

Rapport d'activité

Solidarités

Les organisations de magistrats ont un rôle important de critique, de résistance. Elles peuvent faire évoluer l'institution judiciaire. Dans chacune de ces situations, l'intervention de Medel exprime une solidarité internationale, donne un signal d'alerte aux autres pays et aux organisations internationales, renforce les organisations nationales.

Medel a accueilli comme nouveau membre **l'association des juges de Serbie (JAS)**. L'association avait connu une période difficile lors sa création, en 1997, pour s'opposer aux fraudes électorales du pouvoir en place. Quasiment démantelée début 2000, elle renaît, avec une forte légitimité, lors du changement de gouvernement en octobre 2000. Medel avait pris les premiers contacts avec la JAS en 2003, et avait tenu un conseil d'administration à Belgrade en 2007. Medel a participé cette année à deux réunions en Serbie, apportant son entier soutien aux collègues serbes dans un contexte marqué par la volonté du pouvoir politique de « renommer » l'ensemble des juges.

Liberté d'expression. Medel a exprimé sa solidarité avec les magistrats espagnols signataires du Manifeste pour un débat rationnel en matière de politique criminelle : Le président du Conseil de justice espagnol (CGPJ) avait, en avril dernier demandé l'ouverture d'une enquête concernant les juges afin de déterminer si leur responsabilité disciplinaire pourrait être engagée. Le dossier a été classé.

Liberté d'association. Medel s'est rapproché de l'association YARSAV des magistrats turcs, dont l'association est menacée dans son existence même par le pouvoir en place. Un colloque a eu lieu à Ankara en juillet, qui a été l'occasion de réaffirmer le droit des magistrats à s'associer.

Libertés fondamentales. Medel a exprimé toute sa solidarité avec les magistrats italiens, et exprimé sa vive préoccupation au regard des initiatives prises par le gouvernement Berlusconi, pour réduire les pouvoirs de la justice, aux fins notamment de garantir l'impunité des crimes économiques commis par les nouveaux détenteurs du pouvoir.

Travaux

Medel favorise aussi un travail théorique, d'élaboration ou de validation d'idées nouvelles.

Qualité de la justice .Medel a tenu son colloque de Palerme sur le thème de la qualité de la justice, parallèlement aux travaux du CCJE de cette année, qui ont porté sur la qualité de la décision judiciaire.

Medel est aussi intervenu à Belgrade, à l'initiative de l'association des juges de Serbie, pour débattre de la justice à l'épreuve des indicateurs de performance, dans un contexte tendu : le gouvernement serbe souhaite réduire le nombre des magistrats, prenant prétexte des statistiques de la CEPEJ, qui font apparaître un nombre de magistrats par habitant plus élevé en Serbie que dans la moyenne des pays européens.

Un débat sur les indicateurs de performance a aussi eu lieu en Roumanie, où l'UNJR a présenté les travaux réalisés par l'Institut des politiques publiques sur le sujet. Le fait que les études aient été réalisées par un organisme indépendant avec la coopération des organisations de magistrats est un point intéressant. Mais, comme dans l'expérience conduite en France et visant à mesurer la charge de travail des magistrats, qui a été publiée en novembre 1997, les limites de la méthode apparaissent. En réalité, ce type d'exercice ne peut être qu'un instrument d'exploration et d'apprentissage pour les acteurs de la justice. Il pouvait révéler des pratiques locales peu connues, aider les acteurs de la justice à réfléchir à leur organisation.

La participation aux travaux de la CEPEJ, qui a publié en octobre son dernier rapport d'évaluation, met en évidence l'intérêt et les risques de mesures quantitatives, surtout à partir de statistiques collectées avec une rigueur inégale selon les Etats. La CEPEJ tente d'ailleurs d'anticiper en partie ces risques en introduisant une dimension qualitative dans son rapport et en prenant l'initiative d'une « évaluation par les pairs » résultant de visites sur place.

