

## RAPPORT GENERAL

Association International des magistrats; réunion annuelle à Montevideo URUGUAY

1<sup>ère</sup> commission d'études 21-24 novembre 2005-11-09

«Gestion des juridictions et indépendance»

### A. Introduction

Ce rapport général est basé sur les rapports de 17 pays (1))

**Allemagne, Autriche, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, France, FYROM/Macédoine, Irlande, Italie, Japon, Lituanie, Pays-Bas, Niger, Portugal, République Chèque, Slovénie, Suède.**

#### 1. « La Nouvelle Gestion Publique » et la Justice

##### 1.1 Introduction

La nouvelle gestion publique (NGP), ensemble de techniques et pratiques de gestion issues principalement du secteur privé, apparaît de plus en plus comme un phénomène global.

Les réformes se rapportant à la NGP ont pour objet de faire évoluer l'administration publique d'un schéma traditionnel vers celui d'un *management* publique.

Les réformes "NGP" sont nées d'une combinaison de facteurs économiques, sociaux, politiques et technologiques.

Les pays ayant choisi la NGP ont un trait commun : ils affirment que leur expérience de crises économiques et fiscales les a amenés à s'interroger sur l'efficacité des services publics et les moyens d'améliorer leur compétitivité.

La polémique reste cependant ouverte quant à savoir si les « crises économiques et fiscales » constituent de vraies raisons ou sont des prétextes à fins politiques !

La NGP prend deux concepts pour références. Le plus important est peut-être celui de *nouvelles sciences économiques institutionnelles*.

“ Les nouvelles sciences économiques institutionnelles se fondent sur l'introduction de moteurs structurels de motivation (à l'instar de la concurrence de marché) dans la délivrance de prestations publiques. Cela signifie la nécessité d'une cohérence des administrations, le développement d'une concurrence dans la sous-traitance, et la possibilité d'un choix de la part de l'utilisateur ” (Rhodes, 1996 (2)).

- 
- 1) Les rapports de l'Argentine, de la Belgique, du Cameroun, de la Grèce, de la République Tchèque, du Royaume-Uni et de l'Uruguay, arrivés après le délai, n'ont pas été pris en compte. Néanmoins ces rapports sont disponibles auprès des associations respectives et du Secrétariat Général de l'UIM. En plus, les contributions des membres de la 1<sup>ère</sup> Commission pendant les réunions ont été prises en compte.
  - 2) Rhodes, RAW 1996. « The New Governance: Governing without Government » Political studies XLIV : 652-667

Le style de gouvernement basé sur la NGP implique une distinction claire entre *décisions politiques* et *fourniture d'une prestation*. Comme le plaide la NGP, la fourniture d'une prestation sera plutôt le fait de gouvernements « entreprenants » qui s'appuient sur des principes comme la concurrence entre les fournisseurs, la considération du résultat sur des critères de performance, la décentralisation de l'autorité, les mécanismes de marchés, et d'autres qualités traditionnellement absentes dans une bureaucratie.

Rhodes a noté que « la NGP et l'administration « entreprenante » partagent le même point de vue s'agissant de la concurrence, des marchés, des clients et des résultats ».

Les éléments clés de la NGP doivent comporter :

- des formes diverses de management décentralisé au sein des services publics (par ex. la création d'agences autonomes et la délégation du contrôle financier et budgétaire),
- une augmentation de l'utilisation des marchés et de la concurrence (interne) dans la fourniture de prestations publiques (par ex. la sous-traitance ou autres mécanismes de marchés comme le *bench-marking*<sup>1</sup>),
- l'importance particulière de la quantité de travail fourni, de la performance et des préférences de l'utilisateur.

## 1.2 Questions et réponses

1.2.1 Des techniques de NGP existent ou doivent être mises en place dans les juridictions de plusieurs pays. Ils peuvent avoir des conséquences sur l'indépendance de la Justice et sur celle du juge. Pouvez-vous donner un court résumé des projets ou des particularités qui peuvent découler de la NGP dans vos juridictions ?

| PAYS      | IDEES DE NGP   |
|-----------|--|
| Autriche  | Quelques tendances à la privatisation ; système de contrôle par la juridiction   |
| Canada    | Médiateurs avant-jugement, impulsions données aux chefs de juridictions  |
| Croatie   | Des sociétés privées délivrent des assignations aux parties  |
| France    | Nouvelles règles mises en place pour le budget 2006 (LOLF). Les Présidents de Cour d'appel sont responsables des dépenses et du personnel  |
| Allemagne | La NGP a été introduite partiellement dans les juridictions allemandes   |
| Irlande   | Meilleure pratique professionnelle: accueil du public par les « Courts Services » (3)  |
| Japon     | NGP – les idées utilisées dans le secteur public ne sont pas directement appliquées par le pouvoir judiciaire mais des méthodes similaires peuvent être mises en œuvre par la direction indépendante |

<sup>1</sup> Investigation – à but comparatif – auprès de la concurrence, portant sur la connaissance des produits distribués et des prix pratiqués.

