

## JAAC 70.112

Extrait de la décision rendue par la Cour eur. DH le 31 août 2006, déclarant irrecevable la req. n° 17263/02, Landolt c / Suisse

---

*Procédure disciplinaire contre les avocats dans le canton de Glaris.*

*Art. 6 § 1 CEDH. Champ d'application. Notion de tribunal. Droit d'accès aux tribunaux.*

*- Si l'issue de la procédure disciplinaire peut toucher le droit de continuer à exercer une profession libérale, alors il s'agit d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil. L'ancienne commission administrative des tribunaux, fonctionnant comme autorité de surveillance des avocats, devait notamment juger si les conditions d'un retrait temporaire ou définitif de l'autorisation du requérant d'exercer sa profession étaient remplies. La procédure portait par conséquent sur des droits et obligations de caractère civil du requérant. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si elle portait aussi sur le bien-fondé d'une accusation pénale.*

*- Un organe est un tribunal au sens de l'art. 6 § 1 CEDH s'il est indépendant et s'il lui appartient de trancher, sur la base de règles de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence. L'ancienne commission administrative satisfaisait à ces exigences.*

---

*Disziplinarverfahren gegen Rechtsanwälte im Kanton Glarus.*

*Art. 6 Abs. 1 EMRK. Geltungsbereich. Begriff des Gerichts. Recht auf Zugang zum Gericht.*

*- Berührt der Ausgang eines Disziplinarverfahrens potenziell das Recht, einen freien Beruf weiterhin auszuüben, so liegt eine Streitigkeit über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen vor.*

**Die frühere Verwaltungskommission der Gerichte als Aufsichtsbehörde über die Rechtsanwälte hatte auch darüber zu befinden, ob die Voraussetzungen für einen vorübergehenden oder dauernden Entzug der Berufsausübungsbewilligung des Beschwerdeführers erfüllt waren. Das Verfahren betraf mithin zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen des Beschwerdeführers. Ob es darüber hinaus auch die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zum Gegenstand hatte, kann daher offen bleiben.**

**- Ein Organ ist ein Gericht im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK, wenn es unabhängig sowie befugt ist, auf der Grundlage des Rechts und im Rahmen eines geordneten Verfahrens sämtliche Fragen zu entscheiden, die in seine Zuständigkeit fallen. Diesen Anforderungen genügte die frühere Verwaltungskommission der Gerichte.**

---

**Procedura disciplinare nei confronti di avvocati nel cantone Glarona.**

**Art. 6 § 1 CEDU. Campo d'applicazione. Nozione di tribunale. Diritto d'accesso ai tribunali.**

**- Se l'esito della procedura disciplinare può toccare il diritto di continuare ad esercitare una professione liberale, si tratta di una contestazione inerente diritti ed obblighi di carattere civile. La precedente commissione amministrativa dei tribunali, che fungeva da autorità di sorveglianza degli avvocati, doveva in particolare giudicare se erano date le condizioni per una revoca temporanea o definitiva dell'autorizzazione del ricorrente di esercitare la sua professione. La procedura concerneva quindi diritti ed obblighi di carattere civile del ricorrente. Per questo non è necessario esaminare se essa riguardava anche la fondatezza di un'accusa penale.**

**- Un organo è un tribunale ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU se è indipendente e se ha la competenza di decidere, sulla base di norme di diritto e alla fine di una procedura strutturata, su ogni questione che rientra nella sua competenza. Con la precedente commissione amministrativa tali condizioni erano soddisfatte.**

---

EN DROIT

Le requérant allègue une violation de l'article art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, ci-après: la Convention)<sup>[1]</sup>. Il estime que la commission administrative des tribunaux ne constitue pas un tribunal indépendant et impartial. La partie pertinente de la disposition invoquée est ainsi libellée:

(libellée de la disposition)

## I. SUR L'APPLICABILITÉ DE L'ART. 6 CEDH

Le Gouvernement présente une exception préliminaire. Il estime en effet que l'art. 6 § 1 CEDH n'est pas applicable au cas d'espèce. Quant à l'applicabilité du volet pénal de cette disposition, le Gouvernement soutient que l'amende disciplinaire infligée au requérant ne figurait pas dans une loi pénale mais dans la loi d'organisation judiciaire et qu'elle serait qualifiée de droit disciplinaire en droit interne. Le Gouvernement note par la suite que, de par sa nature, la réprimande visait à assurer le respect, par les avocats, des règles professionnelles et déontologiques et que le montant de l'amende prononcé était modeste.

