



2 mars 2006

**La qualité des décisions de justice
Faculté de Droit de Poitiers
8 – 9 mars 2007**

Introduction générale

***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 tiens en commençant à remercier les organisateurs de ce Colloque d'avoir confié au représentant du Conseil de l'Europe le soin d'introduire les discussions: 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 référeront sans doute les différents orateurs aujourd'hui et demain – a été définie au sein de la plus ancienne et la plus vaste des organisations européennes, qui regroupe aujourd'hui 46 Etats européens.

Il n'est pas une tâche facile d'introduire un tel débat pour le Secrétaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et du Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE), qui n'est ni un universitaire, ni un praticien du droit. J'aurai dans mon propos le souci de ne pas empiéter sur les interventions de celles et ceux qui animeront ce programme très complet, dont je ne saurais prétendre avoir le même niveau d'expertise. Je n'essayerai donc pas de décrire de manière exhaustive les normes européennes ou la situation de la qualité des jugements dans les Etats européens, mais d'esquisser quelques problématiques et réflexions à partir des travaux du Conseil de l'Europe.

Il convient avant tout de féliciter le Professeur Pascal Mbongo et les partenaires de cette manifestation d'avoir osé un colloque sur la "qualité des décisions de justice". Peu a été fait, dit ou écrit à ce sujet. A tel point qu'on pourrait dans un premier temps se demander si cela n'est pas trop ambitieux, voire irresponsable... Car parler de la qualité de la décision de justice revient à laisser penser que le juge peut produire un travail de mauvaise qualité. Cela conduit à poser le principe que le juge n'est pas infallible; à sous-entendre qu'il peut exister des normes, des règles ou des outils permettant d'améliorer la qualité des décisions de justice, et donc d'accepter que l'on puisse s'immiscer, d'une certaine manière, dans le travail du juge à travers la production des

ces règles ou outils; à ouvrir la porte à l'évaluation de ce qui touche au plus près le pouvoir judiciaire: l'indépendance du juge dans sa fonction de rendre la justice.

Etait-il raisonnable de demander au représentant du Conseil de l'Europe de prendre le risque de tels présupposés, notre Organisation plaçant, à juste titre, l'indépendance du juge au cœur des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit?

Sans faire durer un faux suspense, je pense que l'on peut répondre par l'affirmative. Car la Convention européenne des Droits de l'Homme, 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 manière indépendante pour avoir jugé bien.

Le débat de ce jour s'inscrit donc pleinement dans le débat européen sur le développement de la justice.

L'indépendance et l'impartialité du juge, piliers de l'Etat de droit, n'ont de sens que si elles sont pensées comme un élément de politique publique: la justice au service de la communauté. Si l'on appréhende le concept d'indépendance non comme un privilège du juge, mais un droit des citoyens, 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 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).

Justice, société et qualité

Poser la question de la qualité de la décision de justice amène à s'interroger sur le lien entre justice et société. La décision de justice est en effet le moyen par lequel le juge remplit l'une de ses missions fondamentales: produire du lien social.

Dans son Avis N° 7 (2005) sur "Justice et Société"¹, le CCJE pose les principes clé pour les relations entre les juges et la communauté, autour de trois pôles: les relations entre justice et monde de l'éducation, les relations entre justice et media et *"l'accessibilité, la simplification et la clarté du langage utilisé par les tribunaux dans les jugements et dans les décisions"*.

Le CCJE note en particulier que *"le langage utilisé par les tribunaux (...) constitue (...) la « loi en pratique » pour les parties au litige"*. Il en conclut: *"Il est donc souhaitable qu'il soit à la fois accessible, simple et clair (...)"* tout en reconnaissant que *"la clarté et la concision ne devraient toutefois pas constituer une fin en soi ; il est en effet nécessaire que les juges exposent dans leurs décisions une motivation précise et complète"*.

¹ Voir www.coe.int/CCJE

Poser la question de la qualité de la décision de justice, c'est aussi poser la question complexe de la qualité de la justice toute entière, la qualité des jugements en étant un des éléments.

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, en plus de la promotion et de l'application effective des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité, aux processus, aux mécanismes et aux acteurs du procès; bref, de viser les politiques publiques de la justice et leur efficacité.

Il s'agit bien entendu d'éléments cumulatifs et non alternatifs: le bon fonctionnement de la justice ne peut en aucun cas être assuré au détriment du principe d'indépendance. C'est par exemple ce que souligne fermement le CCJE dans son Avis N° 6 (2004)² en indiquant que *"l'évaluation de la « qualité » de la justice (c'est-à-dire le travail fourni par le système judiciaire dans son ensemble ou par chaque tribunal ou groupe local de tribunaux) ne devrait pas être confondue avec l'appréciation des capacités professionnelles de tel ou tel juge"*.

C'est dans cet esprit qu'a été installée la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) fin 2002³, 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").

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.

Si la justice est un service public, les justiciables (qui sont aussi détenteurs de la souveraineté et contribuables) sont légitimement en attente de qualité. Le concept de qualité de la justice est de plus en plus répandu en Europe. Un tabou est tombé: le juge est descendu de son piédestal pour aller à la rencontre du citoyen et reconnaît qu'il a des obligations vis-à-vis de la communauté.

Il est assez facile de parler des qualités et des défauts de la justice. Les citoyens et les professionnels ont sur ce sujet des idées puisées dans leurs expériences personnelles ou fondées sur les réactions que suscitent les dysfonctionnements judiciaires. Lenteur, coût, distance, complexité sont les défauts de la justice toujours rappelés. Indépendance et compétence lui sont parfois reconnues. Mais donner une définition du concept de qualité de la justice est beaucoup plus difficile et peu s'y risquent.

