

ECHEVINAGE ET JUSTICE ECONOMIQUE

Regards du Conseil de l'Europe

Stéphane LEYENBERGER

**Secrétaire de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ),
Conseil de l'Europe**

Propos liminaires

J'avoue avoir un peu hésité à accepter l'invitation des organisateurs de votre Colloque, consacré à la question de l'échevinage et de la justice économique. En effet, le Conseil de l'Europe, maison commune européenne des droits de l'Homme et de l'Etat de droit, se préoccupe davantage des juges et de la justice en général que des formations de jugement mixtes professionnels / non professionnels et de justice économique (domaine qui ne m'est pas forcément très familier) en particulier. Mais si les organisateurs de ce colloque se sont tournés vers le Conseil de l'Europe, qui regroupe aujourd'hui 47 Etats européens (soit la quasi-totalité des pays de notre continent), c'est sans doute en connaissance de cause. Si l'échevinage est un type de formation de jugement particulier, et la justice commerciale un pan spécifique du droit, il n'en reste pas moins que nous sommes au cœur d'une question relative à l'organisation de la justice et qu'un tel système se doit de fonctionner de manière efficace et d'offrir aux justiciables un service de qualité. Alors peut-être que, en effet, le Secrétaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) peut avoir sa place dans ce programme.

C'est donc dans cet esprit que je voudrais intervenir à la fin de ce colloque, peut-être comme un moyen d'ouvrir et d'élargir le sujet, en guise de conclusion.

Introduction

Pour le Conseil de l'Europe et au regard des principes fondamentaux qu'il a pour mission de défendre et de promouvoir, il n'y a pas tant de juges professionnels et de juges consulaires que de juges tout court.

Le juge se définit pour notre Organisation comme la personne chargée de rendre ou de participer à une décision judiciaire opposant des parties, qui peuvent être des personnes physiques ou morales, dans le cadre d'un procès. Cette définition doit être envisagée dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier : *"le juge tranche, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence"*. Qu'il siége donc comme juge professionnel ou non professionnel, seul ou au sein d'un collège, mixte ou non, le juge doit avoir fondamentalement les mêmes droits et les mêmes devoirs.

De même, pour le Conseil de l'Europe, il n'y a pas tant de justice économique que de justice tout court. L'Article 6 de la CEDH et la jurisprudence extensive de la Cour consacrent largement le principe du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, qui s'applique bien entendu à la justice économique.

Toutefois, de son poste d'observation privilégié du fonctionnement de la justice en Europe, la CEPEJ dispose d'un certain nombre d'informations intéressantes quant au rôle accordé par les systèmes de justice aux juges non professionnels (j'élargirai parfois mon propos à tous les juges non professionnels, siégeant avec ou sans la présence d'un magistrat de formation).

Parce qu'une meilleure connaissance du fonctionnement des systèmes judiciaires européens est un préalable tout à fait indispensable:

- pour développer des mesures spécifiques au règlement des litiges dans les différents domaines du droit;
- pour renforcer la nécessaire confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires, particulièrement en matière commerciale.

1. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice et le processus d'évaluation des systèmes judiciaires

En créant la CEPEJ il y a cinq ans, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a voulu établir une instance innovante pour mettre en œuvre les normes européennes et améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Ainsi la CEPEJ (composée d'experts désignés par les gouvernements des 47 Etats membres) est tournée vers des préoccupations concrètes, dans un domaine essentiel pour le développement de l'Etat de droit et des droits de l'Homme (au cœur de l'action du Conseil de l'Europe): la justice.

