

- Extrait des actes de la journée d'étude « Que les citoyens jugent... - La participation des citoyens à l'administration à l'administration de la justice », publiés dans le « Journal des procès », numéro 466, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Introduction générale, par Jean-Paul Goffinon

Si la guerre est une chose trop sérieuse pour être confiée aux militaires, la justice n'est-elle pas une chose trop sérieuse pour être laissée aux juristes? Grave question, qui en suscite aussitôt une seconde : à qui la poser? Si on ne la pose qu'à des juristes, ils risquent de la comprendre uniquement sous l'angle de la qualité et de l'efficacité des institutions judiciaires, et selon leurs critères, à la fois sophistiqués et limités, de professionnels. En 1967, les participants à la journée d'études juridiques Jean Dabin intitulée de façon révélatrice *Le jury face au droit pénal moderne* s'étaient majoritairement prononcés contre l'institution. Pourtant, comme l'écrit Philippe Toussaint, la table ronde organisée par le *Journal des procès* en juin 1993, *Quel avenir pour le jury populaire en Belgique ?*, offrait un tableau inversé : les adversaires résolus étaient devenus minoritaires. Il faut dire que le premier intervenant, M. Robert Legros, s'était d'emblée référé à Tocqueville, ce qui ouvrait la perspective. Tocqueville écrit que, s'il s'agissait de savoir jusqu'à quel point le jury sert à la bonne administration de la justice, son utilité pourrait être contestée. C'est le point de vue de certains professionnels qui, n'envisageant le jury que comme institution judiciaire, le condamnent, alors que, ajoute Tocqueville : *Ce serait singulièrement rétrécir sa pensée que de se borner à envisager le jury comme une institution judiciaire ; car, s'il exerce une grande influence sur le sort des procès, il en exerce une bien plus grande encore sur les destinées mêmes de la société. Le jury est donc avant tout une institution politique. C'est à ce point de vue qu'il faut toujours se placer pour le juger.* Tocqueville écrit aussi : *L'institution du jury place le peuple lui-même, ou du moins une classe de citoyens, sur le siège du juge. L'institution du jury met donc réellement la direction de la société entre les mains de cette classe. (...) Il revêt chaque citoyen d'une sorte de magistrature ; il fait sentir à tous qu'ils ont des devoirs à remplir envers la société, et qu'ils entrent dans son gouvernement. En forçant les hommes à s'occuper d'autre chose que de leurs propres affaires, il combat l'égoïsme individuel, qui est comme la rouille des sociétés. (...) Je ne sais si le jury est utile à ceux qui ont des procès, mais je suis sûr qu'il est très utile à ceux qui les jugent. Je le regarde comme un des moyens les plus efficaces dont puisse se servir la société pour l'éducation du peuple.* Tocqueville n'avait pas suivi le procès d'O.J. Simpson sur CNN. Il n'empêche que, quelles que soient les tribulations contemporaines de l'institution, les propos du penseur français sont toujours considérés comme actuels au point d'être en quelque sorte incorporés dans le droit américain. Les passages que je viens de lire sont en effet cités dans un arrêt de la Cour suprême, *Powers v. Ohio*, qui avait été utile à la fois à celui qui avait un procès et à ceux qui devaient le juger : M. Powers était un blanc qui reprochait au procureur d'avoir récusé tous les candidats-jurés noirs, et la Cour lui a donné raison pour des motifs tenant aux droits civiques des jurés bien plus qu'aux droits de la défense, au jury comme institution politique bien plus que comme institution judiciaire. *En effet, dit la Cour, à part le vote, pour la plupart des citoyens, l'honneur et le privilège d'être juré est l'occasion la plus significative de participer au processus démocratique*¹.

¹ *Le jury face...* : Bruylant, 1967. Un colloque intitulé *Le clystère face à la médecine moderne* aboutirait à coup sûr à la relégation de cet instrument archaïque; si l'on admet que la médecine moderne soit seule juge du clystère, on doute que le droit pénal moderne ait la même juridiction exclusive à l'égard du jury. *Quel avenir...* :