(3) Le « Service Court », qui a été créé en 1999, est un organisme indépendant en charge du budget et de l'organisation des juridictions. Chiaperson est le « Chief Justice » de la Cour Suprême.

|           |   |
|-----------|---|
|           | de l'administration judiciaire, PFI (fonds privés).   |
| Lituanie  | Réduction des salaires (évitée) ; initiatives d'accueil du public ; budgets accordés aux juridictions ; évaluation périodique des juges   |
| F.Y.R.O.M | Budget alloué au pouvoir judiciaire (Conseil budgétaire de la juridiction) ; contrôle de la qualité par des rapports périodiques.   |
| Pays-Bas  | Orientation vers un budget basé sur le rendement ; tendances à l'évaluation des performances ; flexibilité dans la répartition de la charge de travail ; accueil habituel de l'utilisateur  |
| Niger     | Le concept de NGP n'a pas encore été pris en compte bien qu'il y ait une certaine conscience de l'inefficacité du service public de la justice.   |
| Portugal  | Aucune initiative de NGP n'existe ou n'est prévue.  |
| Slovénie  | Budget judiciaire décentralisé (4), mise en valeur de l'initiative en matière d'administration sur l'attribution et la dépense des fonds (rôle de coordination de la Cour Suprême) ; indicateurs nationaux de rendement minimum pour les juges (normes de rendement) (5), usagers orientés vers des systèmes de médiation et d'arbitrage, tolérance d'options expérimentales plutôt que des règles impératives de procédure civile. |
| Espagne   | Une réforme de la réorganisation du « bureau judiciaire » est en cours. Il est prévu : l'augmentation du rendement selon les techniques et pratiques du secteur privé (NGP). Concernant le travail des magistrats le système a été mis en place en insistant sur l'importance de la productivité basée sur la performance (6).  |
| Suède     | Importance croissante du rendement et de la performance qui sera appliquée à la Justice ; réorganisation par la réduction du nombre de juridictions.  |

---

(4) Chaque « District Court », la Cour d'Appel et la Cour Suprême ont un statut indépendant pour l'utilisation du budget.

(5) Déterminé par la HCJ

(6) Approuvé par la HCJ.

| PAYS      | ATTEINTES À L'INDEPENDANCE – L'association qui a répondu a vu une atteinte à l'indépendance dans les cas suivants :  |
|-----------|--|
| Autriche  | La baisse des ressources influence au moins indirectement les juges dans leur manière d'organiser les procès si ils veulent compenser ces baisses.   |
| Canada    | L'action des chefs de juridictions a entraîné la réduction du personnel des juridictions et l'augmentation des délais (7).   |
| France    | Limitation du budget des frais de justice criminels qui ne prend pas en compte les besoins réels. Ce qui n'est pas sans conséquences pour l'indépendance de la justice puisque les magistrats sont entravés dans leurs enquêtes par un budget limité.  |
| Allemagne | Jusqu'à présent, aucune menace de la NGP sur l'indépendance des juridictions allemandes n'est perceptible. Toutefois l'Association Allemande des Juges est vigilante sur la mise en place de procédures étrangères au judiciaire. La NGP n'est pas applicable au juridictionnel. Elle a pu être utilisée pour l'administration des juridictions. Les budgets pour les juges et les collégialités de juges peuvent constituer un danger pour l'indépendance judiciaire. Le juge devrait garder à l'esprit les conséquences de sa décision sur son budget (ou sur celui de la collégialité). Si cela excède son budget le juge pourrait être obligé de se justifier (8). Finalement, le coût du procès (témoins, experts, interprète) ne doit pas être soumis à un budget strict puisque ces ressources doivent être en volume suffisant et sans restrictions. |
| Lituanie  | Réduction du salaire des juges (9) ; baisse de la situation matérielle des juridictions (10); premiers salaires des juges des cours de district en période probatoire de 5 ans (11).   |
| Slovénie  | La surveillance et la mesure d'un « échelon organisation/entreprise » ne doit pas violer l'indépendance judiciaire. Toutefois, les normes de travail individuelles pour les juges et les systèmes de primes de salaires peuvent sérieusement mettre en danger l'indépendance judiciaire. Les objectifs politiques comme l'augmentation du nombre des personnes poursuivies peuvent avoir un impact négatif sur l'indépendance judiciaire. En outre, les politiques spécifiques ciblant l'accueil de l'utilisateur comme la médiation privée pourraient empêcher les gens d'accéder aux tribunaux si ces politiques sont obligatoires.  |
| Espagne   | Le système d'évaluation de la quantité de travail effectué par le juge peut transgresser l'indépendance judiciaire.  |

(7) Un divorce par consentement mutuel prend maintenant 6 semaines alors qu'avant il fallait moins d'une semaine.

(8) Par conséquent l'Association Allemande des Juges a toujours refusé les budgets par juges/collégialités .A l'heure actuelle, il n'y a pas de projet pour introduire un tel budget en Allemagne.

(9) Cela a été déclaré inconstitutionnel par la Cour Constitutionnelle et c'est maintenant interdit par la loi