Ses principales missions:

1. faciliter la mise en œuvre effective, dans les Etats, des instruments du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité judiciaire, au premier rang desquels l'Article 6 CEDH ainsi qu'une vingtaine de recommandations relatives à l'organisation des tribunaux, aux procédures judiciaires et au rôle des professions judiciaires ; la CEPEJ est ainsi un "service après-vente" des normes européennes,
2. proposer aux Etats membres du Conseil de l'Europe des solutions pragmatiques en matière d'organisation judiciaire, en tenant pleinement compte des usagers de la justice (professionnels du droit et justiciables),
3. contribuer à désengorger la Cour européenne des droits de l'Homme en offrant aux Etats des solutions effectives pour prévenir les violations de l'Article 6: droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, qui motivent encore aujourd'hui 40 % des affaires portées devant la Cour ; la CEPEJ s'inscrit ainsi dans la logique : "prévenir plutôt que guérir".

Ceci passe certainement par une meilleure connaissance du fonctionnement des systèmes judiciaires européens et par l'analyse, sur une base comparative, des informations relatives à l'organisation de ces systèmes.

Tels sont les objectifs du processus de la CEPEJ pour évaluer les systèmes judiciaires, qui fait l'objet du rapport publié le 8 octobre 2008 – il s'agit du troisième rapport publié depuis 2002.

A partir d'une grille de lecture des systèmes judiciaires, ce sont des milliers de données quantitatives et qualitatives sur la justice qui ont été collectées, traitées et analysées pour disposer d'une photographie précise du fonctionnement des systèmes judiciaires de 45 Etats européens. Il s'agit d'un processus unique en Europe, voire dans le monde : aucune initiative de ce type et de cette ampleur n'avait jamais été menée dans le domaine de la justice.

Dans l'esprit du Conseil de l'Europe, ce rapport n'est pas un instrument de contrôle à proprement parler : il ne s'agit pas pour la CEPEJ d'établir le « top ten » des meilleurs systèmes judiciaires européens, ni la listes des cancrs européens en matière de justice. La CEPEJ le souligne bien dans son rapport : « comparer n'est pas classer ». A aucun moment la CEPEJ n'établit donc un classement des pays. A aucun moment la CEPEJ n'établit un lien direct entre les budgets consacrés à la justice et l'efficacité du fonctionnement du système. Le rapport de la CEPEJ se veut avant tout un outil de politique publique pour aider les décideurs publics dans les Etats membres (gouvernements, ministères de la justice, institutions judiciaires) à orienter leurs réformes judiciaires,

Comparer des milliers données de pays différents, connaissant chacun des situations géographiques, économiques et judiciaires différentes, est bien sûr une tâche difficile, qui doit être appréhendée avec précaution. Les données doivent être interprétées dans leur contexte spécifique, en tenant pleinement compte des commentaires qui les accompagnent. Le rapport donne des outils pour une étude approfondie, qui peut alors être conduite en sélectionnant des groupes de pays suivant les caractéristiques des systèmes judiciaires, les critères géographiques ou économiques.

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.

2. Echevinage et juges non professionnels en Europe

2.1 Survol de la situation des juges non professionnels en Europe

Le rapport de la CEPEJ distingue trois catégories de juges : les juges professionnels, occasionnels et non professionnels.