En principe, l'antique système de gouvernement démocratique par tirage au sort a été abandonné depuis les révolutions du XVIII^e siècle au profit du gouvernement représentatif élu. Complètement abandonné ? Non, il reste au sein de l'empire représentatif un irréductible village athénien : le jury. Il s'agit bien en effet de citoyens tirés au sort pour exercer un des pouvoirs de l'Etat. Naturellement, il existait à Athènes des penseurs, et non des moindres, à commencer par Platon, qui critiquaient la démocratie, estimant qu'il faut des gens compétents pour assumer convenablement les tâches publiques. Aristote allait leur répondre, entre autres arguments, « que ce ne sont pas nécessairement ceux qui possèdent les arts qui savent juger de ce qu'ils produisent, mais surtout les usagers, car c'est par l'usage qu'on peut juger si une chose est bien ou mal faite ». Donc, non seulement les professionnels ne doivent pas oublier que le jury est une institution politique, ils doivent aussi comprendre qu'ils ne sont pas seuls juges des institutions judiciaires, voire qu'ils ne sont pas seuls juges dans ces institutions. Bref, craignons les professionnels sans pour autant refuser leurs présents, confrontons donc leurs points de vue, faisons les aussi interpellés par des non professionnels, et nous obtiendrons quelque chose de phénoménologiquement correct, c'est du moins ce que nous allons essayer de faire aujourd'hui, en élargissant le débat du jury à d'autres formes de participation des citoyens à l'administration de la justice².

Si un juge professionnel commence par de tels propos une journée d'études agréée pour la formation des professionnels de la justice, ce n'est évidemment pas pour proposer que ceux-ci soient remplacés par des amateurs. On entend bien que ce n'est pas non plus l'idée de Tocqueville ou de la Cour suprême : si le jury est, pour le premier, *une école gratuite et toujours ouverte*, pour la seconde, *l'assurance d'une continuité dans l'acceptation de la loi par le peuple tout entier*, c'est qu'ils ne conçoivent le rôle des amateurs qu'éclairé par les professionnels. Dans cette collaboration où, dans les termes de Tocqueville, les jurés prêtent à l'arrêt l'autorité de la société qu'ils représentent, et les juges celle de la raison et de la loi, les uns sont censés trouver la formation civique, les autres la légitimité. Ceci est d'ailleurs une première réponse à une objection qu'on pourrait me faire, puisqu'on a entendu plus clairement dans la colère populaire contre nos institutions la perte de confiance que l'exigence de participation. Il me paraît difficile de penser la restauration de la légitimité sans davantage de participation, ce sont des questions intimement liées, et, en général, au-delà de nos drames locaux, l'histoire de la perte de légitimité suit celle de la perte de la citoyenneté active, du repli sur la sphère privée et de l'abandon de la sphère publique aux professionnels. Après les révolutions du XVIII^e siècle, Benjamin Constant a cru pouvoir dresser l'acte de décès du monde civique et l'acte de naissance d'un monde nouveau dans son célèbre discours *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819). Au citoyen grec ou romain qui était souverain parce qu'il participait directement au pouvoir et pour qui la liberté n'était rien d'autre que cela, il oppose l'individu moderne, dont la liberté est au contraire de vaquer à ses occupations privées en désertant l'espace public, et qui n'est plus un citoyen, mais un électeur : *L'individu, indépendant dans sa vie privée, n'est, même dans les Etats les plus libres, souverain qu'en apparence. Sa souveraineté est restreinte, presque toujours suspendue; et si, à des époques fixes, mais rares, (...) il exerce cette souveraineté, ce n'est*

« Journal des procès » n° 242 du 25 juin 1993. Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, I, deuxième partie, chap. VIII, *Du jury aux Etats-Unis considéré comme institution politique*. Powers v. Ohio (89-5011), 499 U.S. 400 (1/4/1991).

² Une des plus célèbres formulations de la république représentative moderne opposée à la démocratie antique se trouve chez James Madison, *Le fédéraliste*, n° 63 (1787). Lambros Couloubaritsis, *Aux origines de la philosophie européenne*, De Boeck Université, 1992, p. 503. Si le jury américain suscite parfois les sarcasmes, que dire des citoyens-juges athéniens, ridiculisés pour l'éternité par Aristophane (*Les guêpes*) ? Les moqueries, même justifiées, appellent à amender une institution, non à la supprimer, et s'exercent d'ailleurs aussi bien contre les juges professionnels : des *Guêpes*, Racine a tiré *Les plaideurs*.

jamais que pour l'abdiquer. L'abdiquer, pourrait-on dire, en faveur d'une aristocratie dirigeante : j'utilise ici les termes du chercheur français Bernard Manin, pour qui le gouvernement représentatif est la Constitution mixte des Modernes, car si le vote est démocratique, l'élection est un mécanisme de nature aristocratique, puisque l'on vote pour ceux qu'on pense être les meilleurs. Mais si l'aristocratie, conformément aux cycles des penseurs antiques, devient oligarchie, ou est vue comme telle par les électeurs, on assiste à une révolte³.

