



Première Commission d'Etude
Organisation judiciaire - Statut des Magistrats

Réunion de San Juan, 11-16 octobre 1997

Conclusions

DIFFERENTES MESURES SPECIALEMENT PRISES ET MISES EN ŒUVRE
DANS LES DIFFERENTS PAYS POUR GERER LE NOMBRE CROISSANT D'AFFAIRES
SOUMISES AUX JURIDICTIONS

Le constat de base de cet examen était que dans la plupart des pays l'organisation judiciaire classique ou traditionnelle n'est ou n'était plus en mesure de faire face, avec les moyens mis à sa disposition au nombre croissant des affaires (d'où le phénomène de l'arriéré judiciaire) et que des adaptations du système se sont imposées ou s'imposent pour faire face à ce problème.

Il en résulte une tension existant entre, d'une part l'exigence d'une justice toujours plus performante formulée, en raison de la pénurie générale des moyens, par les autres Pouvoirs d'état et d'autre part, les craintes du Pouvoir Judiciaire qui s'érige en gardien des grands principes et valeurs d'une bonne administration de la justice.

La première commission d'étude est d'avis que les différentes parties dans ce débat devraient être plus à l'écoute l'une de l'autre, ce qui implique notamment pour le Pouvoir Judiciaire une grande ouverture d'esprit envers les réformes nécessaires à la modernisation de l'appareil judiciaire dans le respect des grands principes d'une bonne administration de la justice.

Il serait en effet peu efficace de s'opposer au nom de ces principes à toute réforme, lorsqu'on est obligé de constater que ces mêmes principes sont bafoués chaque jour par l'impossibilité de traiter les affaires dans des délais raisonnables par le système judiciaire classique qui n'a pas été conçu pour faire face au nombre et à la complexité toujours croissante des litiges.

La première commission reconnaît dès lors qu'il s'imposera souvent de trouver un nouvel équilibre entre les exigences d'une justice moderne et performante et la préservation des principes mentionnés.

Le but principal de nos travaux était donc de recueillir du monde entier des renseignements utiles à tous quant aux mesures spécifiques qui peuvent être envisagées pour éviter un fossé toujours croissant entre le nombre d'affaires introduites devant les juridictions d'une part et le nombre d'affaires que celles-ci sont en mesure de traiter dans un délai raisonnable d'autre part et d'examiner les renseignements recueillis à la lumière des principes directeurs du fonctionnement de la justice dans un état de droit.

31 rapports nationaux, de pays de tous les continents du monde ont été présentés et examinés sous l'angle de l'échange de renseignements utiles et d'expériences vécues dans les différents pays.

Le questionnaire adressé aux différents pays membres a été conçu délibérément dans une optique gestionnaire. Lorsqu'on constate que le nombre d'affaires qui entrent (le "input") dépasse le nombre d'affaires qui sortent (le "output"), les mesures pour remédier au problème, peuvent se situer à trois niveaux pour:

- I) freiner ou limiter le nombre d'affaires entrant
- II) augmenter le nombre d'affaires sortant
- III) accélérer la vitesse de traitement entre l'entrée et la sortie (entre l'introduction d'une affaire et la décision définitive).

La question du système de contrôle s'est ajoutée avec évidence (chapitre IV).

Des précisions quant à l'efficacité au niveau de la gestion et de la résorption de l'arriéré des mesures prises dans chaque pays ont été données dans chaque rapport national (chapitre V).

Enfin, le dernier sujet de l'examen était l'appréciation de l'effet de toutes les mesures recensées par rapport au principes d'une bonne administration de la justice.

Lors de l'examen et de la discussion des rapports nationaux il s'est avéré que le input, l'ensemble des problèmes soulevés, dépassait de loin la capacité de traitement de notre commission vu le temps limité disponible pour la discussion.

La commission a dès lors décidé de procéder par étapes et de se limiter lors de ce congrès à l'examen de certains points d'intérêt, pour reprendre l'examen d'autres points et des questions qu'ils soulèvent, lors de la prochaine réunion.

Les espoirs et les craintes quant aux possibilités de freiner ou de limiter le nombre d'affaires soumises aux cours et tribunaux.

De façon générale on peut constater d'emblée que la notion limiter le "input" comme technique du management semble en opposition directe avec le principe du libre accès à la justice.

Il en découle que dans la mesure où le libre accès à la justice doit être garanti et préservé, la capacité de traitement de l'appareil judiciaire (ressources humaines et moyens) devrait logiquement être adaptée de manière systématique et automatique au nombre d'affaires à traiter.

Mais force est de constater qu'à deux exceptions près, il semble qu'un tel système d'adaptation automatique ou systématique fasse défaut dans pratiquement tous les pays.