Quant à la question de savoir si l'art. 6 § 1 CEDH entre en jeu dans son aspect civil, le Gouvernement relève que, malgré le fait que l'art. 70 de la loi glaronaise prévoit dans son par. 2 la mesure disciplinaire de l'interdiction temporaire ou définitive d'activité, une sanction ne pouvait être prononcée que si les conditions pour accorder le brevet d'avocat n'étaient plus remplies, ou si des actes criminels avaient été commis, ou encore en cas de récidive. Aucune de ces conditions n'ayant été remplie en l'espèce, une éventuelle interdiction d'exercer la profession d'avocat aurait donc été exclue dès le début de la procédure. Selon le Gouvernement, la présente affaire se distingue de par ce fait clairement des affaires *Gautrin et autres c / France* (arrêt du 20 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, p. 1022, § 33) et *Hurter c / Suisse* ((déc.), no 53146/99, 8 juillet 2004<sup>[2]</sup>).

Le requérant conteste l'argumentation du Gouvernement, estimant par rapport au volet pénal de l'art. 6 § 1 CEDH que l'amende qui lui avait été infligée était une mesure administrative pénale qui revêtait le caractère d'un délit de mise en danger. Il relève d'ailleurs qu'en droit pénal suisse une inscription au casier judiciaire est prévue à partir d'une amende de 500 CHF ce qui démontre selon lui la sévérité de la sanction qui lui avait été infligée.

A l'égard de l'applicabilité du volet civil de l'art. 6 CEDH, le requérant s'estime atteint dans son droit puisque la sanction disciplinaire pourrait mener à une interdiction de pratiquer le métier d'avocat.

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après: la Cour) rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle un contentieux disciplinaire dont l'enjeu est potentiellement le droit de continuer à pratiquer une profession à titre libéral donne lieu à des «contestations sur des droits de caractère civil» au sens de l'art. 6 § 1 CEDH (voir *W.R. c / Autriche*, no 26602/95, §§ 28-30, 21 décembre 1999, *Gautrin*, précité, § 33, et *Philis c / Grèce (no 2)*, arrêt du 27 juin 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1085, § 45).

Dans des affaires récentes, la Cour a précisé que, pour admettre l'existence d'une «contestation» sur des droits de caractère civil et, dès lors, pour juger de l'applicabilité de l'art. 6 CEDH à une certaine procédure donnée, ce n'est pas seulement l'issue concrète de celle-ci qui importe, mais qu'il peut suffire, le cas échéant, que le droit d'exercer un métier soit en jeu du seul fait que la suspension de l'exercice de la profession figure dans le catalogue des mesures

possibles à l'encontre du requérant (dans ce sens, *A. c / Finlande* (déc.), no 44998/98, 8 janvier 2004, *W.R. c / Autriche*, précité, § 29, et *Gautrin*, précité, p. 1022, § 33).

La Cour a récemment confirmé cette jurisprudence dans une requête contre la Suisse, similaire au cas d'espèce (*Hurter*, précitée).

La Cour constate que l'interdiction temporaire ou permanente de pratiquer en tant qu'avocat figure explicitement parmi les sanctions disciplinaires de l'art. 70 de la loi glaronaise. Le seul fait que la commission administrative des tribunaux jugea que l'acte litigieux ne remplissait pas les conditions du par. 2 de cet article ne saurait enlever le contentieux du champ d'application du volet civil de l'art. 6 CEDH.

Le volet civil de l'art. 6 CEDH s'applique donc au cas d'espèce du fait que le requérant pouvait se voir infliger une sanction disciplinaire allant jusqu'au retrait de l'autorisation d'exercer sa profession.

L'applicabilité du volet civil de l'art. 6 CEDH ayant été constatée, il n'y a pas lieu d'examiner si la mesure litigieuse tombe dans le champ d'application du volet pénal du même article.

## II. SUR L'OBSERVATION DE L'ART. 6 CEDH

Le Gouvernement considère que la commission administrative des tribunaux remplit les exigences posées par l'art. 6 § 1 CEDH. Il souligne que les quatre juges qui y siégeaient étaient tous élus par la «Landsgemeinde» (assemblée du peuple) et qu'il n'existe aucune raison subjective ni objective de mettre en doute leur indépendance et leur impartialité.

Le Gouvernement soutient en outre que la commission administrative des tribunaux trancheait, comme l'exige la Convention, sur la base de règles de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence.

Le requérant se plaint de ne pas avoir eu accès à un tribunal au sens de l'art. 6 § 1 CEDH, l'amende qu'il a reçue de la part de la commission administrative des tribunaux n'ayant pas été revue par un organe judiciaire. En effet, le Tribunal fédéral, qui a déclaré le recours recevable sur la forme, n'a cependant pas examiné le fond du grief du requérant, estimant que l'art. 6 CEDH ne s'appliquait pas en l'espèce.

Le requérant affirme que la commission administrative des tribunaux qui agit en tant qu'autorité administrative et qui est dépourvue de fonctions judiciaires, n'a pas la qualité d'un tribunal. Il fait valoir notamment que les membres de la commission ont été élus par l'assemblée du peuple en tant que présidents des différents tribunaux et non pas en tant que membres de la commission administrative des tribunaux. Le requérant relève que le fonctionnement de la commission est réglé par la procédure administrative non contentieuse («nichtstreitiges Verwaltungsverfahren»). En outre, il allègue que les membres de la commission ne doivent pas nécessairement disposer d'un brevet d'avocat et qu'ils ne sont dès lors pas compétents pour juger du respect des règles déontologiques. La constitution de la commission par les présidents des divers tribunaux cantonaux poserait, selon le requérant, un problème de partialité,

étant donné que ces présidents pourraient être amenés à juger de manière défavorable un avocat qu'ils connaissent déjà de par sa performance dans des procès ultérieurs.