Quelle est la portée exacte de cette révolte ? Faut-il n'y voir que la colère d'individus-électeurs qui croyaient pouvoir bénéficier des services d'un Etat dans lequel ils ne devaient plus s'impliquer et revendiquent, non une participation, mais l'amélioration de ces services, la fin des fameux *dysfonctionnements* ? Les mécontents sont-ils simplement les héritiers de ceux qui, au XVIIIe siècle, avaient cru, comme l'écrit Hannah Arendt, pouvoir se débarrasser de tous soucis et charges publics par la mise en place d'un mécanisme de gouvernement qui leur permettrait de contrôler leurs dirigeants tout en continuant à jouir des avantages d'un gouvernement monarchique ? C'est en ce sens que les autorités belges ont entendu le cri du peuple, en prenant une série de mesures de nature à améliorer les services de la magistrature professionnelle et en créant un contrôle supplémentaire, le Conseil Supérieur de la Justice, destiné à "jeter un pont entre le citoyen, la justice et la politique". Nul ne contestera ce but, désormais affiché sur la page d'accueil du site du CSJ. Le problème est que les représentants de la société civile sont nommés par un organe de l'Etat, le Sénat, et que la majorité des deux tiers des suffrages exprimés requise par l'article 151 de la Constitution ne suffira peut-être pas à convaincre le citoyen que les assises du pont ne sont pas oligarchiques. Cette fragilité congénitale de l'ouvrage a d'ailleurs été d'emblée exprimée au Parlement : l'ancien ministre de la Justice, M. Van Parys, se retrouvant dans l'opposition, déclare à la Chambre le 21 décembre 1999 : *Le Conseil supérieur de la justice sera un organe très important, qui fonctionnera sans contrôle. Je suis convaincu que sa composition, qui fait actuellement l'objet d'une proposition, va encore donner l'impression d'être politisée*⁴.

Alors que, pour Aristote, il allait de soi que les usagers, juges de l'institution, étaient aussi juges dans l'institution, les réformes réalisées en Belgique n'ont jusqu'à présent mis en œuvre que la première partie de la proposition, et par le biais du gouvernement représentatif. On avait pourtant beaucoup parlé de « revendication citoyenne ». Pourquoi *citoyenne* et pas *civique* ? Je serais tenté de dire : citoyenne, mot magique, civique, mot ringard. On dirait qu'on n'ose plus utiliser un adjectif qui évoque, plus que l'Antiquité classique, la naïveté du Topaze de Marcel Pagnol donnant ses cours de morale dans une IIIe République fort corrompue après un bon siècle de liberté des Modernes - jusqu'à ce que l'instituteur en prenne conscience pour se faire initier à son tour aux délices de la prévarication démocratique. Mais si, après tout, cette rhétorique exprimait une exigence de participation ? La possibilité d'être juge de ses pairs est assurément un des attributs essentiels de la fonction civique à travers les âges. On a vu que, pour la Cour suprême des Etats-Unis aujourd'hui, est citoyen celui qui peut

³ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Champs, 1996. Certes, en Belgique, les magistrats professionnels ne sont pas élus, mais l'accès à l'ordre judiciaire, avant la création du CSJ et plus encore avant l'instauration des examens et des concours, dépendait d'accords entre partis politiques, et l'opinion publique le savait : les théories du complot qui se sont répandues après l'affaire Dutroux sont un symptôme de l'inclusion de la magistrature dans la suspicion à l'égard de la classe politique. La situation n'était donc pas fondamentalement différente de celle que l'on connaît dans les pays où les magistrats sont élus sur les listes des partis : c'est le cas en Suisse, où des collègues me disent que les tribunaux sont largement échevinés pour compenser la perte de légitimité.

⁴ Hannah Arendt, *On Revolution*, Penguin Books, 1973, p. 136. Chambre, compte rendu analytique, 21.12.99, <http://www.lachambre.be/plenary/acts/bp028f02.htm>.

voter et être juré. Si l'on revient aux sources classiques, on voit qu'Aristote admet que l'on appelle citoyen non seulement celui qui participe à l'ensemble des décisions politiques et judiciaires, mais aussi celui qui participe aux unes ou aux autres. Dans de très nombreux pays, il existe aujourd'hui des restes de la liberté des Anciens grâce aux jurés, aux *magistrates* ou aux échevins. Nous allons donc entreprendre un voyage, afin de nous informer notamment sur ces deux dernières institutions, en nous demandant si elles pourraient nous aider, comme le donnent à penser deux récentes enquêtes révélant la méfiance persistante à l'égard de la magistrature professionnelle et la confiance dont jouirait la magistrature laïque. Nous irons d'ailleurs plus loin encore, grâce à « Avocats sans frontières »⁵.

