

La crise de la justice serbe, un enjeu pour l'élargissement de l'Union européenne?

Le 17 décembre 2009, 837 juges, soit plus du tiers de la magistrature serbe, ont été démis de leurs fonctions, ainsi que 150 procureurs ou procureurs adjoints. En même temps, 876 autres juges et 88 procureurs adjoints ont fait l'objet d'une première nomination, pour une période probatoire de trois ans.

Une étrange sélection

Formellement, un concours a mis en jeu l'ensemble des postes, et 5200 candidats se sont présentés, parmi lesquels l'ensemble des magistrats en fonction. La révocation des juges en fonction est juridiquement un "non renouvellement".

Les buts de cette procédure sont difficilement compréhensibles. A l'évidence, même si cela a parfois été soutenu au ministère de la justice, il ne s'agissait pas de purger la magistrature d'éléments compromis avec le régime de M. Milosevic : un nombre important de jeunes magistrats ont été évincés, cependant que de nombreux renouvellements ont concerné des juges proches de la retraite.

Un tiers des membres du conseil d'administration de [l'Association des juges serbes](#), ainsi que sa présidente, ont été révoqués. Il convient de rappeler que l'Association s'est constituée en 1997, en réaction contre la conduite complaisante envers le pouvoir de certains magistrats en charge du contrôle des élections locales de 1996 ; à cette époque, l'Association n'a pu obtenir son enregistrement, et une trentaine de membres des organes dirigeants ont été révoqués.

Plus encore : de nombreux juges ayant été chargés d'affaires sensibles ont aussi été révoqués. C'est le cas de ceux qui ont travaillé sur les procédures relatives aux complices de M. Mladic, et de celui qui a été en charge de l'affaire "de l'autoroute d'Ibar" (tentative d'assassinat de M. Drašković, impliquant notamment l'ancien chef des services de sécurité de Serbie). De même, le procureur qui a été en charge des poursuites dans les procès impliquant des hooligans (liés aux milieux nationalistes) et celui le procureur qui avait connu de l'assassinat de M. Djindjic (ancien premier ministre) ont été révoqués.¹

La référence aux purges communistes de l'après-guerre est faite de plus en plus publiquement. Le nouveau recrutement est manifestement politique: parmi les nouveaux juges, beaucoup n'ont aucune formation juridique particulière.

Une procédure opaque

La procédure de réexamen des nominations a été menée par le Haut Conseil de justice pour les juges, et par le Haut Conseil de procureurs.

La Constitution serbe de 2006 prévoit que sont membres de droit du Conseil de justice: le président de la Cour suprême de cassation, le ministre de la justice, le

¹ Voir "[Unworthy Election of the Worthy](#)"

président de la commission des lois du parlement. Huit autres membres sont élus par l'Assemblée nationale (à la majorité simple), dont six juges, un avocat et un professeur de droit.

Un des six juges (qui doit être élu parmi les magistrats nommés dans un territoire autonome), l'avocat et le professeur de droit n'ont pas été désignés. La composition du Conseil qui a statué pose déjà problème.

Le renouvellement des magistrats ou leur révocation devaient être basés sur les critères de "compétence, de formation et de mérite". Toutefois, la procédure a été conduite de manière expéditive : les 5200 dossiers ont été examinés en trois mois par les seuls membres des Hauts conseils. Les débats ont été secrets. Aucun magistrat concerné n'a été entendu. Aucune motivation n'a été formulée. Les magistrats ont finalement reçu une lettre fin janvier, qui contenait la même motivation stéréotypée pour chacun d'entre eux. Les listes arrêtées le 17 décembre comprennent même un magistrat décédé en octobre. De plus, certains juges qui figurent sur la liste de ceux qui ont été démis en raison de leur incompétence ont été nommés procureurs.

Les dossiers ne comportaient que des renseignements concernant l'identité des magistrats et des éléments statistiques, sans aucun élément relatif, par exemple, à la difficulté des dossiers traités.

La vérité est ailleurs. Ainsi, la ministre de la justice, [Mme Malovic, pour défendre les décisions prises, a indiqué publiquement, à la télévision, que le Haut conseil de justice avait à sa disposition, pour statuer, les rapports de la police et des services de renseignement](#). Interrogé sur cette question, un représentant du Haut Conseil a admis que dans certains cas, une information avait été demandée à la hiérarchie du parquet, et que celle-ci avait fait appel à la police et aux services de renseignement. Le directeur des services de renseignements, M. Vukadinovic, a indiqué que son service collectait des données sur tous les individus qui avaient un rôle important dans l'Etat.