| <b>PAYS</b> | <b>Question 1.2.1 Tendances générales</b>  |
|-------------|--|
| Canada      | Tendance à la privatisation dans certaines provinces. Idées de privatisation des bâtiments judiciaires   |
| Danemark    | Etapes vers de meilleures pratiques professionnelles et d'un contrôle de la qualité.   |
| France      | Rationalisation des règles d'application budgétaire et de la gestion des dépenses  |
| Allemagne   | Un des dangers de la NGP pour l'indépendance judiciaire résiderait dans l'application personnelle aux juges des budgets et de l'évaluation des performances. Le juge « transparent » pourrait être soumis à des influences extérieures qui orienteraient ses décisions en fonction de la taille de son budget (par la hiérarchie judiciaire ou par ses collègues). |
| Irlande     | Accueil de l'utilisateur, différents types d'ADR   |
| Italie      | Tendance à l'utilisation de différents moyens de NGP dans le secteur public mais pas dans le secteur judiciaire ;  |
| Lituanie    | Tendance à l'accueil des usagers et au contrôle de la qualité  |
| Pays-Bas    | Budget en fonction du rendement ; transfert du budget qui a été préservé pour le futur ; tendance à l'évaluation des performances; flexibilité dans la distribution de la charge de travail ; orientation régulière de l'utilisateur   |
| Japon       | PFI réalisation d'équipements publics par utilisation de fonds privés ; promotion de l'ADR   |
| Suède       | Réorganisation par la réduction du nombre de juridictions. L'augmentation de la quantité de production et des performances sera appliquée dans le judiciaire.  |
| Slovénie    | Système de primes basées sur les salaires (13), production orientée vers un système de management (14), mouvement de normes individuelles de charges de travail vers un système de performance organisé (standards de quantité et qualité d'une juridiction dans son entier/ d'un service de cette juridiction).   |

(10) Après une décision de la Cour Constitutionnelle qui interdit aujourd'hui d'aggraver les conditions financières, matérielles et techniques de fonctionnement des juridictions. Uniquement si la situation économique et financière du pays se détériore gravement, le Parlement peut revoir les conditions matérielles et financières du fonctionnement de ces juridictions.

(11) Il y a une controverse, quelques uns y voyant un danger pour l'indépendance.

(12) Au moins en apparence depuis que les parties ont eu l'impression que l'intérêt financier des juges prévalait

(13) Suivant « la carotte et le bâton »

(14) Objectifs annuels négociés par chaque juridiction et basés sur des prévisions de performance (ratio entre une certaine catégorie d'affaires et leur coût).

1.2.2 Pouvez-vous expliquer les particularités de cette NGP ? Est-elle mise en place dans vos juridictions ? Dans l’affirmative, dans quels cas est-elle appliquée ?  
Pensez-vous que cela a des conséquences sur l’indépendance de la Justice ?

- Budget global, attribution des budgets (1)
- Contrôle financier (2)
- Compétition internationale, évaluation des performances (3)
- Meilleure pratique (4)
- Rendement (5)
- Répartition flexible de la charge de travail (6)
- Orientation de l’usager (7)
- Accent mis sur la performance, impulsions (8)
- Contrôle de la qualité (9)
- Autres (10)

| PAYS     | 1      | 2      | 3      | 4      | 5      | 6      | 7      | 8      | 9      | 10     |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Autriche |        |        |        | X (15) | X (16) | X (17) | X (18) | X (19) | X (20) | X (21) |
| Canada   |        |        |        |        |        |        |        | X (22) |        |        |
| Danemark | X (23) |        |        | X (24) |        |        |        | X (25) |        |        |
| FYROM    |        | X (26) |        |        |        |        |        |        | X (27) |        |
| Irlande  |        |        | X (28) | X (29) |        |        | X (30) |        |        |        |
| Italie   |        |        |        |        |        |        | X (31) |        |        |        |
| Japon    |        |        |        |        |        |        |        |        |        | X (32) |
| Lituanie |        | X (33) |        |        |        |        |        |        | X (34) |        |
| Pays-Bas | X (35) | X (36) | X (37) | X (38) | X (39) | X (40) | X (41) |        | X (42) |        |
| Portugal |        |        | X (43) |        |        |        |        |        |        |        |
| Suède    |        |        |        |        | X (44) |        |        | X (45) | X (46) |        |
| Slovénie | X      | X (47) | X (48) | X (49) | X (50) | X      | X      | X (51) |        |        |

- 
- (15) Bien sûr, il y a un grand nombre de discussions pour savoir comment traiter au mieux certaines règles procédurales ou des arrangements techniques sur le travail. Le ministre de la Justice aussi bien que l’Association des Juges Autrichiens a collecté des propositions pour de possibles améliorations de ces règles. Le ministre a même présenté un prix pour les bonnes idées ; toutefois, concrètement, la manière dont un juge applique une règle donnée, dans la trame donnée, doit strictement émaner d’elle/de lui seul(e).
- (16) En Autriche, il y a un système de statistiques très développé. Bien sûr, dans la longue course, l’importance de la contribution de telle juridiction pourrait avoir une influence sur le nombre de personnel de cette juridiction (les juges bien sûr ne peuvent être mutés). Et même plus, la problématique est que le rendement est de plus en plus vu comme un moyen de juger la qualité du juge, en comparant avec le rendement des autres juges. Si on prend seulement en compte le nombre d’affaires, c’est très problématique et cela induit le danger que les juges ne voient les affaires que principalement sous cet aspect.
- (17) Par la constitution, il doit être établi par avance les affaires qui seront attribuées à tel juge. Cela peut être changé pour la période donnée, uniquement si il y a une charge de travail extraordinaire, imprévue.
- (18) Beaucoup a été fait dans ce domaine : sites Internet, conférences et formations sur ce sujet.