Quelques mots encore pour clore cette introduction générale. Je n'ai pas parlé des juges sociaux et consulaires. Il m'a paru plus conforme à l'esprit dans lequel la Fondation Roi Baudouin a soutenu les stages à l'étranger et les activités qui, comme cette journée d'études, en sont la suite, de centrer l'exposé sur la participation des citoyens en tant que tels. Or, les magistrats sociaux et consulaires exercent leurs fonctions du fait de leur appartenance à des catégories professionnelles. Cependant, j'ai cherché à faire circuler dans leurs associations les informations relatives à cette journée et j'espère que nous aurons l'occasion tout à l'heure de parler d'eux et avec eux, puisqu'il s'agit d'une forme de magistrature laïque qui a fait ses preuves de longue date, où l'on pourrait donc trouver un enseignement pour une extension éventuelle de la participation. D'autre part, l'utilité des magistrats consulaires et sociaux tient aussi à leur expertise, ce qui m'amène à une dernière réflexion. Si les juristes professionnels ont parfois tendance à sous-estimer les amateurs, il arrive, dans notre monde compliqué, qu'ils soient eux-mêmes des amateurs, au point que l'on décide de faire passer l'expert de la barre des témoins au siège. C'est le cas en matière de brevet communautaire : la Commission s'est prononcée pour la création d'un tribunal du brevet communautaire comprenant à la fois des « membres juridiques » et des « membres techniques », qui « devraient couvrir les trois grands domaines techniques (physique, chimie, mécanique) ». Voilà une forme de collaboration entre juges à laquelle Tocqueville n'avait sans doute pas pensé. A présent, embarquons-nous pour l'Angleterre, où nous découvrirons d'autres vestiges que les thermes de Bath et la muraille d'Hadrien⁶.

Les juges de paix anglais de Richard Cœur de Lion à Tony Blair

A la suite du stage que j'ai effectué en avril 1999 dans le Nord de l'Angleterre et à Londres grâce à une première bourse de la Fondation Roi Baudouin, j'ai publié un article plus étoffé (« Journal des procès », numéros 372-73-74 de mai et juin 1999) qui est la source principale de ce qui suit. Les données récentes ont été prises sur le site remarquable (et immense, vu ses très nombreux liens) du Department for Constitutional Affairs (ex-site du Lord Chancellor, « Lord Chancellor's Department », LCD) : <http://www.lcd.gov.uk/>. Je remercie Henry Brooke, Nic Madge et John Platt pour les informations qu'ils m'ont communiquées via Jurist-L, liste de discussion de juges professionnels anglophones.

⁵ Récemment, sur le plateau de *Campus*, l'ancien ministre français Claude Allègre disait en substance que, lorsqu'il avait envisagé de rétablir des cours de morale, on l'avait averti qu'il allait faire rire de lui, sauf s'il y accolait l'adjectif magique : *morale citoyenne*. Aristote, *Les Politiques*, livre III, 1, 1275 a et b, trad. Pierre Pellegrin, Flammarion, GF, 1990. Pour les enquêtes, voir *La Libre Belgique* du 25 septembre 2003 et *Le Soir* du 1^{er} octobre 2003.

⁶ Commission des Communautés européennes, 30 août 2002, COM (2002) 480, Document de travail de la Commission sur la juridiction prévue en matière de brevet communautaire, pp. 3-4. Je remercie Ivan Verougstraete d'avoir attiré mon attention sur cette question.

