des magistrats aux violences domestiques et à leur gestion.

Conclusions

58. Le Commissaire invite les autorités à poursuivre les efforts déjà entrepris et à développer des programmes de formation pour les acteurs concernés. Il demeure nécessaire de mettre en œuvre le plan d'action, d'augmenter le nombre de centres d'accueil subventionnés par des fonds publics et d'assurer la pleine application des dispositions du Code pénal.

7. La Communauté Rom

59. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'allouer les ressources nécessaires au développement de la stratégie nationale pour les Roms notamment en améliorant leur condition de vie, leur accès au marché du travail et en facilitant l'accès aux documents d'identité.

Evolution de la situation et mesures adoptées

7.1 Situation générale

60. Selon le recensement de 2002, 535.250 personnes ont été enregistrées comme Roms, ce qui représente 2,5 % de la population roumaine. Néanmoins, le UNHCR estimait en 2004 que la population Rom représente en fait entre 1,8 et 2,5 millions de personnes.
61. Au dire des ONG roumaines, la stratégie nationale pour l'amélioration de la situation des Roms, établie en 2001 n'a eu pour l'instant qu'un impact limité. Hormis la création des organes de mise en œuvre, comme le Bureau national des Roms, la stratégie n'a apporté que peu de changements tangibles, en raison du manque de fonds alloués. Des avancées ont pu néanmoins être constatées notamment par le recrutement de médiateurs sociaux au sein de communauté Rom par les services municipaux. La visite des membres du Bureau du Commissaire dans un quartier Rom de Bucarest a permis d'observer que ces personnes établissaient un lien entre la communauté et la municipalité ce qui permettait aux deux parties de mieux appréhender d'éventuelles difficultés. Elles facilitent également l'accès aux services publics et les démarches avec l'administration.
62. D'un point de vue général, la situation des Roms demeure préoccupante. Les ONG et les représentants de la communauté Rom continuent de faire état de violences policières, de discriminations, de diffusion par les médias et une partie de la classe politique d'une image négative des Roms. Quant aux conditions de vie d'une grande partie de la communauté Rom, elles n'ont que peu évolué depuis 2002 : installations électriques sommaires ou improvisées, logements insalubres ou inadaptés pour accueillir une famille nombreuse, absence de chauffage ou d'approvisionnement en eau. Si l'accès aux services de soins s'est amélioré, des progrès importants restent à accomplir. Afin d'y répondre, les autorités nationales ont décidé de mettre l'accent sur la mise en œuvre de projets concrets au niveau local. Différentes aides sociales ont aussi été institués à l'attention des Roumains les plus nécessiteux.
63. En matière d'accès à l'emploi, les Roms, souvent peu qualifiés, subissent directement le chômage voire la discrimination. C'est pourquoi, l'agence nationale pour l'emploi a adopté un ensemble de mesures à leur attention. En 2004, 9.079 Roms ont ainsi été

employés au travers de programmes spécifiques et l'Agence pour l'emploi espère l'embauche de 6.440 Roms avant la fin de l'année 2005. Des forums d'emploi sont aussi organisés et en août 2005 une caravane de l'emploi a circulé dans 200 localités en Roumanie afin de diffuser des informations sur les programmes développés par les autorités à l'attention des Roms ainsi que sur les postes disponibles. Si ces initiatives doivent être saluées, elles ne concernent pour l'instant qu'un nombre limité de Roms.

64. Concernant l'accès aux documents d'identité, le Ministère de l'administration et de l'Intérieur a adopté un certain nombre de mesures avec les autorités locales compétentes pour faciliter la délivrance de cartes d'identité ou de documents de l'état civil aux Roms. Ainsi, selon les informations fournies par le Ministère, près de 2.500 Roms non enregistrés ont été inscrits dans le registre de l'état civil entre décembre 2004 et mars 2005. Néanmoins, des difficultés quant à l'enregistrement des nouveau-nés semblent persister.

7.2 Education

65. La précarité matérielle et sociale des familles Roms engendre des conséquences sur l'accès à l'éducation des enfants. Les statistiques indiquent que le taux d'abandon durant le cursus élémentaire est très élevé parmi les enfants Roms malgré certaines initiatives locales. L'éducation primaire est gratuite en Roumanie, toutefois il revient aux familles d'acheter les fournitures scolaires. Ce coût, qui peut paraître dérisoire, est une cause non négligeable d'abandon.
66. Certaines municipalités ont mis en place des programmes spécifiques de soutien éducatif à l'attention des enfants voire la fourniture gracieuse de repas afin d'inciter les plus démunis à poursuivre leur cursus. La Roumanie a également entrepris d'ouvrir des classes et des cursus en langue Rom. Sans une éducation minimale, il est illusoire d'espérer que la situation précaire de la communauté puisse s'améliorer à l'avenir. C'est donc un investissement à moyen terme, qu'il appartient à la Roumanie de réaliser pour permettre aux prochaines générations de sortir du cercle sans fin dans lequel est plongé une part non négligeable de sa population. Dans cette perspective, le Ministère de l'éducation a développé un programme à l'attention des enfants nécessiteux et offert des bourses et des places réservées aux enfants Roms dans certaines écoles et universités. En septembre 2004, un programme concernant l'accès prioritaire à l'éducation d'enfants désavantagés a été initié dans 74 écoles maternelles et primaires de dix régions. En juin 2005, ce programme a été étendu à 12 autres régions.