- (19) Le ministre de la Justice voulait introduire une sorte de prime financière pour les juges sous certaines conditions en relation avec leur travail (vitesse et nombre d'affaires). Cela a été rejeté par l'association des juges autrichiens et a été perçu comme une lourde violation de leur indépendance.
- (20) Il y a un système d'inspection des juridictions. On regarde régulièrement les résultats des « single court ». C'est principalement la gestion de la juridiction qui est surveillée. La juridiction en tant que telle n'est pas contrôlée. Elle est contrôlée par les tribunaux, uniquement à l'occasion de recours.
- (21) Réduction du nombre de juridictions.
- (22) Certains chefs de juridiction reçoivent des salaires basés en partie sur le montant de l'argent du budget qui n'a pas été dépensé.
- (23) Une part mineure du budget total de la juridiction est déléguée à une « Individual Court » qui, en tant que telle, est assujettie à un contrôle financier central
- (24) La Cour Nationale Administrative rassemble les informations sur les meilleures pratiques professionnelles. Chaque tribunal peut obtenir de sa part des informations ce qui peut aider à améliorer l'efficacité de la juridiction.
- (25) A l'heure actuelle, les tribunaux essaient d'introduire des mesures de contrôle de qualité des décisions judiciaires. Ce contrôle est fait par les collègues de la même juridiction.
- (26) La préparation et l'organisation du budget sont confiées au pouvoir judiciaire. Il existe un Conseil Budgétaire du tribunal composé du Président de la Cour Suprême, du Président du High Judicial Council et de 6 autres présidents de tribunaux et d'un représentant du ministère des Finances (sans droit de vote). Cet organisme fait un rapport au Parlement et au Ministre des Finances.
- (27) Chaque mois et chaque année, les plus hautes instances préparent un rapport sur l'activité de chaque juge.
- (28) Il existe un « Public Service Benchmarking Body ». Cet organisme ne doit pas s'occuper de l'évaluation des performances dans les services judiciaires ou ceux du tribunal, mais doit comparer les différentes situations au sein du secteur public et du secteur privé dans le respect de la rémunération, du recrutement, de la sécurité du bail etc....
- (29) Pour fournir le meilleur service à tous, les meilleures pratiques professionnelles sont recherchées et appliquées.
- (30) Les services du tribunal ont un service d'accueil du justiciable sérieux, avec un engagement à fournir une haute qualité et un service professionnel à tous les justiciables. Une « Charte du justiciable » est en place, comme il existe une procédure de réclamation. De telles mesures sont destinées au grand public, aux parties et aux avocats. En plus, des brochures à consulter sur les différents aspects des juridictions (par ex. procédure judiciaire et organisation des juridictions) ont été publiées.
- (31) Le Haut Conseil Judiciaire, la Cour Suprême et les autres tribunaux mettent en place des sites Internet pour favoriser un accès facile aux documents légaux (lois, règles, jurisprudence...) et aux formulaires. On y trouve une information sur la formation interne et l'accès a été donné aux juges à leur propre dossier.
- (32) PFI Loi relative à la promotion de la réalisation d'équipements publics par l'utilisation de fonds privés 1999
- (33) En 1999, la Cour Constitutionnelle a décidé que l'influence du Ministre de la Justice sur le budget des tribunaux était inconstitutionnelle. A présent, chaque tribunal a son propre budget, qui est préparé et proposé par lui, voté par le Parlement après avis du Haut Conseil Judiciaire (ou directement dans certains cas par la Cour Suprême).
- (34) Fait par les juges d'un tribunal supérieur tous les 10 ans ou dans certains cas définis par la loi.
- (35) Récemment les tribunaux ont été autorisés à conserver 5 % de leur budget pour l'année suivante. L'attribution aux tribunaux suit la productivité. Il y a un tarif à l'heure suivant le type d'affaires pour lequel le nombre d'affaires est évalué et fixé par des juges expérimentés.
- (36) Chaque année, le budget de l'année passée est évalué et comparé à la productivité ; il influence l'importance du budget de l'année suivante.
- (37) Le Haut Conseil Judiciaire promeut l'évaluation des performances entre les tribunaux et soutient les possibilités de rencontres mutuelles.
- (38) Voir note 37
- (39) L'attribution du budget aux tribunaux suit la productivité. Il y a un tarif à l'heure suivant le type d'affaires pour lequel le nombre d'affaires est évalué et fixé par des juges expérimentés.
- (40) Par leur statut, les juges sont autorisés à travailler également dans d'autres tribunaux. Dans ce cas, il devenait possible de répartir de soi-disant « mega-affaires » pénales (dans notre pays, cela prend plus de 3 jours au lieu de 3 heures) entre les grandes villes et tribunaux et les tribunaux plus petits dans les régions rurales. La quantité est mesurée par des vice-présidents expérimentés qui donnent aux juges un certain nombre d'affaires. De plus en plus de contrats sont passés (où également d'autres activités judiciaires, comme la formation, sont prises en compte).
- (41) Régulièrement, les tribunaux ont l'habitude de demander les souhaits de leurs usagers (avocats et leurs clients, témoins, interprètes, conseillers pour la jeunesse, mass-medias, etc.) dans un but scientifique et

statistique. Ensuite, ils consultent un échantillonnage d'usagers sur les améliorations à apporter là où il y a eu des récriminations. Auparavant cela se faisait au travers des journées « Portes ouvertes », site web, conférence de juges dans les écoles, articles rédigés par des juges dans la presse locale, rencontre régulière avec la presse etc. Je ne pense pas que l'indépendance judiciaire est ici en jeu, puisque les juges se retirent des affaires dans lesquelles ils ont rencontré les parties avant. On insistera sur les résultats judiciaires en comparaison avec les décisions écrites. Les juges sont en train d'être formés à la communication avec les parties impliquées dans une affaire, à la pratique de l'entretien fait par et pour les collègues, à la compréhension par un public profane (nous n'avons ni jury, ni juges non professionnels), alors que les sessions deviennent des audiences où la prise de parole est remplacée par l'écoute.