Aperçu historique

Comme Burke l'a brillamment exposé dans ses *Réflexions sur la révolution en France*, les institutions anglaises sont le fruit de l'histoire (entendons le patient travail de générations d'hommes prudents), non de la raison (entendons la raison anhistorique à l'œuvre dans la Révolution française, ce que Hayek appellera le *rationalisme constructiviste*). Sous peine d'infidélité au modèle, il est donc permis de s'en inspirer, non de l'importer. C'est ainsi qu'en matière judiciaire, deux institutions très anciennes coexistent : le jury et les *magistrates* ou *justices of the peace*. La première, plaquée à la Révolution sur les institutions françaises à la façon « d'un portail gothique sur une façade moderne »⁷, remonterait à la conquête normande, la seconde, dont la France s'inspire aujourd'hui avec les « juges de proximité », à Richard Cœur de Lion. Celui-ci avait en effet décidé de nommer des chevaliers « gardiens de la paix » dans les zones peu sûres. Toutefois, c'est en 1361 que le terme *justice of the peace* apparaît pour la première fois dans une loi : dans chaque comté, trois ou quatre personnes parmi les plus dignes devraient être désignées afin de maintenir la paix publique en assurant l'arrestation des délinquants et l'instruction de leurs causes, pouvoirs auxquels on ajouta bientôt celui de les condamner. N'entrons pas dans les détails : l'important est de comprendre qu'historiquement, les *magistrates* sont des représentants de l'autorité royale, mais désignés parmi les notables de chaque comté. Cet équilibre entre pouvoir central et autorités locales est essentiel et fait aujourd'hui l'objet de débats que je ne saurais traiter en détail dans le cadre de cet exposé. Le bénévolat inhérent à la fonction a plus d'une fois été synonyme d'incompétence ou de corruption, ce qui a conduit, à partir du XVIII^e siècle, à la création de postes de *Stipendiary Magistrates*, réservés à des juristes percevant une solde (*stipend*). Cette dernière institution s'est étendue à d'autres centres urbains et comprend aujourd'hui 108 membres effectifs, rebaptisés récemment *District judges (Magistrates' courts)*, et 175 suppléants, tandis que les « juges de paix » (terme que j'emploierai dorénavant sans guillemets pour la facilité) non professionnels sont quelque trente mille pour l'Angleterre et le Pays de Galles - l'Ecosse et l'Irlande du Nord connaissent des systèmes différents. Il n'empêche que les juges de paix ont excité la verve des plus grands auteurs (que l'on pense, chez Shakespeare, à *Shallow* et *Silence*, chez Dickens, à *Mr. Nupkins*) et que, vers le milieu du XX^e siècle, ils semblaient constituer un corps sclérosé de notables conservateurs, titulaires, selon l'expression de H.G. Wells, d'une « chevalerie au petit pied » pour services rendus. Depuis, les gouvernements successifs ont tenté, globalement avec succès, de restaurer l'image de l'institution en la rendant conforme à l'idée originelle d'une justice bénévolement administrée par des membres respectés de la communauté : ses attributions judiciaires pouvaient dès lors être étendues⁸.

Organisation judiciaire

Sauf certaines incompatibilités et interdictions légales ou coutumières, tout électeur (en fait, entre 27 et 65 ans) peut postuler en remplissant un formulaire assez fouillé (origine ethnique, formation et carrière professionnelle, participation à la vie associative et civique, appartenances politique et religieuse, motivations, etc.), voire indiscret (certains sont embarrassés par la question portant sur ce qui, chez leurs parents ou leurs proches amis, pourrait jeter le discrédit sur la magistrature, d'autres sont choqués par l'obligation de déclarer leur appartenance à la franc-maçonnerie ; la loi sur la réhabilitation pénale ne s'applique pas ; les procès civils eux-mêmes doivent être mentionnés, et jusqu'aux simples avertissements de la police). La demande est complétée par trois répondants. Une première

⁷ Cette métaphore architecturale a été attribuée à Adolphe Prins lors du débat *Quel avenir pour le jury...*

⁸ Les sondages révèlent, depuis peu mais avec constance, que le mécontentement généralisé contre la justice est moindre à l'égard des juges de paix.

interview, éliminatoire, a lieu alors devant le comité d'avis local (comprenant au moins un tiers de membres non magistrats), suivie, le cas échéant, d'une seconde, lors de laquelle le candidat doit résoudre des cas concrets, en faisant montre, non de connaissances juridiques qu'il n'est pas censé posséder, mais des qualités requises d'un juge de paix (caractère, compréhension et communication, sens social, maturité et équilibre, jugement sain, sens des responsabilités et sérieux). La nomination revient au Lord Chancelier. Le nouveau magistrat ne quittera ses fonctions qu'à l'âge de soixante-dix ans, sauf démission ou révocation « pour de bonnes raisons ».

Le but de l'administration centrale est une magistrature de qualité qui soit le reflet de la communauté dont elle émane. Il est donc tenu compte, parmi les candidats retenus comme capables, d'un équilibre entre les tendances politiques et entre les sexes (à cet égard, la parité est acquise depuis longtemps). Le cabinet travailliste se préoccupe particulièrement d'autres aspects : origines sociale et ethnique, handicaps physiques. En avril 1999, une campagne pour le recrutement de juges de paix dans toutes les couches de la société diffusait des images d'ouvriers, pompiers, moniteurs d'aérobic, etc. En juin 2000, le *Report of the Equality Working Group* formulait une série de recommandations. L'accent est mis aujourd'hui sur l'équilibre ethnique, grâce à l'action (et non la discrimination) positive : le *shadowing scheme* en cours, dont une évaluation provisoire a été publiée en juin 2003, permet à des citoyens d'origine africaine, asiatique et caraïbe de suivre durant un semestre le travail de juges de paix, en vue de les encourager à la fois à postuler et à être l'ambassadeur de l'institution dans leurs communautés. Alors que les juges professionnels (environ mille deux cents) constituent toujours un club composé essentiellement d'hommes blancs (surtout aux niveaux les plus élevés), les juges de paix sont plus représentatifs de la société dans son ensemble, sans toutefois éviter les critiques traditionnelles : *middle class*, *middle aged*, et ce en dépit de la rémunération des heures de travail perdues, de la publicité donnée à l'appel aux candidats, d'actions dans les médias, les écoles, les entreprises, du rôle des syndicats et des employeurs dans les présentations.