Cet usage des informations provenant des services secrets commence à faire débat en Serbie. M. Sabic, secrétaire pour la protection des données, a déclaré publiquement [que l'initiative des services secrets de collecter des informations sur les juges était contraire à la Constitution, et qu'il pourrait ouvrir une enquête, pour faire suite à la plainte de l'Association des juges](#).

Les magistrats démis de leurs fonctions ont la possibilité de contester cette décision devant la Cour constitutionnelle. Toutefois, celle-ci a déjà admis la loi relative à la procédure de qui a été mise en oeuvre. Elle semble aussi perméable aux influences politiques : début juillet, le ministère de la justice avait indiqué involontairement à des représentants de l'Union européenne que le recours contre la cette loi avait été rejeté, alors que l'audience n'était pas encore programmée.

Enfin, au-delà des enjeux sur l'indépendance de la justice, cette situation a pour conséquence une importante désorganisation de l'institution, d'autant plus que le nombre des affaires pendantes n'a pas été pris en considération lors de la réforme.

Les avis des institutions internationales ignorés.

Les règles et les critères d'élection des juges et des procureurs de Serbie ont été soumis à la Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit, qui travaille dans le cadre du Conseil de l'Europe). Mais, de manière déloyale, la version qui a été mise en oeuvre est différente de celle qui a été présentée à la Commission. En effet, dans son [avis des 12 et 13 juin 2009](#), sur les juges, la Commission a considéré que *"la possibilité de ne pas reconduire le mandat de juges n'ayant commis aucune faute, qui avait suscité l'inquiétude de la Commission de Venise, est en partie supprimée par le projet de critères sur les juges. (...) les juges déjà nommés et se portant candidats à un poste dans une juridiction du même type ou du même niveau sont présumés satisfaire aux règles et aux critères énoncés dans le projet de texte"*. Elle a donc validé dans son principe le projet de réforme, tel qu'il lui était présenté.

S'agissant des procureurs, la procédure les concernant a fait l'objet d'un autre [avis des 12 et 13 juin 2009](#). La Commission de Venise a notamment considéré que *"les difficultés pratiques soulevées par le système d'évaluation ne sont pas à sous-estimer. L'évaluation du travail d'un procureur pendant une audience, par exemple, suppose que les évaluateurs assistent à l'audience et puissent observer le procureur concerné. Cela demande du temps, et l'évaluateur doit connaître l'affaire faisant l'objet de l'audience. Il pourrait être plus simple de présumer que le procureur concerné, sauf éléments concrets indiquant le contraire, est apte à exercer ses fonctions de manière satisfaisante."* Cet avis a été ignoré.

Le Conseil consultatif des juges européens, saisi par l'Association des juges serbes, a rappelé notamment [que la révocation d'un magistrat s'analyse comme une mesure disciplinaire, appelant la mise en oeuvre des garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme](#).

La situation de la justice a été évoquée dans [le document de travail du 14 octobre 2009 de la Commission européenne au Conseil sur les progrès de la Serbie](#) (p. 12) : *"La Serbie a fait des avancées modestes en matière de réforme judiciaire. Des progrès ont été faits pour l'adoption d'un nouveau cadre législatif et pour son application. Cependant, la réforme en cours et son application en partie hâtive présentent un risque important pour l'indépendance, l'évaluation et l'efficacité de la justice."*

[L'accord de stabilisation et d'association passé entre la Serbie et l'Union européenne](#) du 29 avril 2008, en vue de l'adhésion de la Serbie, comprend un article 80 relatif au renforcement des institutions et de la règle de droit. Il précise que *"la coopération devra notamment viser le renforcement de l'indépendance de la justice (...) en vue notamment de lutter contre la corruption et le crime organisé"*.

L'Union européenne, qui a reçu officiellement le 22 décembre 2009 la candidature de la Serbie, devra encore prendre la mesure de cette régression dans la construction d'un Etat de droit.

Pour l'heure, les associations [des juges](#) et [des procureurs](#) serbes sont mobilisées, soutenues sur le plan international par [MEDEL](#) (magistrats européens pour la

démocratie et les libertés, qui regroupe les associations de magistrats progressistes. En France, le Syndicat de la magistrature [a exprimé sa solidarité](#), et adressé une [lettre ouverte à l'ambassadeur de Serbie](#).

Si elle était résolue rapidement, cette crise ne serait qu'une séquelle dans la difficile construction d'un Etat de droit. Si elle devait se prolonger, les recours des magistrats révoqués devant la Cour européenne des droits de l'homme auraient de grandes chances de succès. Dans trois ou quatre ans, elles pourraient aussi interférer politiquement avec la procédure d'élargissement venant à son terme.

3 janvier 2010,(actualisé le 29 janvier)