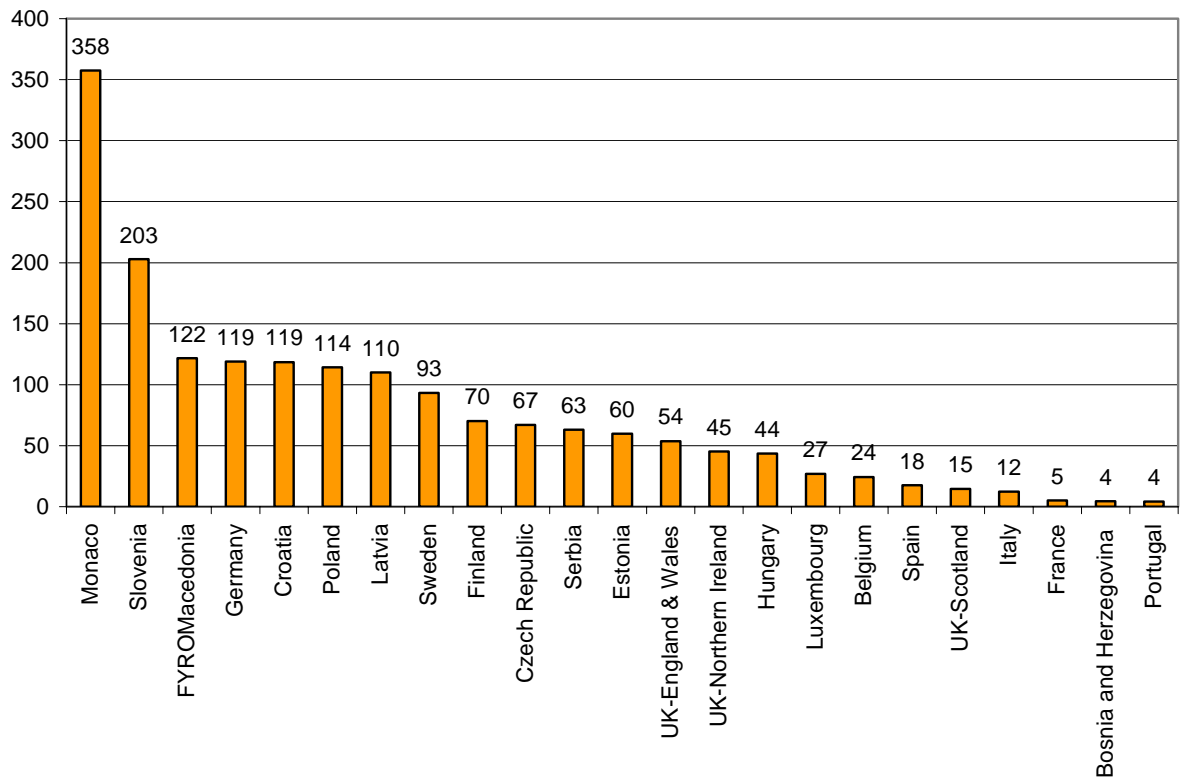
Dans le rapport, la CEPEJ définit les juges non professionnels comme « des bénévoles indemnisés pour leurs frais qui rendent des décisions contraignantes dans les tribunaux ». De tels juges n'exercent pas seulement dans les formations de jugement de type échevinage ; ils peuvent être juges uniques ou siéger en collègue « laïc ».

Certains systèmes s'appuient fortement sur les juges non professionnels. En considérant le nombre de juges non professionnels pour 100 000 habitants, on constate que ceci est notamment le cas dans les pays suivants:

- on trouve bien entendu une grande majorité de *lay judges* ou *magistrates* dans les pays de *common law*, par tradition juridique ; par exemple, 95% du contentieux pénal est traité par des juges non professionnels au Royaume Uni ;
- un nombre significatif de juges non professionnels peut aussi être trouvé dans certains pays d'Europe centrale et du sud-est (Pologne, Slovénie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Croatie, République tchèque, Serbie), en Allemagne et en Europe du Nord et dans les pays baltes (Estonie, Finlande, Lettonie, Suède).

On constate à l'inverse que les systèmes judiciaires sont les plus professionnalisés en Europe du Sud (Portugal, France, Italie, Espagne), de même qu'en Bosnie-Herzégovine et en Ecosse (dont le système est en cela très différent des systèmes de *common law*).