Etat de la justice. Sur la base d'un questionnaire relatif à l'état de la justice dans les pays où l'association est représentée, MEDEL a décidé d'entamer à partir de 2009 une activité « d'audit » des organisations judiciaires L'objectif est notamment de connaître comment les différents systèmes judiciaires interprètent et appliquent concrètement les recommandations des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne relatives à l'indépendance, à l'effectivité de la garantie judiciaire et à la manière dont les citoyens évaluent ces systèmes.

Justice et médias. Medel a aussi travaillé avec l'UNJR sur la justice et les médias, et l'ambiguïté de leur coopération, lors d'un colloque qui s'est tenu à l'Ecole nationale de la magistrature de Roumanie. Il s'agissait notamment de parler de questions comme le filtrage par les magistrats de l'information destinée aux médias, le rôle de journalistes dans la protection de témoins, ou encore les pressions exercées par la presse sur la justice.

Discriminations. Après les premiers événements mettant en évidence des pratiques racistes dirigées contre les gens du voyage en Italie, Medel a organisé, en

partenariat avec l'autorité roumaine de lutte contre les discriminations et la Friedrich Ebert Stiftung un colloque sur le thème : *Combattre la discrimination ; bonnes pratiques et nouveaux défis ; Une approche comparative dans les Etats membres de l'Union européenne*. Le colloque s'est tenu en mars à Iasi (Roumanie).

Indépendance de la justice. L'Allemagne ne connaissant pas de Conseil supérieur de la magistrature, les carrières sont gérées selon des modalités laissant une importante marge de manœuvre aux exécutifs locaux. Les recommandations du CCJE en 2007 sur les conseils de justice ont servi de point de départ à un colloque organisé à l'université de Francfort sur le Main sur ce thème en novembre 2008.

Medelsocial poursuit son activité, essentiellement centrée sur la péninsule ibérique. Un colloque a été organisé en novembre sur la flexibilité et la mobilité géographique, et un autre aura lieu en janvier prochain sur « le droit du travail du XXIème siècle » en janvier prochain. Medel social a développé une nouvelle liste Internet, et publie une lettre mensuelle.

Medel a notamment participé aux congrès de *Jueces para la democracia*, de la *Neue Richter Vereinigung* et au colloque annuel de l'*Association syndicale des magistrats de Belgique* sur le thème : « *Justice et politique, je t'aime moi non plus* », ainsi qu'à une réunion de *Jueces para la democracia en America latina* à Buenos-Aires en août.

Conclusion

L'ancrage dans l'histoire. L'histoire de Medel, c'est aussi celle de magistrats qui, en Allemagne, n'ont plus accepté une justice qui occultait son passé ; qui, en Italie ou en Espagne, ont contribué à reconstruire la démocratie après le fascisme et le franquisme ; qui, en Serbie, ont refusé la fraude électorale du gouvernement Milosevic finissant ; qui, dans toute l'Europe, ont refusé une hiérarchie pour laquelle la justice est avant tout le soutien de l'ordre établi. Il fallait un ouvrage pour retracer l'aventure des forces qui composent cette magistrature. Il est publié cette année sous le titre : *la justice, une force pour la démocratie, une magistrature européenne engagée*.

Le droit du futur. Les juges contribuent aujourd'hui à une unification du droit à l'échelle mondiale, comparable à celle autrefois réalisée par les Etats nationaux dans les limites de leurs frontières. L'arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis *Lawrence contre Texas* faisant référence à la jurisprudence de la CEDH dans l'affaire *Dudgeon contre Royaume-Uni*, est emblématique de cette évolution. Mais nombreuses sont les décisions qui en matière de commerce ou de droits de l'homme, ont une portée transnationale. Une nouvelle révolution du droit se fait jour, par l'émergence d'un dialogue mondial entre les juges. Figure de proue du dialogue entre magistrats engagés, le *Forum mondial des juges* se tiendra en 2009 à Belem (Brésil), et Medel y participera.

