



27 novembre 2006

8ème Journées Européennes du Droit  
Nancy, 30 novembre – 1 décembre 2006

**Est-ce suffisant de juger?  
Les conditions de l'efficacité: l'accessibilité,  
la rapidité et l'adhésion des parties**

***Stéphane Leyenberger,  
Secrétaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice  
(CEPEJ) et du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE),  
Conseil de l'Europe***

Je tenais en premier lieu à remercier les organisateurs d'avoir invité le Conseil de l'Europe à participer à ces Journées Européennes du Droit. Il me semble en effet tout à fait nécessaire que la Maison commune européenne de l'Etat de droit et des Droits de l'Homme soit associée au débat sur le fonctionnement de la justice, la grande majorité des normes et standards européens en la matière - auxquels se sont référés les différents intervenants à plusieurs reprises - ayant été définie au sein de cette Organisation qui regroupe aujourd'hui 46 Etats européens.

Comme Secrétaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE), je ne pourrai répondre à la question posée ni en universitaire, ni complètement en praticien du droit: mon propos ne sera pas de détailler de manière exhaustive les normes européennes, mais d'esquisser quelques problématiques et réflexions à partir des travaux du Conseil de l'Europe.

### **Introduction**

La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) - et notamment son Article 6 -, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et les autres normes du Conseil de l'Europe - développées dans plusieurs recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres et dans les Avis du CCJE - nous conduisent toutes à une même réponse: il ne suffit pas d'avoir jugé de pour avoir jugé bien.

Si le principe fondamental reconnu par le Conseil de l'Europe est et reste celui du juge indépendant décidant de manière impartiale, on ne peut s'en satisfaire. Il faut aller au-delà.

Les ministres de la Justice des Etats membres du Conseil de l'Europe réunis à Londres en 2000 ont ainsi indiqué qu'il était essentiel, pour garantir le bon fonctionnement de l'Etat de droit, que le Conseil de l'Europe s'intéresse aussi aux processus, aux mécanismes et aux acteurs du procès; bref, de viser les politiques publiques de la justice et leur efficacité.

C'est dans cet esprit qu'a été installée la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) fin 2002<sup>1</sup>, autour de trois piliers:

- proposer aux 46 Etats membres du Conseil de l'Europe des solutions pragmatiques en matière d'organisation judiciaire, en tenant pleinement compte des usagers de la justice,
- faciliter la mise en œuvre effective des instruments du Conseil de l'Europe relatifs au fonctionnement de la justice ("service après-vente" des normes),
- contribuer à désengorger la Cour européenne des Droits de l'Homme en offrant aux Etats des solutions effectives pour prévenir les violations du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable ("prévenir plutôt que guérir").

On retrouve ici trois impératifs essentiels de l'efficacité: une justice accessible, une justice prévisible dans ses délais (plutôt que systématiquement rapide), une justice comprise et acceptée par les usagers, et donc développée autant que possible avec eux.

## **1. L'indépendance et l'impartialité du juge n'ont de sens que si elles sont pensées comme un élément de politique publique: la justice au service de la communauté**

### **1.1 Appliquer les principes fondamentaux dans leur réalité**

L'Article 6 CEDH consacre les principes d'indépendance et d'impartialité du juge, renforcé par la Recommandation R(94)12 du Comité des Ministres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et l'Avis N° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges<sup>2</sup>.

Les principes étant posés, il faut les confronter aux réalités du fonctionnement du système judiciaire: *"ce qui importe ce n'est pas la perfection des principes et encore moins l'harmonisation des institutions, mais la mise en pratique effective des principes déjà élaborés"* (Avis N° 1 (2001) du CCJE).

Si on appréhende le concept d'indépendance non comme un privilège du juge, mais un droit des usagers, et donc un devoir pour les juges, on ouvre alors un champ de réflexion tout à fait actuel dans tous les pays européens: *"Leur indépendance [des juges] n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans*

---

<sup>1</sup> Voir [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

<sup>2</sup> Voir [www.coe.int/CCJE](http://www.coe.int/CCJE).