La Cour rappelle que l'art. 6 CEDH n'exige pas que les procédures de première instance, en matière civile ou pénale, devant les organes qui ne sont pas intégrés aux «structures judiciaires ordinaires» - tels les organes administratifs ou disciplinaires - remplissent les exigences du procès équitable. Dans un tel cas cependant, le justiciable doit disposer d'un recours devant un organe judiciaire indépendant, doté de la plénitude de juridiction et offrant les garanties de l'art. 6 CEDH (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c / Belgique*, arrêt du 23 juin 1981, série A no 43, pp. 22-23, § 51).

En l'espèce, la Cour note que suite à la décision de la commission administrative des tribunaux, contre laquelle le requérant a recouru, le Tribunal fédéral n'a pas statué sur le fond de la sanction infligée. En effet, il a estimé que le grief du requérant n'avait pas lieu d'être examiné, au regard de l'absence d'applicabilité de l'art. 6 CEDH. De toute façon, la Cour rappelle que dans le cadre d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'aurait pas pu statuer avec une pleine juridiction.

Il se pose donc la question de savoir si la commission administrative des tribunaux peut elle-même être qualifiée de «tribunal» au sens de l'art. 6 CEDH.

La Cour rappelle que seul mérite l'appellation de tribunal un organe répondant à une série d'exigences, notamment l'origine légale de la juridiction, la fonction juridictionnelle, l'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties en cause, la durée du mandat des membres, l'impartialité, l'application d'une procédure légale et la prise de décisions ayant force exécutoire (voir *Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, précité, pp. 24 et suiv., §§ 55-58, et *Belilos c / Suisse*, arrêt du 29 avril 1988, série A no 132, p. 29, § 64<sup>[3]</sup>).

Instituée par l'art. 50 de la loi glaronaise, la commission administrative des tribunaux est manifestement établie par la loi.

D'après la jurisprudence de la Cour, un organe remplit un rôle juridictionnel s'il lui appartient de trancher, sur la base de règles de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence (*Sramek c / Autriche*, arrêt du 22 octobre 1984, série A no 84, p. 17, § 36). Tel est le cas en l'espèce, l'art. 70 de la loi glaronaise attribuant à la commission administrative des tribunaux la compétence de trancher en cas de manquement aux règles déontologiques.

En ce qui concerne l'indépendance de la commission, la Cour constate que celle-ci est composée par les présidents des divers tribunaux qui ont tous été élus par l'assemblée générale du peuple. Leur mandat au sein de la commission étant dépendant de leur fonction de président, ce dernier est limité à quatre ans, avec possibilité de renouvellement. Lorsqu'elle statue sur les mesures disciplinaires des avocats, la commission administrative des tribunaux ne reçoit d'instructions d'aucune autre autorité.

Quant à la procédure légale, la loi glaronaise règle dans son art. 51 les conditions pour la prise de décisions. Etant donné que les décisions ne peuvent être revues par aucune autre autorité, ni judiciaire ni administrative, les décisions rendues par la commission administrative des tribunaux acquièrent force exécutoire.

Le requérant allègue en outre le défaut d'impartialité de la commission administrative des tribunaux.

La Cour rappelle que les notions d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liées (*Findlay c / Royaume-Uni*, arrêt du 25 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 281, § 73). Il convient de les examiner ensemble dans la mesure où elles concernent la présente affaire.

Les présidents des tribunaux n'ayant aucun intérêt commun ou contraire à ceux des avocats, on ne voit pas pourquoi ils ne seraient pas en mesure de trancher les cas de manquement aux règles déontologiques. L'absence de brevet d'avocat n'implique nullement que les juges ne seraient pas compétents pour apprécier si un comportement particulier constitue une infraction aux règles déontologiques. Pour le surplus, le requérant n'allègue pas qu'il y a eu violation de l'impartialité subjective en l'espèce et il n'a pas non plus usé de son droit de récusation.

Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la commission administrative des tribunaux constitue un tribunal au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Dès lors, il n'y a pas eu violation du droit d'accès à un tribunal du requérant.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être déclaré irrecevable en application de l'art. 35 §§ 3 et 4 CEDH.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

*Déclare* la requête irrecevable.

[1] RS 0.101.

[2] JAAC 66.120.

[3] JAAC 52.86.

**JAAC 70.112 - Extrait de la décision rendue par la Cour eur. DH le 31 août 2006, déclarant irrecevable la req. n° 17263/02, Landolt c / Suisse**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	70
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 007 190

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.