Les mesures ayant pour effet de limiter à l'entrée le nombre d'affaires à traiter par une juridiction peuvent être divisées en deux grandes catégories:

- les mesures applicables au premier degré;
- les mesures qui visent à limiter plus particulièrement les voies de recours (pour des raisons liées au temps disponible cet examen a été limité à l'appel).

De façon générale il a été constaté que dans beaucoup de pays il existe depuis longtemps des règles ou des mesures classiques, qui ont pour but ou pour effet (éventuellement par un usage dirigé. ou détourné de son but initial), de limiter à l'entrée le nombre d'affaires à traiter par une juridiction (p.ex. en droit pénal : le droit du ministère public de décider de l'opportunité des poursuites. la transaction pénal, l'ordonnance pénale, le "plea bargaining", le seuil d'appel; en droit civil : "la procédure préalable", l'ordonnance d'injonction de payer, les taxes ou droits de greffe à l'entrée. l'avance des frais à payer à la partie gagnante, l'obligation de se faire assister par un avocat, le seuil d'appel. I "leave of appeal").

Il est incontestable que dans une certaine mesure plusieurs de ces régies limitent le libre accès à la justice.

Au niveau de la première instance, les mesures plus récentes semblent pour la plupart davantage offrir ou imposer aux justiciables des alternatives pour la solution de leurs litiges sans pour autant exclure le recours au juge si les voies alternatives échouent ou si le résultat n'en est pas accepté.

L'exemple-type de ce genre de mesures est l'A.D.R. ("alternative dispute resolution" : le règlement alternatif des litiges) sous toutes ses formes et la médiation pénale.

Ces systèmes qui offrent de façon plus ou moins institutionnalisée, des possibilités de résoudre les conflits par la négociation ou par la conciliation ne devraient cependant pas être introduits comme simples mesures de gestion de la charge trop importante du travail des juridictions.

Ce seul but ne justifierait en effet guère leur existence et l'investissement important que demande leur mise en oeuvre.

Leur raison d'être doit être par contre la conviction qu'il est ainsi offert aux justiciables une meilleure solution aux conflits que le recours au juge, qui ne devrait constituer que l'ultime remède.

La diminution du nombre d'affaires à traiter par les cours et tribunaux n'est qu'un effet, certes non négligeable, mais secondaire. Cet effet dépendra d'ailleurs du degré d'acceptation par le public de ces voies alternatives et, en définitive du pourcentage d'affaires ainsi résolues.

La commission souligne à cet égard qu'il est d'une importance capitale que ces voies alternatives soient également acceptées par les auxiliaires de la justice et notamment par les avocats, auxquels on ne peut raisonnablement demander d'y adhérer complètement si le recours systématique à ces voies alternatives compromet le niveau de leurs revenus.

"Output" et la gestion des ressources:

- Juges itinérants;
- Juges uniques à condition qu'il soient expérimentés ou que leur compétence soit restreinte;
- Attention accrue réservée à la relation temps/coût en fonction de l'importance de la cause;
- Abandon du principe de l'autonomie des parties dans la mise en état du procès et contrôle par le juge de la pertinence des moyens de preuve;
- L'opportunité d'un filtre fondé sur des critères objectifs pour éliminer les appels manifestement dilatoires et/ou abusifs ou toute autre mesure dissuasive (p.e. amende civile);
- L'aide à la décision (assistants judiciaires qualifiés : exemple : greffiers-rédacteurs);
- Renforcement de l'appui informatique.

La commission estime que toute mesure prise pour mieux gérer le fonctionnement de la justice, devrait être précédée par une étude d'impact afin d'évaluer son effectivité et sa compatibilité avec les principes juridiques d'un état de droit.

De même des systèmes d'évaluation de l'efficacité des mesures mises en place et plus en général, du fonctionnement de la justice, doivent être mise en oeuvre (évaluation statistique sur base de critères objectifs), mais dans le respect de l'indépendance du juge et du pouvoir judiciaire.

A cet égard, la commission est d'avis que si le pouvoir judiciaire doit accepter de rendre des comptes à la société, il faut en revanche être extrêmement prudent en ce qui concerne des mécanismes de contrôle statistique ou quantitatif du travail de chaque magistrat. Il importe de prévenir toute possibilité de pression extérieure et donc d'atteinte à l'indépendance de la magistrature.

En conclusion il convient de souligner qu'à côté de l'incontestable effort qui peut être demandé à chaque magistrat, les autres pouvoirs constitutionnels doivent également se sentir concernés par le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire, ce qui implique qu'ils lui assurent les ressources matérielles adéquates.