Une fois nommé, chaque juge de paix doit suivre une formation à la fois théorique et pratique (comprenant, par exemple, des « exercices de condamnation » et la visite d'établissements pénitentiaires, mais aussi la sensibilisation au respect des différences culturelles et, pour ceux qui souhaitent siéger dans les juridictions de la jeunesse, un apprentissage spécifique), et se soumettre à un recyclage périodique. Chaque magistrat doit justifier de vingt-six demi-journées de service par an sous peine de révocation et s'efforcer d'être disponible pour trente-cinq. Il a droit à une indemnité pour le déplacement et le lunch, et au remboursement de la perte de rémunération – avec pour conséquence que fonctionnaires et employés des grandes entreprises sont les plus nombreux.

Les *magistrates' courts* sont gérées localement par des *magistrates' courts committees*, qui, depuis 2001, ne sont plus que quarante-deux, afin de coïncider avec les circonscriptions judiciaires pénales. C'est ici que l'équilibre se joue entre pouvoir central et autorités locales. Ces comités sont essentiellement l'émanation des juges de paix de la circonscription, ils sont employeurs des membres du staff dirigé par un *Justices' Chief Executive* qu'ils nomment, gestionnaires et comptables d'un budget assuré à 80% par l'administration centrale, 20% étant à charge des autorités locales, responsables de la formation. Le contrôle est assuré à la fois par eux et par l'inspection du ministère, lequel peut sanctionner l'éventuel arriéré judiciaire, selon des critères très précis, d'une coupe budgétaire. Dans les rapports de ces comités, épinglons l'indice de satisfaction des usagers (quant à la qualité des installations, de l'accueil, de l'information...), périodiquement mesuré : il est élevé, pour des motifs qui sautent aux yeux du Belge de passage, brusquement saisi par la honte en voyant les présentoirs chargés de fascicules explicatifs rédigés dans les principales langues de l'ex-Empire, le bureau

confortable où un détenu discute avec son avocat en prenant un *soft drink*, la cafétéria pour le public ou la salle de jeux pour les enfants.

L'administration de la justice par des juges non professionnels requiert un important staff de juristes - cette obligation et celle de payer les heures « perdues » font que le système est coûteux. Les *clerks*, qui viennent le plus souvent du barreau ou du corps des *solicitors*, à la fois greffiers et référendaires, exerçant des compétences quasi-juridictionnelles (en matière notamment d'aide légale), sont les chefs d'orchestre des audiences, prêts à tout moment à conseiller les juges de paix sur des points de droit. Cependant, ils ne se rendent en chambre du conseil qu'à leur demande et, s'ils les aident à rédiger les décisions, ils n'ont pas voix délibérative. La mise en œuvre du *Human Rights Act*, obligeant depuis trois ans les juges de paix à motiver toutes leurs décisions et à répondre aux arguments tirés de la Convention européenne des droits de l'homme, accroît encore leur rôle. En même temps, le cadre des juges de paix professionnels (*District judges – MC*) a été un peu augmenté, ainsi que leur service. Ces juristes siègent comme par le passé soit isolément soit avec deux assesseurs laïcs. La proposition de créer, entre les *magistrates courts* traditionnelles et la *Crown court*, une juridiction présidée par un professionnel flanqué de deux assesseurs laïcs, qui connaîtrait des infractions de gravité moyenne, n'a pas été suivie⁹. Cette composition mixte reste la règle en cas d'appel d'une décision pénale des juges de paix devant la *Crown court* présidée par un *circuit judge*. Mais au premier degré, la *magistrates' court*, juridiction de base au pénal et dans certaines matières civiles, est encore formée le plus souvent de trois laïcs assistés d'un *clerk*.