*leur propre intérêt, mais elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice". (Avis N° 1 (2001) du CCJE).*

La justice est certes un service public à part, de par la nécessaire indépendance du juge, mais elle n'en est pas moins une institution publique au service de la communauté. Elle ne peut s'affranchir de certaines exigences posées par la relation avec le politique et avec les citoyens. Poser la question des conditions de l'efficacité de la justice amène à s'inscrire dans une démarche de politique publique, où interviennent les décideurs publics (ministères de la justice, parlements), les institutions judiciaires (conseils de la justice, tribunaux, praticiens du droit) et les justiciables (et contribuables), et où sont en jeu les moyens (budgets, personnels, équipements), les processus et les relations entre les acteurs. Il faut donc considérer l'interaction entre les magistrats, les professionnels du droit et les justiciables, organisée par des systèmes, des règles, des procédures et financée par de l'argent public.

## **1.2 Justice et société**

Dans son Avis N° 7 (2005) sur "Justice et Société", le CCJE pose les principes clé pour les relations entre les juges et la société civile, les media et le public au sens large. Quelques principes clé:

- pour être acceptée, la justice doit être expliquée, y compris en milieu scolaire et universitaire;
- le justiciable doit être informé et accueilli par le système judiciaire;
- la justice doit se faire comprendre par le justiciable (langage judiciaire simplifié, décisions motivées et accessibles);
- une attention particulière doit être portée aux relations entre tribunaux et media pour renforcer la compréhension de leurs rôles respectifs, informer le public sur la nature, l'ampleur, les limites et la complexité de l'activité judiciaire et rectifier les erreurs factuelles éventuellement commises dans la relation des affaires judiciaires.

C'est dans cet esprit que le CCJE se prépare à travailler sur les Conseils de la justice (ou organes équivalents): il s'agit de développer des normes pour ces instances, garantes du droit des usagers à l'indépendance des juges.

Par ailleurs, la Journée Européenne de la Justice Civile, célébrée le 25 octobre de chaque année depuis 2003, a été initiée conjointement par le Conseil de l'Europe (dans le cadre de la CEPEJ) et la Commission européenne. Il s'agit d'un "*événement symbolique, une date à laquelle on se rappellera que la justice est, avant tout, un service à la disposition des citoyens pour régler leurs différends privés et faire valoir leurs droits*"<sup>3</sup>. Organisée dans les Etats européens par les institutions politiques et judiciaires, cette Journée connaît un succès croissant.

---

<sup>3</sup> António Vitorino, Commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures (16 mai 2003).

Elle est destinée à mieux faire connaître le fonctionnement de la justice aux citoyens, à travers diverses manifestations (portes-ouvertes dans les juridictions, programmes dans les media, interventions dans les établissements scolaires et universitaires, etc).

## **2. Parce qu'elle est un service public, la justice doit fonctionner avec efficacité**

Instance innovante pour mettre en œuvre les standards européens et améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires européens, la CEPEJ est tournée vers des préoccupations concrètes du fonctionnement quotidien du service public de la justice.

### **2.1 Faciliter l'accès au juge**

L'accès au juge passe par différentes mesures:

- d'ordre procédural, notamment les systèmes d'aide légale, la possibilité d'accéder à un avocat, la possibilité de connaître et de comprendre la loi et les procédures – y compris au niveau des langues pour les minorités ou les étrangers – et les procédures d'exécution;
- d'ordre organisationnel, y compris l'accès physique au juge (carte judiciaire, implantation des tribunaux, accès aux bâtiments), l'accueil du justiciable au sein des tribunaux, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information (e-justice) pour faciliter l'information des justiciables et la communication avec les acteurs du procès ou l'exécution effective des décisions de justice.

A titre d'exemple, on peut citer le lauréat 2006 du Prix européen de pratiques innovantes concourant à la qualité de la justice, "La Balance de Cristal"<sup>4</sup>. La Cour régionale de Linz (Autriche) a en effet été récompensée pour la mise en place d'un guichet d'information unique "Service and Centre", qui offre un traitement compétent et rapide des questions: réception des requêtes, délivrance de formulaires et assistance pour les remplir, renseignements sur l'avancement des procédures, extrait des registres, certifications, renseignements relatifs aux experts et interprètes, rendez-vous pour les audiences, caisse pour le paiement des frais. La convivialité du lieu a été étudiée (y compris un coin jeux pour les enfants). Ce Service a été mis en place avec des juges expérimentés, des auxiliaires de justice et des greffiers, ainsi que les représentants du personnel. Un profil de qualification ciblé a été défini pour sélectionner le personnel. Il a permis d'augmenter considérablement l'efficacité de l'accueil des justiciables et la considération portées par ces derniers à la justice. Il a été également un facteur

---

<sup>4</sup> Co-organisé depuis 2005 par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, ce prix met en lumière des initiatives locales conduites par des présidents de tribunaux, greffes, barreaux ou autres institutions judiciaires qui méritent d'être portées à l'attention des décideurs publics et de la communauté judiciaire afin d'améliorer le fonctionnement du service public de la justice (voir [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ)).

de motivation pour l'ensemble du personnel du tribunal, qui s'est investi dans ce "projet de juridiction".