Conclusions

67. Le Commissaire salue les initiatives entreprises notamment en matière d'éducation ou d'accès au marché du travail. Pour autant, des efforts importants restent à accomplir pour permettre aux membres de la communauté Rom d'accéder pleinement à la médecine, à l'état civil et à une éducation de qualité. Ces améliorations, tout comme un meilleur accès au marché de l'emploi, passent par la pleine mise en œuvre d'un plan d'action ambitieux. Enfin, des programmes pour permettre à tous d'accéder à des services essentiels tels que l'eau ou l'électricité devraient être intensifiés.

8. L'avocat du peuple

68. Dans son rapport de visite, le Commissaire recommandait de favoriser le travail de l'Avocat du peuple en lui donnant notamment des locaux faciles d'accès à tous. Il regrettait que l'Avocat du peuple doivent partager ses locaux avec la gendarmerie.

Evolution de la situation et mesures adoptées

69. Depuis mars 2003, l'Avocat du peuple occupe de nouveaux locaux qui lui sont exclusivement affectés, dans un quartier institutionnel de Bucarest. Il dispose également de trois bureaux en dehors de la capitale et entend, à terme, porter ce nombre à quinze afin de faciliter les saisines par les individus. Il employait 90 personnes au moment de la visite.
70. Créée en 1997, l'institution de l'Avocat du peuple a connu plusieurs renforcements dont le dernier, en 2003, a entraîné une modification constitutionnelle faisant passer le mandat de 4 à 5 ans et modifiant l'autorité compétente pour le désigner. La réforme constitutionnelle de 2003 a également doté l'Avocat du peuple de la possibilité de saisir la Cour Constitutionnelle quant à la constitutionnalité d'une loi, avant sa promulgation. On peut toutefois regretter que cette modification constitutionnelle laisse une loi organique décider de la désignation de l'Avocat du peuple et qu'elle n'ait pas reconnu au niveau constitutionnel une procédure d'élection par le Parlement ou le Sénat.
71. L'Avocat du peuple est assisté par quatre adjoints spécialisés qui devraient être chargés respectivement de la police, de la gendarmerie, de la justice et du système pénitentiaire pour l'un, de la famille, des enfants, des femmes et des personnes âgées pour l'autre, des conditions de vie décentes et des pensionnaires pour le troisième et des minorités et des droits de l'Homme pour le dernier.
72. Au cours de l'année 2003, environ 6.000 plaintes ont été reçues, principalement sur des questions de propriétés. L'Avocat du peuple s'est montré préoccupé par le nombre croissant de demandes d'interventions reçues concernant les niveaux de vie trop bas et notamment ceux des retraités dont la pension n'est pas suffisante pour subvenir à leurs besoins les plus élémentaires. Concernant les procédures d'enquête, il s'est dit satisfait de l'obligation imposée aux administrations nationales comme locales de lui fournir les informations requises pour l'instruction des plaintes. Il a enfin indiqué que l'institution respectait les délais imposés par la loi pour répondre aux plaintes.

Conclusions

73. Le Commissaire salue la nette amélioration des conditions matérielles dont dispose l'Avocat du peuple et l'importance du travail accompli par cette institution.

9. La liberté d'expression

74. Dans son rapport, le Commissaire recommandait d'éliminer la possibilité de sanctionner les délits de calomnie et de diffamation par une peine d'emprisonnement et encourageait la mise en place d'un mécanisme d'autorégulation pour les journalistes par l'élaboration d'un code de déontologie.

Evolution de la situation et mesures adoptées

75. Le code pénal prévoyait précédemment la possibilité de condamner des journalistes à des lourdes amendes et à des peines de prison en cas de diffamation. Cette infraction a été modifiée en janvier 2005 pour ne plus prévoir que des peines d'amende. Toutefois, ces amendes demeurent très élevées par rapport au faible niveau de rémunération des journalistes roumains. C'est pourquoi, le Gouvernement roumain a soumis au Parlement le 6 septembre 2005 une nouvelle modification du code pénal qui annulerait l'infraction de calomnie ou de diffamation. Les infractions de diffamation à l'égard du pays ou de la nation et de communication de fausses informations seraient également retirées du code pénal.
76. Les ONG impliquées dans la défense de la liberté d'expression ont fait part de l'adoption d'un code d'autorégulation par un groupe de médias très large et de la rédaction d'un guide de bonnes pratiques entre les médias et la justice, réalisée avec le soutien du programme PHARE de l'Union européenne.
77. Néanmoins, les ONG¹⁵ ont également indiqué l'existence d'un certain contrôle du pouvoir politique national comme local sur certains médias. Selon leurs dires, la dette fiscale contractée par les médias a parfois été utilisée comme « monnaie d'échange » par certains hommes politiques pour obtenir un droit de regard sur leurs lignes éditoriales. Des cas de pressions directes ou indirectes à l'encontre de journalistes sont également relatés dans le rapport de la Recommandation sur la liberté des médias en Europe de l'Assemblée Parlementaire¹⁶. Dans certains districts, des hommes politiques cumulent des responsabilités locales de premier rang avec le contrôle des médias les plus influents de la région.

Conclusions

78. Le Commissaire salue l'adoption du code d'autorégulation et les réformes du code pénal. Il incite la Roumanie à poursuivre la protection de la liberté d'expression et des médias tant sur le plan normatif que dans la pratique.

¹⁵ En 2004, selon Reporters sans frontières, la Roumanie se situait au 70^e rang des Etats en matière de libertés d'expression et des médias - voir le rapport annuel 2004.

¹⁶ Rapport de Mme Tytti Isohookana-Asunmaa du 14 janvier 2003 (document 9640 révisé) en lien avec la Recommandation 1589(2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe de l'Assemblée Parlementaire.