Compétence

Cette juridiction connaît de toutes les affaires pénales au niveau de l'instruction (*committal proceedings*): c'est ainsi que les juges de paix sont compétents en matière de libération provisoire (*bail*), mais ils le sont aussi, individuellement, pour décerner des mandats d'amener ou de perquisition. Au fond (*trial proceedings*), les *magistrates' courts* jugent de 97 à 98% des affaires pénales (si l'on inclut la circulation routière). Le droit anglais distingue trois types d'infractions (*offences*) selon les conséquences procédurales et pénales de leur gravité respective: les *summary* - infractions mineures exclusivement de la compétence des *magistrates' courts*, les *indictable* - les plus graves, qui doivent être jugées au fond, sur renvoi de la *magistrates' court*, par la *Crown court* (un juge professionnel siégeant seul ou avec un jury selon que l'inculpé plaide coupable ou non coupable) et les *triable either way* - toutes les autres, qui doivent être renvoyées à la *Crown court* si l'inculpé l'exige. Les réformes déjà acquises ou envisagées vont dans le sens d'un accroissement des compétences de la *magistrates' court*, ou plutôt d'une diminution de la charge de la *Crown court*, avec la suppression de la possibilité, pour le prévenu, de réclamer un jury pour des infractions de gravité relative (vol simple) et, pour les juges de paix, de renvoyer à la *Crown court* pour le prononcé de la peine ; corrélativement, on pense à porter de six mois à deux ans le maximum de la peine d'emprisonnement devant les *magistrates' courts*.

La *magistrates' court* a également des compétences de droit public: récupération de certains impôts par délivrance d'un titre exécutoire, de cotisations de sécurité sociale, de factures de gaz, eau et électricité, autorisations de vendre des boissons alcoolisées et d'exploiter des maisons de jeux et paris, ordonnances de destruction de chiens dangereux, sommations de ne pas troubler l'ordre public (*binding over to keep the peace*). Cette dernière compétence, très proche des origines et figurant déjà dans la loi de 1361, toujours en vigueur

⁹ Sur cette proposition, voir *A Review of the Criminal Courts of England and Wales* by The Right Honourable Lord Justice Auld (septembre 2001).

à cet égard, bien loin de tomber en désuétude, connaît un nouvel essor avec le *Crime and Disorder Act* de 1998, qui permet aux *magistrates' courts* de connaître des requêtes en délivrance de *Anti-social Behaviour Orders*, ordonnances interdisant de se comporter de manière à causer à autrui *alarm, distress or harassment* (harcèlement) pendant une période minimale de deux ans. L'interdiction, prononcée le cas échéant à titre préventif, d'accomplir certains actes (habiter ou même se rendre dans tel quartier, dans tel rayon de tel domicile, de sortir après telle heure, etc.) sous peine de sanctions pénales (puisque le non respect de la décision civile constitue un délit) est admise à certaines conditions par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰.

Le même *bench* de trois juges de paix forme la *Youth Court*, tribunal de la jeunesse, qui est une juridiction pénale, le droit anglais relatif à la délinquance juvénile reposant sur des principes non seulement protecteurs (*welfare*), mais aussi rétributifs (*just deserts*). La cour prononce donc des peines, des règles particulières régissant bien entendu le prononcé et l'exécution des privations de liberté, tant au stade de l'instruction qu'à celui du jugement. Elle connaît d'environ 99% des infractions dont sont inculpés les enfants et les jeunes gens de moins de 18 ans.

La *Family Court*, enfin, est une juridiction civile compétente notamment en matière de différends conjugaux (garde et droit de visite, pensions alimentaires, résidences séparées, etc.), de certaines mesures protectrices d'enfants en danger et d'adoption. L'obligation de motiver avait été introduite pour cette juridiction avant l'entrée en vigueur du *Human Rights Act*, ce qui explique que, souvent, elle était déjà présidée par un juge professionnel (là où existent de tels juges) flanqué de deux assesseurs laïcs.

Procédure

Au pénal, qu'il s'agisse de la *magistrates' court* ordinaire ou de la *youth court* (celle-ci siégeant à huis clos, comme la *family court*), les *committal proceedings* et les *trial proceedings* sont traitées ensemble, dans un ordre réglé essentiellement par les avocats (travaillant le plus souvent pour la *legal aid*) qui se partagent l'audience, l'accusation étant généralement représentée par un seul juriste du *Crown Prosecution Service*, qui prend place, cela va sans dire, à la barre des avocats¹¹. La procédure au fond est contraire aux principes fondamentaux applicables devant la *Crown court* (distinction entre jury et juge, fait et droit, *convicting* et *sentencing*): les *magistrates' courts* jugent le fait et le droit, et statuent sur la culpabilité et la peine. A aucun moment les juges de paix ne disposent du dossier de la police, dont le *prosecutor* expose la substance, sous contrôle de l'avocat de la défense à qui il l'a communiqué. Si l'inculpé plaide coupable, les débats sont succincts et débouchent sur une décision immédiate (amende ou simple déclaration de culpabilité), ou sur une enquête sociale si la cour envisage une peine de prison, des TIG (*community service*) ou une mesure probatoire. Si l'inculpé plaide non coupable et qu'il n'y a pas matière à renvoi à la *Crown*

¹⁰ Sur cette question délicate, lire l'article du *Guardian* publié en français dans *Courrier international* n° 453 du 8 juillet 1999. La cour de Strasbourg avait déjà eu l'occasion de se prononcer, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1998, à propos d'affaires, très britanniques, de protestations contre certaines formes de chasse (grouse, renard).