² Avis N°6 (2004) du CCJE sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, en prenant en considération les modes alternatifs de règlement des litiges.

³ Voir www.coe.int/CEPEJ.

Cela tient sans doute au fait que la notion de "qualité de la justice" est la synthèse complexe de facteurs nombreux, relevant de plans différents et qui ne peuvent tous être saisis par les mêmes outils. Ceci pourrait se traduire par l'idée que la qualité de la justice est comparable à un triangle, dont les côtés seraient l'efficacité, l'éthique et la légitimité. Seraient alors conformes à une justice de qualité le système judiciaire national et les procédures, le tribunal, et les juges (pris individuellement), qui se situeraient à l'intérieur du domaine ainsi délimité.

Ces trois facteurs principaux sont unis entre eux par des interactions réciproques qui marquent leurs rôles convergents dans la construction d'une justice de qualité. Cette interactivité doit être prise en compte chaque fois que les responsables en charge de la justice entendent agir sur l'un de ses éléments ou constatent sa modification.

Evaluer et développer le fonctionnement et la qualité de la justice

Il s'agit de 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 des systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur lequel Jean-Paul Jean reviendra plus en détails tout à l'heure.

L'édition 2006 du Rapport de la CEPEJ: "Systèmes judiciaires européens"⁴ 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. 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

⁴ www.coe.int/CEPEJ.

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.

Mais en évaluant le fonctionnement des systèmes judiciaires, la CEPEJ n'a pas la prétention d'avoir pleinement appréhendé la question de la qualité de la justice, et des moyens qui peuvent être mis en oeuvre, au niveau européen, pour promouvoir cet impératif pour les politiques publiques de la justice et pour leurs acteurs, y compris les juges. Ainsi la CEPEJ a créé au début de cette année un Groupe de travail chargé de développer les moyens d'analyse et d'évaluation de la qualité de la justice, notamment au regard des attentes des praticiens du droit et des justiciables.

Il n'entre pas dans la mission de la CEPEJ d'élaborer une théorie de la qualité de la justice ou de la définir. En revanche, elle vise à promouvoir la qualité au sein des systèmes judiciaires et de donner aux décideurs publics et aux praticiens judiciaires des outils concrets pour améliorer la qualité de leur propre système, en tenant compte de leurs spécificités. La CEPEJ a donc choisi de mettre en avant la diversité des constituants qui font la qualité de la justice, de manière pratique, en considérant les différents auditoires de la justice - les parties, les témoins, les victimes, les citoyens ou les professionnels de la justice n'ayant pas forcément les mêmes attentes en terme de qualité. Cette approche permet de rechercher (ou d'élaborer) et d'utiliser des outils d'évaluation adaptés à chacun de ces foyers de qualité. Elle propose un outil pour promouvoir la qualité en privilégiant ceux qui apparaîtront simples à mettre en oeuvre et dont les résultats pourront être présentés de façon aisément compréhensible, y compris par les citoyens. L'objectif est de fournir aux responsables des juridictions des tests pouvant être largement utilisés et diffusés. Rechercher l'exhaustivité serait se condamner à la complexité et limiter l'exercice aux seuls professionnels. Ce sont donc les points-clefs, qui conditionnent le bon fonctionnement de la justice et l'adhésion des citoyens à son action, qui ont été retenus.

Les travaux viennent tout juste de débuter, et nous espérons pouvoir poser les premières pierres de l'édifice d'ici la fin de cette année.

Dans le cadre de ces travaux, sera considérée la question de la qualité des décisions de justice. Car elle est sans doute un élément de la qualité de la justice:

- la qualité des décisions de justice permet de faciliter l'accès au juge: elle offre la possibilité de connaître et de comprendre notamment la norme de droit créée par la jurisprudence;
- elle est un élément de la maîtrise du temps judiciaire, attente essentielle des justiciables. La CEPEJ apporte d'ailleurs 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: 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 dans la quelle ils sont engagés. Dans son Programme-cadre: "Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires: le traitement de chaque affaire dans un délai

raisonnable et prévisible"⁵, la CEPEJ propose aux décideurs publics et aux gestionnaires des instances judiciaires une vingtaine de Lignes d'action, parmi lesquelles on trouve par exemple le souci de limiter les appels grâce à une décision de première instance bien rédigée, bien motivée, pour être bien comprise et peut-être alors mieux acceptée;

- la qualité du jugement est enfin gage de la légitimité du juge et de la confiance placée dans la justice par les citoyens. Respect du justiciable, capacité à montrer sa compétence et à faire preuve de pédagogie, souci de fonder et de motiver une décision qui aura un impact directe sur la vie du justiciable... autant d'éléments de la légitimité, sur lesquels, j'en suis persuadé, nous reviendrons cet après-midi et demain.

C'est pourquoi les résultats de ce Colloque seront de plus grand intérêt pour le Conseil de l'Europe en général, et pour la CEPEJ et le CCJE en particulier.

Ici, à Poitiers, dans cette ville d'histoire de tout premier plan, mais aussi résolument tournée vers le futur, nous participons au développement de l'Europe du droit, de l'Europe plus proche des citoyens, de l'Europe plus humaine que nous voulons construire pour 800 millions d'Européens.

Je forme donc, au nom du Conseil de l'Europe, tous mes vœux de succès pour les travaux qui débutent maintenant, sous la direction du Professeur Massé.

⁵ Voir Document CEPEJ(2004)19, www.coe.int/CEPEJ