- (42) Il existe des projets pour donner plus de primes et plus élevées afin d'avoir des résultats en qualité dans, à la fois, le procédé de répartition des affaires et les façons dont la confiance générale est en train d'être méritée ; les jurys et les juges devraient désigner les candidats.
- (43) Programme pour « dématérialiser le procès » en fournissant un accès en ligne à la Haute Cour permettant de mieux contrôler la charge de travail et l'efficacité des juges.
- (44) Les nouvelles directives résulteront de la possibilité de mesurer à la fois la qualité et la quantité du rendement.
- (45) Les résultats du contrôle de quantité et de qualité de rendement sera prise en compte pour la rémunération des juges.
- (46) Voir notes 44 et 45
- (47) Service d'audit interne à la Cour Suprême

## 2. Coûts de l'institution judiciaire

2.1 Combien y a-t-il de juges professionnels dans votre pays ? (Chiffre total et pour 100 000 habitants)

2.2 Quelle est la part du budget de la Justice dans le budget total de votre pays ? Indiquez le pourcentage du budget total du pays

2.3 Existe-t-il un pourcentage fixe dans le budget global du pays ?

| PAYS     | TOTAL<br>NOMBRE/POUR<br>100 000<br>HABITANTS | 2.2                  | 2.3            |
|----------|--|----------------------|----------------|
| Autriche | 1732/ 21,47                                  | Autour de 1 %        | Non            |
| Canada   | 2068/ 6,89                                   | Autour de 1 %        | Non            |
| Croatie  | 1900/ sans réponse                           | Max 3 %              | Non            |
| Danemark | 338/ 6,3 (52)                                | 0,30 %               | Non            |
| France   | 7500/ 10                                     | 1,30 % (0,80 %) (53) | Non            |
| FYROM    | 665/ 32                                      | 1,7 %                | Pas de réponse |

(48) Chaque année, une liste comparative de l'activité de la Cour est publiée (par le Conseil Judiciaire).

(49) Expériences sur les meilleures pratiques professionnelles judiciaires à la réunion des présidents de tribunaux et du HCJ.

(50) Contrôlé par les présidents de tribunaux et le HCJ

(51) Le système de carrière judiciaire (promotion à un grade plus élevé/ échelle de salaire) est basé sur les résultats enregistrés et évalués d'un juge ( fait par le soi-disant Personal Council et le HCJ).

(52) En tenant compte des 320 juges suppléants qui rendent aussi des décisions judiciaires ; ils sont 658/12.3.

(53) Il s'agit du budget pour le seul fonctionnement des juridictions. (Sans l'administration pénitentiaire/prisons etc....)

|           |              |            |     |
|-----------|--------------|------------|-----|
| Allemagne | 21 000/26    | 3 % (54)   | Non |
| Irlande   | 127/ 0,33%   | 0,24%      | Non |
| Italie    | 7059/ 13,24  | 1,6 % (56) | Non |
| Japon     | 3266/ 2,56   | 0,4 %      | Non |
| Lituanie  | 727/ 210(57) | 0,9 %      | Non |
| Pays-Bas  | 2200/ 13,25  | 0,5 %      | Non |
| Niger     | 197/ 2       | 0 ,82 %    | Non |
| Portugal  | 1671/ 16     | 1,2 % (58) | Non |
| Suède     | 1647/ 18,3   | 0,5 %      | Non |
| Slovénie  | 924/ 46      | 1,82 %     | Non |
| Espagne   | 4346/ 9,54   | 0,6 % (59) |     |

2.4 Quelle est l'augmentation récente (1995-2005) du budget alloué à la Justice ? Donnez en un bref aperçu.

|           |   |
|-----------|---|
| PAYS      | 2.4   |
| Autriche  | Augmentation en valeur absolue dans les dernières années (1999 :792 millions EUR, 2003 : 888 millions EUR) ; maintenant un quasi gel  |
| Canada    | Pas de réponse  |
| Croatie   | Augmentation des finances sauf entre 2000 et 2003   |
| Danemark  | Pourcentage du budget total du gouvernement à peu près le même entre 1995 et 2005 (0.27 % - 0,30 %)                                   |
| France    | Augmentation du budget, mais qui ne suit pas les besoins (60)   |
| Allemagne | Tendance à la baisse pour les finances destinées à l'équipement entre 1995 et 2005  |
| Irlande   | Entre 1999 et 2005, le budget des services des juridictions comme le salaire des juges a plus que doublé                              |
| Italie    | Augmentation d'une partie du budget national entre 1995 (1,1 %) et 2005 (1,6 %) (61)  |
| Japon     | Pourcentage du budget global à peu près constant ; chiffres en valeur absolue 1995 à 2005 : plus 10 %                                 |
| Lituanie  | Augmentation du montant total, baisse d'une part du budget total de l'Etat ; et cependant toujours inférieur par rapport aux besoins. |
| Macédoine | Pas de réponse  |

(54) Les moyennes diffèrent d'un Etat à l'autre.

(55) 0,19% pour les services de la juridiction ; 0,05 % salaires des juges

(56) Incluant les prisons.

(57) Juges actuellement en activité ; sur la base de provisions concernant les juges 751/22

(58) Il s'agit du budget 2004 du ministère de la Justice dans son ensemble. Selon le Conseil de l'Europe (CEPEJ), la part du budget de la Justice seule était de 0,8 % en 2002.

(59) 1 058 204 euros en 2004 ( sans prendre en compte l'administration pénitentiaire et sans les coûts judiciaires pris en charge par les provinces autonomes d'Espagne comme Madrid, Catalogne, Valence...)

