

MAGISTRATS

Les magistrats et l'international : de l'audace ! 293r0

L'essentiel

Les magistrats de l'ordre judiciaire français ne sont pas nécessairement encouragés, dans le système actuel, à s'intéresser à d'autres systèmes juridiques que le nôtre, sauf cas particulier. C'est pourtant en sortant de notre horizon juridique national que le droit français peut étendre son influence stratégique et que nos pratiques peuvent être enrichies. Ceci exige néanmoins de tous une chose : de l'audace !



Libres propos par
Linda MAIZENER
Membre du conseil
d'administration de
l'Association des jeunes
magistrats

« Faire des voyages me semble un exercice profitable. L'esprit y a une activité continuelle pour remarquer les choses inconnues et nouvelles, et je ne connais pas de meilleure école pour former la vie que de mettre sans cesse devant nos yeux la diversité de tant d'autres vies, opinions et usages » (De Montaigne M., *Essais*, III, 9). Et comprendre la diversité aujourd'hui, en dépit d'un climat international incertain de vote du *Brexit*, de décrets du président des

États-Unis ou de conflits armés qui s'inscrivent dans la durée et qui pourraient favoriser un certain repli sur soi, demeure plus que jamais d'actualité, 500 ans après le constat de Montaigne.

Il semble en effet impératif d'avoir une compréhension – au moins globale – de ce qui nous est étranger. Nous avons tout à y gagner : ne serait-ce que pour ne pas rejeter l'autre en bloc, et avoir un regard critique sur notre système juridique afin de contribuer à évoluer vers une justice qui correspond aux fondements de la démocratie. En somme, prendre le temps de réfléchir aux raisons qui fondent notre manière de faire, celles de l'existence des règles que nous appliquons pour ne pas oublier que le droit est fait par l'Homme, dans un contexte déterminé, pour répondre à un besoin précis.

Notre quotidien de magistrat peut nous donner l'illusion d'être en rapport uniquement avec le droit français. Pourtant, le droit étranger est partout et sous de multiples formes. Le législateur français s'est vu influencé par de multiples réglementations européennes ou internationales, notamment s'agissant de la protection des données, du consommateur ou encore des brevets. Dans des rapports mondialisés, il paraît difficilement concevable de penser que le magistrat judiciaire (appartenant au corps judiciaire, je m'en tiendrai ici à ce dernier, à l'exclusion du magistrat administratif) puisse s'abstraire de l'état du droit à l'étranger. Ainsi, si le magistrat applique, hors cas particuliers, la loi nationale, il est paradoxal de penser qu'il puisse échapper à toute influence du droit étranger. Dès lors, n'est-il pas souhaitable voire nécessaire que le magistrat judiciaire s'ouvre aux systèmes et procédures existantes ailleurs ?

En les murs (I), par méconnaissance, peur, dénigrement, les magistrats judiciaires n'intègrent pas nécessairement l'international dans leur champ de possible. Pourtant, hors les murs (II) de notre horizon national, nous avons tous à gagner dans ce processus d'ouverture et de connaissance.

I. LE MAGISTRAT EN LES MURS

Si le magistrat judiciaire peut se sentir géographiquement et professionnellement enfermé et cantonné aux lois de la République (A), il existe de nombreuses clefs à sa disposition pour élargir son horizon (2).

A. Le magistrat enfermé

Réfutons d'entrée de jeu l'idée reçue selon laquelle le magistrat à l'international est systématiquement valorisé. S'il l'est, c'est parfois à l'extérieur du monde judiciaire, en fonction des pays concernés, ou au sein des organisations internationales. Néanmoins, d'aucuns pourront lui faire comprendre qu'il n'appartient pas au même monde que celui des fonctionnaires internationaux ou des diplomates, tout en étant accueilli avec bienveillance pour son expertise. À l'intérieur du corps judiciaire, le magistrat à l'international peut être perçu par certains de ses collègues de juridiction comme « en vacances », ne « faisant pas un vrai travail » et passant son temps à voyager. S'il peut pourtant être présenté très positivement, cela entraîne parfois un certain ressentiment chez des collègues exerçant en juridiction, qui ne reçoivent pas une reconnaissance institutionnelle suffisante pour le travail accompli. Les magistrats de l'ordre judiciaire ne sont dès lors que rarement encouragés à poursuivre leur activité, pour des missions à court ou moyen terme, hors du territoire de la République.