Nombre de juges non professionnels pour 100 000 habitants (Q52) en 2006¹



¹ L'ensemble des tableaux et graphiques sont extraits du Rapport de la CEPEJ : « Systèmes judiciaires européens – Edition 2008 » - Etudes de la CEPEJ N° 11, Edition du Conseil de l'Europe. Voir www.coe.int/cepej

Nombre de juges non professionnels par juge professionnel en 2006

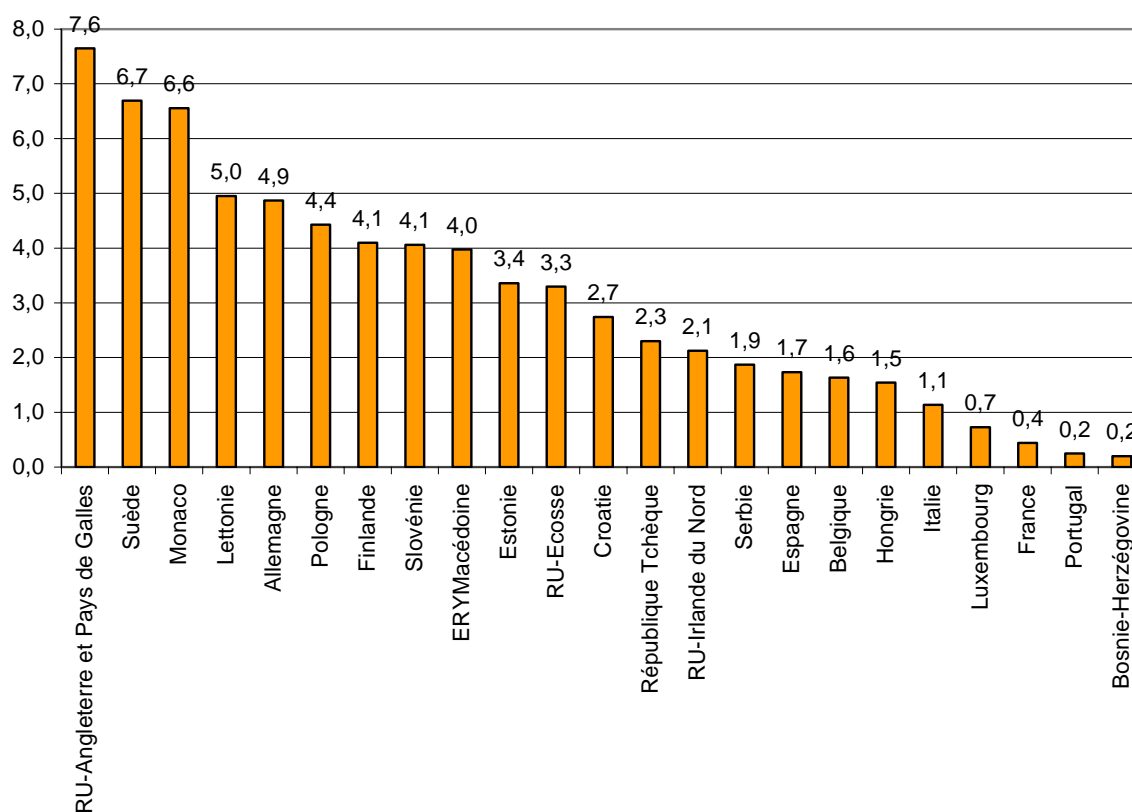


Tableau 1. Types et nombre de juges en 2006 (Q49, Q50 et Q52)

Pays	Juges professionnels (en etp)		Juges professionnels siégeant occasionnellement (données brutes)		Juges non professionnels (lay-judges) (données brutes)		Nbr de juges non prof./ nbr de juges prof.
	Nombre	Pour 100 000 habitants	Nombre	Pour 100 000 habitants	Nombre	Pour 100 000 habitants	
Andorre	22	27,1	2	2,5			
Arménie	179	5,6					
Autriche	1 674	20,2					
Azerbaïdjan	494	5,8					
Belgique	1 567	14,9			2 557	24,3	1,63
Bosnie-Herzégovine	846	22	58	1,5	167	4,3	0,20
Bulgarie	1 821	23,7					
Croatie	1 924	43,3			5 268	118,6	2,74