(60) D'après un rapport du Conseil de l'Europe (CEPEJ) la France est au 23<sup>ème</sup> rang en Europe pour les dépenses de la Justice par habitant.

(61) Voir note 56

|          |   |
|----------|---|
| Pays-Bas | Depuis 1995, le budget a été augmenté, mais il y a une réduction pour 2005 (62)               |
| Niger    | Le budget du Ministère de la Justice a doublé   |
| Suède    | Le nombre des juridictions, le nombre des employés a baissé, la charge de travail a augmenté. |
| Slovénie | Augmentation des fonds pour le judiciaire de 1,35 % (1995) à 1,82 % (2005)                    |
| Espagne  | Légère augmentation du budget mais insuffisant pour répondre aux besoins du judiciaire.       |

2.5 Pouvez-vous faire un rapport sur les éventuelles mesures de réduction de coûts durant les dix dernières années (1995-2005) ? Dans l'affirmative, décrivez-les brièvement (prendre en compte spécialement les changements de procédures judiciaires, les remèdes etc....)

2.6 Ces mesures de réduction des coûts ont-elles de l'influence sur l'indépendance de la Justice ? Dans l'affirmative, donnez de courts exemples.

| MESURES DE REDUCTION DES COUTS   | CONSEQUENCES POUR L'INDEPENDANCE   |
|--|--|
| Conférences par vidéo et téléphone (Canada)  | Rend le service plus accessible et réduit les déplacements du juge                               |
| Réduction du nombre de policiers affectés à la sécurité (Canada)   | Des salles d'audiences fonctionnent sans sécurité.   |
| Réduction des secrétariats, et remplacement par la fourniture aux juges d'ordinateurs  | Plus grande implication pour la préparation des écrits, des décisions.                           |
| Réductions des audiences de plaidoiries (divorces et adoptions se font uniquement sur dossiers) (Canada)                                 |  |
| Introduction de médiateurs obligatoires, payés par les parties, avant de commencer une procédure dans certains types d'affaires (Canada) | Cela réduit l'accès à la Justice car des parties peuvent renoncer au procès en raison des coûts. |
| Réduction du salaire des juges et des parquetiers (15 à 20 %) (Croatie)  |  |
| Discussions pour réunir les juridictions administratives, fiscales et de sécurité sociale (Allemagne) (63)                               |  |
| Réduction du nombre de juges (Allemagne (64), Autriche)  | Augmentation de la durée des procédures (Autriche)   |
| Augmentation des droits de procédure (Allemagne)   | Moins de procédures  |
| Augmentation des frais d'avocat  | Moins de procédures  |
| Médiation/arbitrage, alternative afin d'économiser les coûts (Allemagne)   |  |
| Projets de médiation sans procédures judiciaires (Allemagne, Danemark)   |  |

|   |  |
|---|--|
| Obligation de tenter un Assessment Board avant de commencer une procédure (Irlande) (65)  | Moins de procédures (66)   |
| Mesures procédurales pour accélérer les procédures (Autriche (67), Canada (68), Croatie, Allemagne (69), Italie)  |  |
| Rendez-vous pour une période de probation (Lituanie)  | Cela peut violer l'indépendance  |
| Discussion pour abolir un système séparé de juridictions administratives (Lituanie)   | Rejeté car le changement créerait de l'instabilité dans le système judiciaire et n'accélérerait pas les procédures |
| Rationalisation du système de recours à la Cour Suprême (Japon)   |  |
| Transfert de compétence : autorisation pour faire une demande de paiement des frais de greffier (Japon)   |  |
| Extension de la juridiction de la Summary Court (Japon)   |  |
| Loi relative à promotion des équipements publics en utilisant des fonds privés (Japon)  |  |
| Aucune étude n'a été faite dans ce domaine jusqu'à maintenant (Niger)   |  |
| Réorganisation par la réduction du nombre de juridictions (Suède, Autriche)   |  |
| On peut simplement énumérer des mesures en constante croissance : amende pour les droits des accusés dans les procès criminels, complexité croissante des affaires (etc....) (Slovénie) |  |

(62) Le Conseil Judiciaire a demandé 820 millions et a obtenu 757 millions d'euros.

(63) Partie d'une « réforme judiciaire majeure » qui est en discussion en ce moment.

(64) Entre 1995 et 2002 le nombre des juges a été réduit à 1200

(65) « Personal Injuries Assessment Board » (PIAB), un corps statuaire qui a été mis en place en 2004 et qui fournit une évaluation indépendante des indemnités dues pour des blessures personnelles pour les victimes des accidents de la circulation, des accidents du travail et de la responsabilité publique. Dans ces cas, d'après la nouvelle loi, toutes les demandes pour des blessures personnelles doivent être soumises au PIAB

(66) Le nombre d'affaires a été réduit de 15 293 en 2004 à 297 en 2005 (jusqu'en septembre 2005).

(67) Un grand nombre de modifications furent faites dans les codes de procédure pour accélérer les actions judiciaires ou pour préserver les coûts en les limitant à celles strictement nécessaires. Le succès a été faible. Le problème est que les changements étaient destinés à légitimer la réduction du personnel, ce qui rendait impossible le but poursuivi qui était de réduire la durée des procès.

(68) Les juges de la juridiction des tribunaux inférieurs ont été réduits de manière significative ce qui est la conséquence d'une réduction du nombre d'étapes avant le jugement.

(69) Voir note 63.