Cet état de fait est souvent renforcé par les appréhensions des magistrats eux-mêmes, en particulier de ce qu'ils ne connaissent pas, ou – plus exactement – de ce qu'ils maîtrisent moins bien que les cadres procéduraux nationaux. Le juge judiciaire est pourtant le juge communautaire de droit commun. Mais le temps qui nous est octroyé pour nous former en ces matières est, sinon inexistant, à tout le moins dérisoire. Quel magistrat en juridiction a le temps de consulter le portail e-justice, d'être parfaitement à jour de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Cour internationale de justice ou encore de la Cour pénale internationale ? La Commission européenne et de nombreux organes institutionnels publient pourtant des guides de bonnes pratiques ou des synthèses relatives à des thématiques en lien avec la législation européenne et des expérimentations à l'étranger. Mais en pratique, à moins d'avoir un intérêt particulier dans un dossier ou

une sensibilité pour une thématique donnée, rares sont les collègues magistrats qui parviennent à se documenter en continu. Ce n'est pourtant pas faute de ressources existantes.

B. Les clefs à la disposition du magistrat

Le marché commun européen – né du Traité de Rome de 1957, achevé en 1968, qui a progressivement supprimé les barrières internes à la libre circulation des biens, services, capitaux et des personnes –, devenu marché intérieur avec le traité de Lisbonne de 2007, a favorisé une logique d'imbrication notamment juridique, de la France dans l'Europe. C'est ainsi que de nombreuses décisions-cadre ont été prises pour faciliter la continuité des procédures au sein des États membres. C'est le cas par exemple du mandat d'arrêt européen qui a remplacé le système d'extradition en simplifiant et accélérant la remise par un autre pays de l'Union d'une personne ayant commis un délit grave. De même, les équipes communes d'enquête (ECE ou joint investigation teams), nées d'une décision-cadre de 2002, permettent la création d'équipes composées de juges d'instruction, de procureurs et d'enquêteurs de différents pays pour mener l'enquête dans différents États. À certaines conditions, et conformément à différents instruments internationaux, l'enquête peut même être menée dans des États non-membres de l'UE. Ces outils juridiques sont de formidables facilitateurs pour la continuité de l'enquête pénale, ce d'autant plus qu'ils sont facilement maniables et favorisent la coopération.

La coopération en matière de justice est avant tout un état d'esprit qui s'appuie sur des instruments juridiques et des financements publics ou privés. Encore faut-il avoir connaissance de ces derniers.

Il existe en réalité de multiples moyens de favoriser la coopération juridique et judiciaire, à l'intérieur et en dehors de l'Europe.

Des offres de formation existent, notamment via le réseau européen de formation judiciaire (REFJ) qui participe à l'échange de savoirs et de compétences au sein de la magistrature de l'Union européenne. Ce réseau s'adresse également aux notaires, avocats, greffiers et personnels de justice. Peuvent également être mentionnées parmi d'autres l'organisation internationale de formation judiciaire (IOJT) et les formations « Justice sans frontières » de l'École nationale de la magistrature (ENM).

À l'intérieur même du ministère de la Justice français, des offres de mission court ou moyen terme sont proposées via l'intranet du service des affaires européennes et internationales (SAEI) du secrétariat général.

Souvent méconnu, le réseau de coopération législatives des États membres de l'Union européenne (RCL-UE) permet aux ministères de la Justice de l'Union de se poser des questions en toutes matières. S'ils ont des interrogations spécifiques sur le droit de l'Union, les magistrats français peuvent se tourner vers le bureau de droit comparé qui pourra alors s'adresser à d'autres ministères de la Justice via le réseau susmentionné.

Des projets européens ou financés par des organisations internationales, portés ou non par la France, voient régulièrement le jour pour améliorer les connaissances et pratiques professionnelles de chacun. Mais cela implique de se porter candidat pour participer auxdits projets ou

à une mission, en Afrique ou ailleurs, et d'organiser son temps de travail en conséquence. Or, soyons francs, les piles de dossiers ou l'audience que nous avons décalée pour faire le déplacement, seront autant de travail en amont ou en aval de la mission à l'international. Au-delà de cette surcharge de travail, pourtant, sortir de son quotidien judiciaire peut présenter de nombreux atouts.

II. LE MAGISTRAT HORS LES MURS

Lorsque le juge judiciaire parvient à se rendre à l'étranger dans le cadre de son activité professionnelle, non seulement sa présence contribue à une certaine influence par le droit (1), mais est plus largement un enrichissement pour tous (2).