Une grande transformation de la raison juridique émerge. Ce n'est pas l'oeuvre d'un improbable législateur universel, mais le résultat du travail quotidien des juges, qui échangent arguments, décisions, idées. Cette production comble les espaces vides de la régulation supranationale. Les juges créent le tissu normatif commun qui pallie l'absence d'un droit global général. Ils deviennent ainsi les principaux acteurs du

droit global. C'est un enjeu nouveau et majeur pour Medel que de prendre toute sa place dans ce mouvement, de se mettre au service de toutes les associations membres afin qu'elles puissent s'approprier pleinement ces enjeux. Cela guide le choix du thème des colloques. Par exemple, en 2009, deux colloques qui précéderont les conseils d'administration auront pour thème : *les droits de l'homme à l'épreuve du traçage et du fichage électronique* et *De nouvelles frontières pour la justice : la fraude économique et les paradis fiscaux*. D'autres réunions sont également programmées, dans le même esprit. De plus, l'association étroite des associations membres à ces réunions, la promotion des contributions sur le site Internet et la circulation des articles traduits dans les revues accompagnent ce mouvement.

De nouveau enjeux de séparation des pouvoirs. Face au développement d'organes non élus avec une fonction exécutive (Conseil de sécurité des Nations Unies, Commission européenne, Organisation mondiale du commerce) ou encore aux exécutifs des sociétés transnationales, des contrepouvoirs judiciaires sont nécessaires et doivent être pensés à une échelle internationale. Ainsi, par exemple, la décision de la CJCE dans l'affaire *Kadi c/ Conseil de l'Union européenne* (2008) établit un nouvel équilibre. Les magistrats, ancrés dans une communauté de juristes et citoyens progressistes ont une pleine et entière légitimité à infléchir, par leur réflexion et leurs pratiques, des rapports de force qui se construisent en marge des démocraties nationales.

Éléments d'actualité

Tensions entre les exécutifs nationaux et la justice

Dans la perspective de développer, à partir de 2009, une activité d'audit sur l'indépendance de la justice, Medel a réuni, sur la base d'un questionnaire simplifié, des informations sur la situation dans les pays où l'association est représentée. Ces rapports mettent en évidence des tensions importantes dans le plupart des pays.

Cette tension est paroxystique en **Italie**. Le code pénal a été modifié : le fait d'être étranger non-communautaire est une circonstance aggravante, faisant encourir une peine d'un tiers supérieure; plus généralement un ensemble de mesures visant particulièrement les gens du voyage a fait l'objet d'un rapport du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. L'armée a été déployée dans les villes pour lutter contre la délinquance. Un ensemble de mesure ont été prises pour limiter l'action de la justice en matière de lutte contre la criminalité financière, et particulièrement en ce qui concerne des faits imputables au nouveau premier ministre : suspension pendant une année des procédures concernant des faits commis avant 2002, réforme constitutionnelle en cours pour consacrer l'immunité du premier ministre.

Une tension majeure existe aussi en **Serbie**. Elle se focalise sur la productivité des juges, prétexte à des règlements de comptes plus politiques. Le gouvernement nouvellement élu a repris le projet d'une réforme de la justice, qui inclut notamment

actuellement une procédure de renomination de l'ensemble des juges (cette renomination appartient au parlement).

La tension est structurelle en **Roumanie**, notamment depuis la démission, en 2007, de la ministre de la justice, Mme Macovei. Son successeur a dû démissionner après avoir été mis en examen pour corruption. Le parlement a fait, en juin dernier, obstacle aux enquêtes sur les agissements d'un ancien premier ministre, M. Nastase, auquel des faits de corruption étaient également reprochés. En revanche, le président de la République a fait des déclarations accusant de manière frivole un magistrat qui avait donné une importante autorisation de construire de corruption.

Enfin, au **Portugal**, des réformes de la procédure pénale et de la carte judiciaire déplacent le rapport de forces en faveur de l'exécutif et de la hiérarchie. En **Belgique**, la réforme de la formation des magistrats a été considérée comme une rupture du pacte de loyauté qui doit régir les rapports entre exécutif et pouvoir judiciaire.