### 3. Privatisation de l'institution judiciaire

3.1 Y a-t-il des tendances à faire passer certains contentieux des juridictions à l'arbitrage privé, à la médiation ou à des « tribunaux privés » (« louez un juge ») ? Quelle est votre expérience ?

| PAYS      |  |
|-----------|--|
| Autriche  | Il y a des tendances au renforcement de la médiation qui jusqu'à présent n'avait pas beaucoup de succès. Les gens préfèrent aller en justice plutôt que d'utiliser d'autres institutions. Les tribunaux sont encore considérés comme un système qui fonctionne assez bien. Un nouveau type de tribunal d'arbitrage a été créé auprès de la chambre des avocats et de la chambre des notaires mais il n'est pas utilisé. De plus en plus de travaux écrits sont externalisés, ce qui n'améliore pas le travail des juges. |
| Canada    | Le recours à un médiateur privé avant action judiciaire est autorisé pour les petites demandes (25 000 \$). « Louez un juge » est très populaire dans beaucoup d'endroits au Canada (utilisation des arbitres/médiateurs tout particulièrement dans les litiges commerciaux).  |
| Croatie   | Médiation et arbitrage sont des thèmes à la mode. La médiation a été introduite dans les tribunaux avec très peu de succès. L'arbitrage est utilisé particulièrement par les sociétés (traditionnellement ancré).  |
| France    | Les petits délits sont traités par le délégué du procureur de la république qui décide de la mesure de réparation à la place d'une sanction.   |
| FYROM     | Le service de documentation a été transféré à des entités spéciales ; fonctionnaires spécialement mis en place et payés par le ministère de la Justice.  |
| Allemagne | Une nouvelle loi de procédure rend possible la décision de choisir l'option de contestation.   |
| Irlande   | L'arbitrage est très populaire et la principale méthode de contestation dans certains secteurs (assurances et construction). Avant de l'utiliser pour les actions judiciaires dans les procédures de séparation et de divorce, PIAB (70).  |
| Italie    | Il y a quelques tribunaux d'arbitrage ; ils sont chers et peu utilisés.  |
| Japon     | Système de médiation familiale et civile dans les tribunaux ; médiation privée et arbitrage (71).  |
| Lituanie  | Rien   |
| Pays-Bas  | Promotion politique et juridique de la médiation ; indépendamment, il y a toujours eu plusieurs tribunaux privés spécialement dans le domaine de la consommation avec de petits intérêts en jeu (le plus souvent fondé sur les branches industrielles et commerciales et les associations de consommateurs). Et dans celui du sport.   |
| Niger     | Des lois prévoient l'arbitrage (par ex. le « droit OHADA »). Mais le manque de résultats de cette institution questionne.  |
| Portugal  | Il y a des tribunaux d'arbitrage (choisi par convention entre les parties ou par décision légale) et il y a la médiation (problèmes familiaux). Toutefois, comme l'arbitrage est cher, il n'est pas très fréquent. Il y a une tendance à réduire les conflits qui demande une réponse juridictionnelle (72).   |
| Suède     | Rien   |
| Slovénie  | Tendance à étendre les compétences des tribunaux de l'Etat par la mise en place de système de médiation annexe au tribunal et par la déclaration de la médiation comme un mode judiciaire habituel et supplémentaire. Les compétences des tribunaux de l'Etat sont confiées à un arbitrage privé dans les litiges commerciaux (par convention des parties) (73).   |

|         |   |
|---------|---|
| Espagne | Il existe une loi sur l'arbitrage (dans les domaines civils) depuis 1988. Le but est de réduire les litiges civils et commerciaux. Pourtant, cela n'a pas été un grand succès jusqu'à maintenant. |
|---------|---|

## 4. Divers

4.1 Existe-t-il des modes de rémunérations spécifiques des juges basés sur leur rendement (quantité ou qualité du travail fourni) ?

| PAYS      |   |
|-----------|---|
| Autriche  | No (74)   |
| Canada    | No  |
| Croatie   | No  |
| Danemark  | No  |
| France    | Depuis 2004 une prime (appelée modulable » de 0 % à 15 % du salaire peut être payé en supplément. Les critères suivant lesquels cette prime est allouée ne sont pas clairs et par là même contestés                           |
| FYROM     | No  |
| Allemagne | No  |
| Irlande   | No (75)   |
| Italie    | No  |
| Lituanie  | No  |
| Niger     | No  |
| Portugal  | No  |
| Suède     | De nouvelles directives donneront la possibilité, à partir de 2006, de mesurer tout à la fois la quantité et la qualité du rendement de décisions pour la rémunération des juges.   |
| Slovénie  | Pas encore  |
| Espagne   | Oui. Le salaire des juges en Espagne contient une partie variable de 5-10 % qui est en relation avec sa performance (productivité) (76). L'Association Espagnole des Juges a fait appel de ce système devant le Cour Suprême. |

(70) voir note 65

(71) Une nouvelle « Alternative Dispute Resolution Basic Law » entrera en vigueur en 2007 et promouvra l'utilisation de ADR privé.

(72) Plusieurs infractions qui étaient des crimes sont passées dans une catégorie d'infractions non criminelles qui autorisent des sanctions administratives (avec possibilité d'appel devant le tribunal criminel).

(73) Depuis que les juges doivent exécuter les fonctions de médiateurs dans les programmes de médiation annexes au tribunal, une sorte de système de « louez-un-juge » ne peut être exclu.

(74) Voir note 19

(75) L'article 35 sur la composition des salaires des juges ne peut pas être réduit.