A. Les magistrats à l'international contribuent à l'influence par le droit

Le rayonnement et la présence judiciaire à l'étranger (hors Monaco) correspondent actuellement à un effectif de 72 magistrats. Il s'agit d'abord des magistrats de liaison et conseillers juridiques en ambassade, et des conseillers au sein des représentations permanentes de la France auprès de l'Union européenne. Il s'agit également des magistrats exerçant leurs fonctions dans le cadre de juridictions ou d'organisations internationales telles le Conseil de l'Europe pour la CEPEJ, la CEDH, Eurojust, la CJUE, le TPIY, la CPI, le TSL, la CNUDCI, l'ONU, la Banque Mondiale, l'OCDE. Il s'agit enfin des magistrats qui, étant experts techniques internationaux, sont au plus près du terrain.

Si l'on rapporte ce chiffre à l'échelle des 8 427 magistrats en activité au 1^{er} janvier 2017, cela peut sembler faible. Toutefois, au regard des 1 100 postes estimés vacants par le rapporteur pour le budget 2016 et des chiffres de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), selon lesquels, en 2012, la France comptait deux fois moins de juges et quatre fois moins de procureurs que la moyenne européenne, ce chiffre peut au contraire sembler important. Est-ce pour autant une raison de se priver d'une présence française particulièrement utile à l'étranger ?

À titre d'exemple, les magistrats de liaison, seuls pour gérer les problématiques juridiques des Français dans le pays où ils sont en poste, sont répartis en fonction des faibles moyens alloués. Mais, grâce à eux, l'entraide civile, notamment en matière d'enlèvement d'enfants, est grandement facilitée, de même que l'entraide pénale internationale. Ils produisent également des notes de droit comparé qui participent à l'étude d'impact d'une loi.

C'est dès lors une vision court-termiste que de considérer qu'envoyer un magistrat à l'international revient à démunir les juridictions au profit de situations prétendument confortables pour quelques-uns.

Il est fondamental de défendre notre modèle et/ou de nous inspirer des modèles étrangers pour améliorer ou faire évoluer notre droit interne. Si l'on est fier de notre système, faisons-le savoir. Pour cela, soyons présents dans des pays qui ont besoin d'un soutien pour le développement de leur système juridique, en envoyant des représentants aux réunions internationales et au sein des organisations internationales. Quoiqu'il arrive, si nous n'y sommes pas, les réunions et restructuration des systèmes se feront sans nous. Comme toutes choses, cela a un coût

mais participe à favoriser l'influence française dans le monde et le développement de la justice internationale de demain.

B. L'international, un enrichissement pour tous

Encourager le fait que les magistrats de l'ordre judiciaire s'intéressent et se déplacent à l'international revient à faire confiance. Faire confiance aux jeunes magistrats par l'intermédiaire des formations initiales, aux moins jeunes – qu'ils soient en activité ou retraités – partant en mission ou encore aux collègues étrangers. Faire confiance au fait que les compétences acquises, les différences ou similitudes vécues, enrichiront la pratique professionnelle individuelle.

Cela implique sans conteste un investissement personnel, notamment linguistique. Cela implique un investissement financier de chacun, puisque cela ressort du budget de la justice et donc de l'État.

C'est s'intéresser à ce qui nous entoure dans un monde juridique en mutation, où par exemple, la cybercriminalité, le terrorisme, le parquet européen ou encore les successions sont des thématiques qui vont changer notre pratique quotidienne à l'avenir. Nous ne pourrions pas éviter une adaptation du droit et de nos pratiques. Appliquer la loi implique toujours de tenir compte du changement.

Autant participer à ce mouvement de globalisation, s'ouvrir aux autres fonctionnements et s'asseoir à la table des négociations pour y apporter nos arguments et notre vision de la pratique professionnelle.

La magistrature doit s'adapter aux évolutions de la société, les frontières physiques n'en sont plus pour beaucoup de justiciables, personnes morales comme physiques. La consultation d'un casier judiciaire étranger, le recouvrement des amendes d'un État membre de l'Union européenne ou encore le démantèlement de réseaux de traites d'êtres humains ou de trafics de stupéfiants ne sont que quelques exemples illustrant la nécessité d'une véritable entraide internationale. La présence d'un élément d'extranéité (droit communautaire, CEDH, droit international privé, enquête à l'étranger...) dans les dossiers est de plus en plus fréquente, devenant presque une habitude – habitude à prendre de toute urgence pour favoriser l'adéquation des décisions rendues avec la réalité.

La mobilité du magistrat judiciaire français ne devrait donc pas se cantonner au territoire de la République : soyons audacieux, visons au-delà de nos frontières. Et comme toujours, écoutons nos chers avocats, sous la plume de Danton dans une version à dessein raccourcie pour les magistrats et l'international : « de l'audace, encore de l'audace » !