## **2.2 Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires: le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible**

La notion de délai raisonnable est un concept difficile à appréhender, car variable, complexe et difficile à quantifier. Si la grande majorité des Etats européens souffrent des délais excessifs de leurs procédures judiciaires (cause première des recours devant la Cour européenne des Droits de l'Homme), la CEPEJ apporte un éclairage nouveau sur cette problématique en visant avant tout la prévisibilité et l'optimisation des délais, au-delà de la seule question de leur raccourcissement. Il apparaît en effet que les justiciables européens sont à même de comprendre qu'une bonne justice peut prendre un certain temps, à condition qu'ils puissent avoir a priori une idée significative de la durée de la procédure, qui leur permettra de choisir d'aller ou non en justice en connaissance de cause.

Dans son Programme-cadre: "Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires: le traitement de chaque affaire dans un délai raisonnable et prévisible"<sup>5</sup>, la CEPEJ propose aux décideurs publics et aux gestionnaires des instances judiciaires une vingtaine de Lignes d'action les encourageant à agir sur les procédures, à revoir le rôle des acteurs de la justice et à améliorer l'organisation du fonctionnement des juridictions.

Afin de permettre l'application de ces recommandations, la CEPEJ développe des outils de connaissance des délais<sup>6</sup>, convaincue qu'il n'est pas possible de mettre en place un traitement efficace sans un diagnostic précis. Or l'expérience montre que les Etats ne disposent que de peu d'informations chiffrées précises relatives aux délais judiciaires par type d'affaire. C'est pourquoi le CEPEJ mettra sur pied à partir de 2007 un centre d'étude et d'analyse de la gestion du temps judiciaires, dénommé Centre SATURN<sup>7</sup>. Des outils concrets ont également été mis à la dispositions des professionnels de la justice et des administrations compétentes, en particulier une "*Checklist* pour la gestion du temps judiciaire" et un Compendium de bonnes pratiques tirées de l'expérience concrète du Réseau des tribunaux-référents de la CEPEJ<sup>8</sup>.

## **3. Evaluation des systèmes judiciaires**

### **3.1 Le processus d'évaluation de la CEPEJ**

---

<sup>5</sup> Voir Document CEPEJ(2004)19, [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

<sup>6</sup> Voir notamment les rapports: "La durée des procédures judiciaires à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme" (CEPEJ (2006) 15; Françoise Calvez) et "La réduction des délais judiciaires dans les pays d'Europe du Nord" (CEPEJ (2006) 14; sous la direction de Jon Johnsen et Mirka Smolej) – [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

<sup>7</sup> Study and Analysis of judicial Time Use Research Network.

<sup>8</sup> Voir document CEPEJ (2005)15 et CEPEJ (2006) 13 - [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

Connaître le fonctionnement des systèmes judiciaires, pour ensuite analyser puis réformer. C'est le parcours que se fixe la CEPEJ pour son processus d'évaluation. L'édition 2006 du Rapport: "Systèmes judiciaires européens"<sup>9</sup> permet d'avoir une photographie précise du fonctionnement des systèmes judiciaires de 45 Etats européens. Il s'agit d'un processus unique en Europe: aucune initiative de ce type et de cette ampleur n'avait jamais été menée dans le domaine de la justice. Ce rapport offre aux décideurs publics, aux praticiens du droit, aux chercheurs et à tout citoyen-justiciable des données qualitatives et quantitatives, en même temps que les premiers éléments pour une analyse plus approfondie. On y trouve des tableaux comparatifs et des commentaires pertinents dans des domaines essentiels pour: comprendre le fonctionnement de la justice, faire ressortir des indicateurs communs d'évaluation du fonctionnement de la justice, saisir les grandes tendances, identifier les difficultés et orienter les politiques publiques de la justice vers davantage de qualité, d'équité et d'efficacité, au bénéfice des citoyens. Sont notamment décrits, dans une perspective comparative: les dépenses publiques consacrées au système judiciaire, le système d'aide judiciaire, les relations entre systèmes judiciaires et usagers, l'organisation des juridictions, les personnels judiciaires et les avocats, le procès équitable dans un délai raisonnable (y compris: durée des procédures, traitement des affaires civiles et pénales), l'exécution des décisions judiciaires et les mesures alternatives à la résolution des litiges. Pour ne donner que quelques exemples, ce rapport analyse la durée moyenne d'une procédure de divorce, le montant du budget public consacré à l'aide judiciaire ou au ministère public, le montant du salaire du juge par rapport au salaire moyen national ou encore le nombre de procédures disciplinaires à l'encontre des avocats ou des agents d'exécution.