Pays	Juges professionnels (en etp)		Juges professionnels siégeant occasionnellement (données brutes)		Juges non professionnels (lay-judges) (données brutes)		Nbr de juges non prof./ nbr de juges prof.
	Nombre	Pour 100 000 habitants	Nombre	Pour 100 000 habitants	Nombre	Pour 100 000 habitants	
Chypre	98	12,7					
République tchèque	2 995	29,1			6 893	67,0	2,30
Danemark	359	6,6					
Estonie	239	17,8			802	59,7	3,36
Finlande	901	17,1			3 689	70,2	4,09
France	7 532	11,9	570	0,9	3 299	5,2	0,44
Géorgie	272	6,2					
Allemagne	20 138*	24,5	na		98 002	119,0	4,87
Grèce	3 163	28,4					
Hongrie	2 838	28,2			4 382*	43,5	1,54
Islande	47	15,7	na				
Irlande	132	3,1					
Italie	6 450	11,0			7 321	12,5	1,14
Lettonie	510	22,2			2 525	110,0	4,95
Lituanie	732	21,5					
Luxembourg	174	36,8			127	26,9	0,73
Malte	34	8,3					
Moldova	431	12,0					
Monaco	18	54,5	14	42,4	118	357,6	6,56
Monténégro	231	37,2					
Pays-Bas	2 072	12,7	900	5,5			
Norvège	512	10,9	61	1,3	70 000	1 495,4	136,72
Pologne	9 853	25,8			43 613	114,4	4,43
Portugal	1 840	17,4			454	4,3	0,25
Roumanie	4 482	20,7					
Fédération de Russie	30 539	21,5					
Serbie	2 506	33,8			4 678	63,1	1,87
Slovaquie	1 337	24,8			na		
Slovénie	1 002	50,0			4 065	202,9	4,06
Espagne	4 437	10,1			7 681	17,6	1,73
Suède	1 270	13,9			8 500	93,3	6,69
Suisse	1 229	16,5	697		2 613*		
ERYMacédoine	624	30,6			2480	121,7	3,97
Turquie	6 593	9,0					
Ukraine	6 893	14,8					
RU-Irlande du	371	21,3			788	45,2	

Pays	Juges professionnels (en etp)		Juges professionnels siégeant occasionnellement (données brutes)		Juges non professionnels (lay-judges) (données brutes)		Nbr de juges non prof./ nbr de juges prof.
	Nombre	Pour 100 000 habitants	Nombre	Pour 100 000 habitants	Nombre	Pour 100 000 habitants	
Nord							
RU-Ecosse	227*	4,4	80		749	14,6	3,30
RU-Angleterre et Pays de Galles	3 774	7,0	8920	16,6	28 865	53,7	7,65

Dans le tableau ci-dessus, il convient de se garder de tirer des conclusions définitives du rapport entre juges professionnels et non professionnels, les premiers étant indiqués en équivalent temps plein, alors que les seconds sont donnés en valeur absolue.

2.2 Quelques données sur les formations mixte juge professionnels / juges non professionnels (hors formations de jury)

D'une manière générale, en Europe, les juges non professionnels siégeant avec des juges professionnels sont surtout chargés du traitement des affaires non pénales (essentiellement droit du travail et de droit commercial), mais cette règle n'est pas absolue - en Estonie, en Slovaquie ou en Croatie, au contraire, ils participent au rendu des décisions en matière pénale. Ils sont parfois élus par les conseils locaux ou régionaux (République tchèque) ou par les membres de leur secteur d'activité (tribunaux spécialisés en matière de droit du travail en France, au Luxembourg, à Monaco, en Roumanie, et en matière commerciale en France et à Monaco).