¹¹ On sait que la police anglaise a longtemps joui de pouvoirs exorbitants, puisqu'elle disposait à la fois de l'instruction et des poursuites. Dans le système actuel, le *Crown Prosecution Service (CPS)* est maître des poursuites, mais n'a aucun pouvoir d'information, différence capitale avec les parquets continentaux. Une autre différence est que le *prosecutor* demande, dans la mesure du possible, une compensation pour les victimes dans les affaires peu graves (maximum 5000€), afin de leur éviter une action civile ultérieure (contrairement à nos habitudes, l'exercice de l'action civile devant la juridiction pénale n'est pas autorisé); de plus, dans un système connaissant les dommages-intérêts punitifs, il n'est pas anormal de gonfler la compensation pour tenir lieu de peine sans inscription au casier.

court, l'affaire est reportée pour *examination* et *cross-examination* des témoins, selon les redoutables principes de la procédure accusatoire. Si les juges estiment alors l'inculpé coupable (stade du *convicting*), des débats ont lieu sur la condamnation (*sentencing*), lors desquels le *prosecutor* peut faire état des antécédents. Pour condamner, les juges utilisent des *guidelines* indicatives, à la confection desquelles leur association a participé.

Conclusions

L'institution, je l'ai dit en commençant, est inexportable telle quelle : il est clair que c'est dans la voie de l'échevinage que la Belgique, tout en conservant un jury réformé, doit s'engager, ne serait-ce que parce que cette forme continentale de justice a le mérite, négatif mais inestimable, de distribuer le mécontentement entre professionnels et laïcs. Elle constitue cependant un point de départ quasiment obligatoire pour une réflexion sur la participation des citoyens à l'administration de la justice, puisqu'elle en est la forme moderne la plus poussée. En réalité, l'ancien et le moderne s'y entrelacent pour nous indiquer l'avenir. Liberté des Anciens dans l'Etat moderne: les juges de paix participent non seulement à l'administration de la justice, mais aussi à l'administration de l'administration de la justice (grâce à leurs comités locaux), et beaucoup interviennent dans d'autres services publics, en qualité, par exemple, de médiateurs ou de juges sociaux. Affirmant ainsi le rôle du citoyen actif au sein du « despotisme doux » de la bureaucratie contemporaine, entrevu par Tocqueville, ils illustrent le propos de Benjamin Constant tout en le révoquant en faux : alors que l'abdication du citoyen transformé en électeur se complique de la perte de maîtrise résultant de la mondialisation et de la perte de souveraineté induite par l'Union européenne, leur exemple nous indique les voies de la participation et de la relocalisation qu'il nous faut suivre pour nous épargner le chaos. En même temps, les juges de paix traînent le boulet de leur historicité : assemblées de notables locaux exerçant un contrôle social, constituant aujourd'hui un lobby par le biais de leur influente *Magistrates Association*, enclins le plus souvent à croire la police contre le prévenu, et justifiant du même coup le maintien de l'institution démocratique qu'est le jury, il leur reste à montrer qu'ils ne sont pas la bonne partie de la société surveillant la mauvaise, mais les meilleurs éléments de toutes les composantes d'une société pluraliste apte au *self-control*. Afin que ce remède à l'oligarchie ne devienne ou ne redevienne pas lui-même oligarchique, les efforts du cabinet actuel méritent d'être suivis.

Brève bibliographie

C'est en prenant la peine de voyager dans le site LCD que le lecteur pourra se constituer une bibliographie digne de ce nom.

- Bill Blackburn et Philip Jenkinson : *Les magistrates' courts en Angleterre – Une justice rendue par des édiles de proximité* (*Gazette du Palais*, n° 219 du 7 août 1997)
- Bryan Gibson, *Introduction to the Magistrates' Courts*, Waterside Press, 2nd édition, 1995
- Charles P. Reed, ed. : *English Legal System*, HLT Publications, 1979, 1996 pour la 18^{ème} édition.
- sir Thomas Skyrme : *The Changing Image of the Magistracy*, Macmillan, 2nd édition, 1983.