(76) Le montant de la productivité de chaque tribunal est établi par la Cour Suprême suivant des critères objectifs. Tous les 6 mois les juges espagnols doivent informer l'Inspection des Services de la HJC sur la quantité de travail fait. Ceux qui dépassent de 120 % les quotas fixés ont une prime (de 5-10 % du salaire). Toutefois, ceux qui ne remplissent 85 % du quota ont une réduction de salaire.

## B.CONCLUSIONS

- 1) Une juridiction indépendante a besoin également de bonnes bases économiques. C'est à l'état de fournir au pouvoir judiciaire des moyens suffisants évitant ainsi toute pression du législatif et de l'exécutif. Le pouvoir judiciaire et les juridictions sont un rouage essentiel de l'Etat, ils doivent recevoir des moyens financiers suffisants pour jouer leur rôle même si, au niveau de cet Etat, ces moyens peuvent manquer.
- 2) La Nouvelle Gestion Publique (NGP) n'est pas applicable à la juridiction, à laquelle est confiée uniquement la loi et le droit. Pour autant, les échanges de points de vue sur une meilleure gestion des procédures restent tout à fait souhaitables si le choix de la forme de la procédure à adopter reste l'apanage du seul juge.
- 3) La NGP peut être utilisée pour l'organisation des tribunaux. Mais même ici il faut faire attention à ce que l'indépendance des juges ne soit pas violée de manière indirecte. Une pénurie de ressources (nombre de juges, de personnel) pourrait avoir une influence négative sur leur manière impartiale de traiter leurs affaires en demandant aux juges de devenir des " fabricants" de décisions plutôt que de rendre des décisions soignées fondées en droit et en fait.
- 4) Le judiciaire (Haut Conseil Judiciaire, tribunaux de base) devrait avoir le droit de participer au processus budgétaire et à l'attribution des ressources . (77)
- 5) La pratique d'allocation de budgets propres à certains juges ou collégialités de juges doit être supprimée, dans la mesure où elle représente un danger pour l'indépendance judiciaire. En effet le juge ne doit pas prendre en considération les aspects budgétaires de sa décision .Les considérations budgétaires ne doivent pas mettre en danger, directement ou indirectement, la fonction juridictionnelle.
- 6) Quand les coûts du procès (témoins, experts, interprètes) sont à la charge de l'Etat, ces frais ne doivent pas être assujettis à un budget limitatif. Ces ressources doivent être suffisantes et ne doivent pas subir de restrictions injustifiées.
- 7) Les incitations sous quelque forme salariale que ce soit, comme une prime liée à la rémunération des juges (normes de charges de travail pour les juges et systèmes de primes reliées au salaire), pourraient sérieusement mettre en danger l'indépendance judiciaire, dès lors que les parties et le public pourraient avoir le sentiment. que les normes de charges de travail et les considérations financières des juges ont une influence sur l'impartialité de la décision.(78)
- 8) L'accueil de l'usager est un aspect de la NGP, qui est essentiel et qui pourrait être soutenu par tous les acteurs du système judiciaire. Une des obligations principales pourra être de rendre le travail des tribunaux plus compréhensible, mieux connu et plus accepté.

---

(77) Voir le point 4 des conclusions de la 1<sup>ère</sup> commission d'études – Vienne 2003 –

(78) L'Association Européenne des Juges, groupe régional de l'Union Internationale des Juges, a voté une résolution contre le projet de rémunération qui comprend de tels éléments, comme cela a été introduit en France.

(79) Voir les conclusions de la 1<sup>ère</sup> commission d'études 2001 « Nomination et rôle des Chefs de Cours)

- 9) Les modes alternatifs de règlement des conflits peuvent être un moyen efficace pour trouver des solutions à ces litiges, s'ils sont mieux acceptés par toutes les parties concernées. Dans certains cas, l'aspect de la réduction de la charge de travail des tribunaux pourrait aussi jouer un rôle. Si les modes alternatifs de règlement des conflits doivent obligatoirement précéder toute tentative des parties de porter une affaire en justice, il est essentiel que lesdites parties disposent des moyens financiers. La situation inverse constituerait en déni du droit d'accès à la justice.
- 10) Il existe des systèmes pour transférer la charge de travail d'un tribunal/juge à un autre suivant l'évolution de la charge de travail ou pour répartir les affaires en tenant compte du savoir particulier du juge. Pour éviter l'atteinte à l'indépendance, il est essentiel d'assurer aux parties et au public que la personne ou l'institution chargée de ce transfert ou de cette répartition est indépendante. (79)
- 11) L'analyse des procédures est un point principal dans les projets de réforme du système judiciaire. Une simplification ou même une réduction de certaines étapes ou formalités peut faire gagner du temps et de l'argent. Mais cela peut être compromis par une réduction simultanée du personnel ce qui est souvent observé dans le parcours de ces réformes. Il est essentiel de garder à l'esprit que les changements proposés n'affectent pas le droit à un procès équitable et à une décision de qualité. Cette question survient spécialement quand les recours sont réduits ou limités ou quand les collégialités sont remplacées par des juges uniques.

Le sujet de l'année prochaine sera:

De quelle manière la nomination et l'évaluation (qualitative et quantitative) des juges est-elle mise en concordance avec les principes de l'indépendance judiciaire.

Montevideo, Uruguay, le 24 novembre 2005

La Présidence de la première Commission d'études de l'U.I.M

Stephan Gass

Gerhard Reissner

Richard Aikens

Véronique Imbert