Les juges non professionnels peuvent intervenir dans différents domaines du droit et à différents niveaux d'instance. En Croatie, par exemple, les cours municipales et les tribunaux de première instance siègent en collège d'un juge et des deux *lay judges*, mais en collège de deux juges et de trois *lay judges* quand l'infraction commise peut être sanctionnée par une peine d'emprisonnement de plus de quinze ans ou d'un emprisonnement à long terme. Les cours du comté siègent en collège de deux juges et de trois *lay judges* quand elles rendent un jugement en deuxième instance. En Allemagne, cette composition existe selon différentes formes dans les cours d'assises, les tribunaux administratifs, les tribunaux du travail, les tribunaux financiers, les tribunaux constitutionnels et les chambres commerciales dans la section des affaires civiles des juridictions ordinaires. Le rôle des juges non professionnels peuvent être plus spécialisé dans les domaines du droit social (« juge social » au Portugal), du droit du travail (France, Luxembourg, Monaco, Roumanie) ou du droit commercial (France, Monaco, Autriche).

La présence de juges non professionnels au sein de formation de jugement a été totalement abolie en Fédération de Russie, notamment du fait du rôle joué par les assesseurs dans les formations de jugements au sein de l'ancien régime soviétique.

3. Juges non professionnels et fonctionnement de la justice

Il est difficile d'évaluer, à partir d'une simple lecture des données disponibles à la CEPEJ, si le système d'échevinage concourt à davantage d'efficacité et de qualité de la justice en Europe que les formations de jugements uniquement professionnelles. Ceci mériterait sûrement une étude plus approfondie. Les données de la CEPEJ doivent permettre une telle étude. Je ne peux qu'encourager les chercheurs ou professionnels de la justice qui seraient intéressés à profiter largement de cette matière première pour une recherche approfondie, dans laquelle il faudrait sans doute croiser les données relatives aux personnels judiciaires (juges non professionnels, formations de jugement de type échevinage) avec d'autres indicateurs tels que ceux relatifs à la gestion des flux et des stocks d'affaires, à la durée et au coût des procédures judiciaires. La CEPEJ aurait probablement un intérêt à soutenir une telle étude.

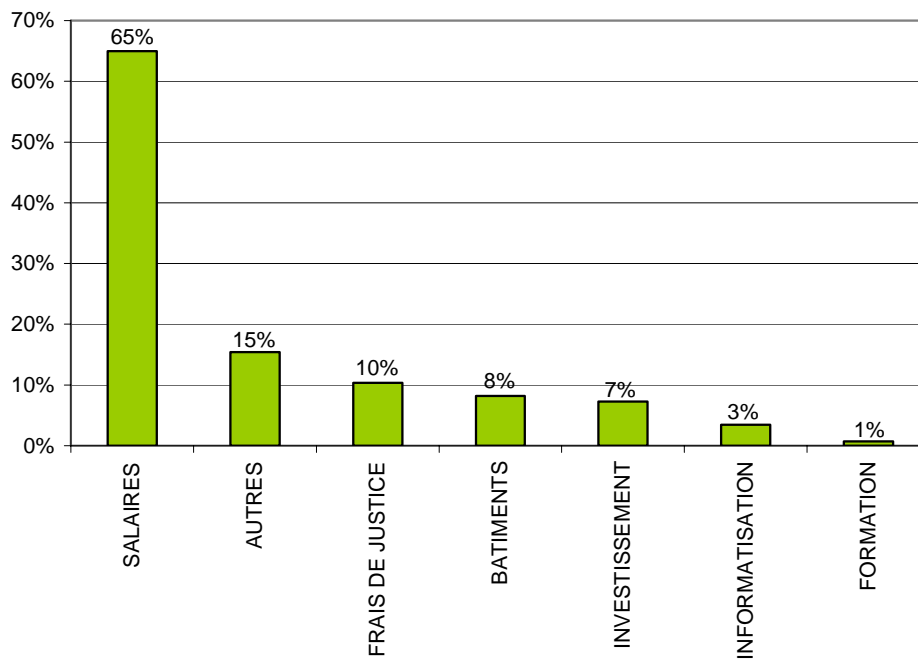
A ce stade, je ne peux que me limiter à quelques faits:

- il est des pays qui ont en principe renoncé aux juges non professionnels, mais qui ne sont, dans les faits, pas parvenus à faire fonctionner le système avec les seuls juges professionnels. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, bien que les procédures aient été modifiées en 2003 dans le sens d'une professionnalisation accrue des formations de jugements, les juges non professionnels ont été maintenus pour faire face à l'arriéré judiciaire ;
- dans certains pays, la tendance européenne est à une plus grande professionnalisation des magistrats (Estonie, Fédération de Russie), peut-être davantage pour des questions historiques et idéologiques que par souci d'efficacité.
- on peut noter une tendance à développer l'assessorat dans les formations de jugements – un concept différent de l'échevinage, mais qui s'y rapproche par certains aspects ; en France, par exemple, les juges de proximité peuvent siéger en correctionnelle.

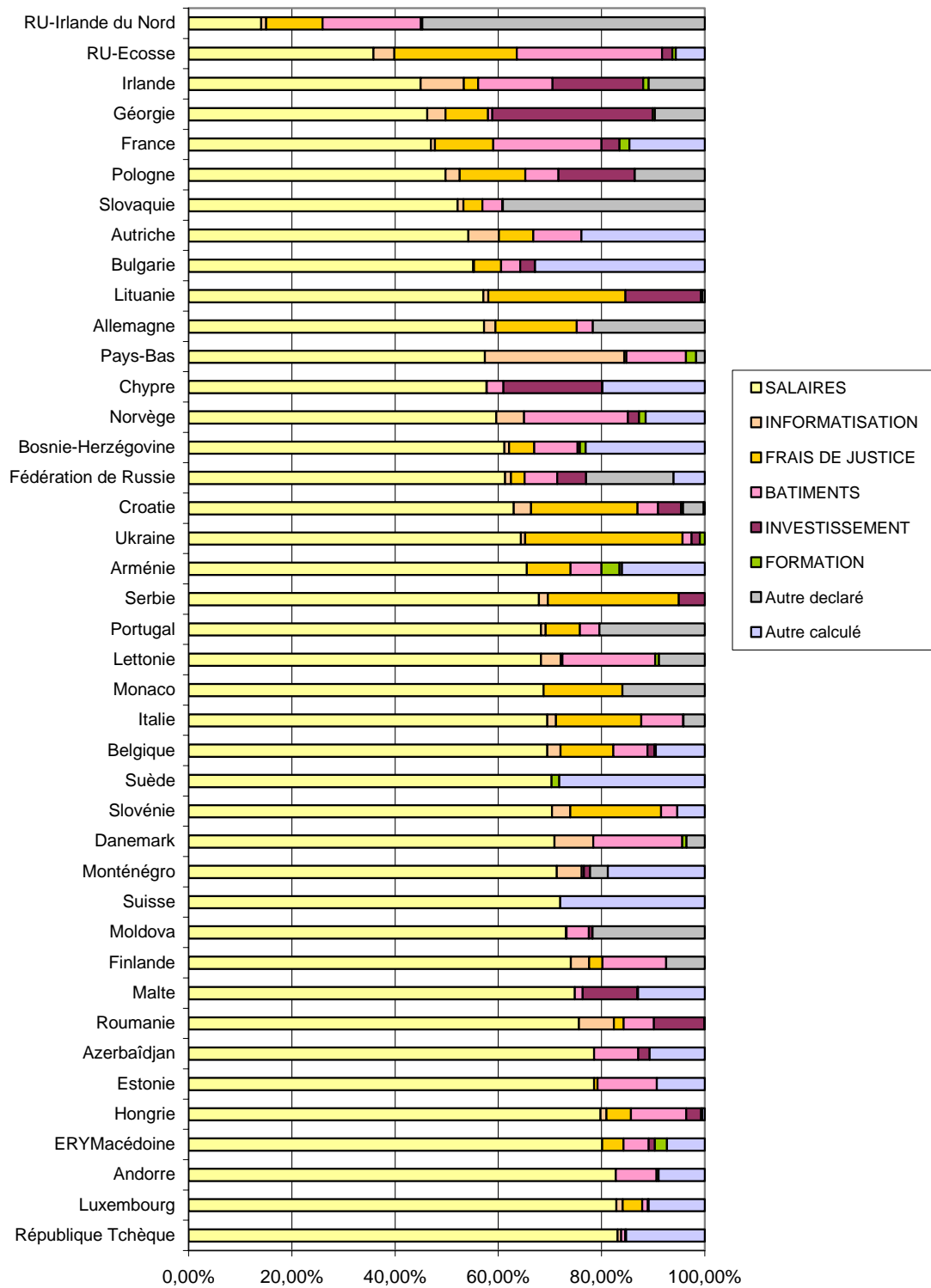
Il serait aussi tentant d'établir faire un parallèle entre les coûts de la justice et l'échevinage, voire plus largement un parallèle entre juges non professionnels et budgets de la justice. Mais à ce stade de notre réflexion, je n'ai pas les moyens d'affirmer si oui ou non le fait de recourir à des juges non professionnels est gage d'un fonctionnement moins coûteux et tout aussi performant des systèmes judiciaires, notamment en matière économique. Ne souhaitant pas prendre des raccourcis qui seraient peu scientifiques, je me limiterai ici aussi à quelques faits et chiffres issus du rapport de la CEPEJ :