Grâce à la Grille d'évaluation des systèmes judiciaires qu'elle a mis en place, la CEPEJ dispose désormais d'une véritable clé de lecture du fonctionnement de la justice en Europe. Ce travail s'inscrit dans une perspective dynamique: les rapports seront publiés à intervalles réguliers, permettant ainsi de mesurer les évolutions. En livrant ce rapport, la CEPEJ n'a rempli que la première partie de sa mission. Il s'agit ensuite pour de tirer les conclusions utiles de cette information. Ce rapport est donc pour la CEPEJ, dans un deuxième temps, source de réflexions, pour pouvoir proposer aux décideurs publics des outils concrets pour le développement des politiques judiciaires. Ce travail d'analyse est en cours pour: l'accès à la justice, l'administration et gestion des systèmes judiciaires, la mesure de la charge de travail des juridictions, l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux et l'exécution des décisions de justice. La CEPEJ s'inscrit donc dans un processus continu, où alterneront phases de connaissance et phases d'analyses.

---

<sup>9</sup> [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

### **3.2 De l'évaluation du fonctionnement de la justice à l'évaluation de la qualité de la justice**

Mais est-il suffisant de juger de manière impartiale et avec efficacité? Les citoyens européens ne sont-ils pas en droit d'attendre que l'on aille encore plus loin? Si la justice est un service public, les justiciables (qui sont aussi détenteur de la souveraineté et contribuables) sont également en attente de qualité.

Le concept de qualité de la justice est de plus en plus répandu en Europe. Un tabou est en train de tomber. Le juge accepte aujourd'hui de descendre de son piédestal pour aller à la rencontre du citoyen en reconnaissant qu'il a également des obligations vis-à-vis de la communauté. Mais que peut-on inclure sous le terme "qualité" sans empiéter sur le principe d'indépendance, qui ne saurait être remis en question? Jusqu'où peut-on aller dans la mesure de la qualité tout en préservant la nécessaire autorité du juge et le respect dû à la fonction?

Il s'agit de s'accorder sur ce que l'on veut et peut mesurer, ainsi que sur les méthodes qui peuvent être appliquées à ces fins. Certains pays (par exemple Pays-Bas, Finlande) développent des programmes spécifiques de qualité, basés sur des indicateurs de performance, voire de satisfaction de usagers (des sondages de satisfactions des professionnels du droit, des justiciables et du grand public sont également développés, par exemple, dans certains cantons suisses). D'autres s'appuient sur des associations d'usagers (Royaume Uni, par exemple). D'autres encore mettent au point des outils d'évaluation et de gestion budgétaire (la LOLF en France, par exemple). Par ailleurs, les organes d'inspection de la justice développent leurs missions en direction de l'évaluation du fonctionnement des juridictions.

Il s'agit d'autant d'éléments concrets d'un tout qui reste flou. Une mise en commun des expériences et des attentes européennes, placée sous l'autorité incontournable des normes du Conseil de l'Europe permettrait peut-être de s'accorder sur les concepts, les objectifs et les moyens.

Ainsi la CEPEJ s'engage dès 2007 dans cette direction, en créant un Groupe de travail chargé de développer les moyens d'analyse et d'évaluation de la qualité de la justice, notamment aux regard des attentes des praticiens du droits et des justiciables, selon des critères de performance et d'efficacité trouvant un consensus large. La CEPEJ essayera de collecter les informations utiles dans les Etats membres, de développer des outils, des indicateurs et des moyens de mesurer la qualité du travail judiciaire, d'élaborer des solutions concrètes permettant de remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'activité judiciaire et de concilier les impératifs inhérents au travail du juge et à sa charge de travail avec l'obligation de fournir à l'utilisateur un service public de la justice de qualité.