Les élections législatives en **Espagne** ont permis le renouvellement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, mais la justice a fait l'objet d'attaques sévères de l'exécutif, après la non incarcération d'un condamné qui avait profité de sa liberté pour récidiver. Ces attaques de l'exécutif ont motivé des mouvements de magistrats et de *secretarios judiciales* (responsables de l'exécution des condamnations), dans l'ensemble des juridictions fin octobre.

Union européenne

L'actualité de l'Union européenne a été marquée par le **traité de Lisbonne**, signé le 13 décembre 2007. Ce texte n'a fait l'objet de référendum qu'en Irlande, où il a été rejeté le 12 juin 2008 par 53% des suffrages exprimés. Dans le domaine judiciaire, le traité supprimait le troisième pilier ; il prévoyait aussi la constitution d'un parquet européen à partir d'Eurojust, par une décision du Conseil statuant à l'unanimité. Il ajoutait cependant, par rapport au projet de traité constitutionnel, la possibilité d'une coopération renforcée.

La Charte des droits fondamentaux y figurait, mais elle ne s'appliquait à la Pologne ou au Royaume-Uni que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient étaient reconnus dans la législation ou les pratiques de ces pays.

La **directive « retour »** a été adoptée par le parlement en juin, prévoyant notamment la possibilité d'une rétention de 18 mois pour les étrangers en situation irrégulière, et une interdiction du territoire européen de cinq ans. Medel s'est associé à l'appel contre ce projet.

L'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur le **transfert des données passagers**, signé le 23 juillet 2007 est entré en vigueur. Cet accord permet la communication de 19 types de données, qui peuvent révéler des informations sensibles sur l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que sur la santé et la vie sexuelle. Ces informations doivent être détruites par filtrage, mais le texte prévoit aussi qu'elles peuvent être utilisées en cas de « circonstances exceptionnelles ». Les

données sont conservées pour une durée de sept ans. Elles peuvent être transmises à des entités gouvernementales américaines dans des conditions qui ouvrent la voie à leur diffusion large.

En **matière sociale**, la Cour de justice des communautés européennes a notamment le 3 avril 2008 condamné la loi du Land de Basse-Saxe. Cette loi imposait aux pouvoirs adjudicateurs de ne retenir comme adjudicataire de marchés publics de travaux que des entreprises respectant au minimum la rémunération prévue par la convention collective applicable au lieu d'exécution de leurs prestations. Cette jurisprudence complète l'arrêt Laval, qui interdit aux syndicats d'agir contre les entreprises qui refusent d'appliquer à leurs salariés détachés dans un autre pays les conventions collectives applicables dans ce pays. Elle complète aussi l'arrêt Viking, selon lequel le droit de recourir à des pavillons de complaisance procède de la liberté d'établissement garantie par le droit communautaire. Il s'en déduit que la lutte des syndicats contre ces pavillons est de nature à porter atteinte à cette liberté fondamentale.

Conseil de l'Europe

La **CEPEJ** a publié son troisième rapport sur l'évaluation des systèmes judiciaires européens.

Le **Conseil consultatif des juges européens** a publié une recommandation sur la qualité de la décision judiciaire.

Le **Conseil consultatif des procureurs européens** a publié un avis sur les alternatives aux poursuites et sur le rôle du ministère public en dehors de la justice pénale.

Le **commissaire européen aux droits de l'homme** a fait connaître (septembre 2008) son inquiétude grandissante face à la tendance à soumettre au droit pénal, dans le cadre d'une politique de « gestion des migrations », l'entrée et la présence clandestines de migrants. Il a déclaré qu'une telle méthode de maîtrise des déplacements internationaux porte atteinte aux principes établis du droit international. Elle est aussi à l'origine de nombreuses tragédies humaines sans pour autant atteindre sa finalité qui est de maîtriser réellement l'immigration.

Le **Président du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)**, s'est déclaré **profondément inquiet** quant à la décision du gouvernement de l'Italie, prise par décret-loi, de supprimer le bureau du Haut commissaire italien contre la corruption, créé en 2004.

Délégués à MEDEL pour le Syndicat de la magistrature : *Eric Alt, Benoist Hurel, Laurence Mollaret, Karima Zouaoui.*

<http://www.medelnet.org>