- le salaires des juges est très généralement le premier poste budgétaire dans les systèmes judiciaires européens

Part moyenne des principaux postes composant le budget des tribunaux au niveau européen en 2006



Une exception notable sont les pays de common law, où siègent davantage de juges non professionnels (mais il convient de souligner une fois encore qu'il ne s'agit pas de systèmes d'échevinage).



Le rapport de la CEPEJ n'apporte donc, à ce stade, que peu de réponses à la questions de l'échevinage en Europe. Mais, au regard des préoccupations majeures du Conseil de l'Europe, des questions essentielles restent posées lorsque l'on aborde la question de l'échevinage et du rôle des juges non professionnels. Je laisserai aux spécialistes le soin de les trancher, et me bornerai ici à les soulever prudemment:

- la question de la formation, fer de lance de la politique du Conseil de l'Europe en matière de politiques publiques de la justice, se pose dans ce contexte : quelles formations minimales, initiales et continues, un juge, fût-il non professionnel, doit-il recevoir ? peut-on être juge lorsque l'on a qu'une formation juridique limitée ? Il convient de noter qu'à ce jour, ni le Comité des Ministres ni le Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) ne se sont prononcés sur la question. Il s'agit sans doute d'une piste de réflexion pour des travaux futurs ;
- la question de l'impartialité du juge peut être posée lorsque l'on considère des professionnels du monde de l'économie jugeant leurs pairs ; mais il convient aussitôt de constater qu'à ce jour, aucune violation de l'Article 6 de la CEDH n'a été constatée par la Cour de Strasbourg dans le cadre de formation de jugement de type échevinage ;
- la question des droits et devoirs des magistrats consulaires peut enfin être posée : quel statut pour le juge commercial ou prud'homal ? Le Conseil de l'Europe a eu le plaisir de travailler sur ce point avec l'Union européenne des magistrats statuant en matière commerciale, sur la base de la Charte européenne sur le statut du juge. Mais il faut reconnaître que, sur ce point, notre position a été proche de celle que j'exprimais en introduction de mon propos : le juge non professionnel est avant tout un juge, et la Charte s'applique à lui comme à tout autre juge; si l'on peut concevoir des droits et des devoirs spécifiques pour le juge consulaire, ceux-ci ne devraient venir qu'en complément des droits et devoirs de la Charte, pour tenir compte de certaines spécificités ; ils ne doivent en aucun cas contrevenir aux principes et normes européens qui sont posés par ce texte fondamental.