

Peter Bieri / Lorenzo De Santis

Rapport de la Conférence annuelle EGPA 2014: Groupe d'étude permanent XVIII « Administration de la justice et des tribunaux »

Le Groupe d'Etude permanent « Administration de la justice et des tribunaux » s'est réuni pour la troisième fois dans le cadre de la Conférence du Groupe Européen d'Administration Publique (EGPA) à la mi-septembre à Speyer. Le Groupe d'Etude est une plateforme interdisciplinaire qui promeut un large débat sur l'administration de la justice. Cette contribution présente les travaux du Groupe d'Etude en trois langues.

Beitragsarten: Forum

Proposition de citation: Peter Bieri / Lorenzo De Santis, Rapport de la Conférence annuelle EGPA 2014: Groupe d'étude permanent XVIII « Administration de la justice et des tribunaux », in : «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/4

Inhaltsübersicht

- 1 Introduction
- 2 Management des Affaires
- 3 Impact de la mesure de la performance
- 4 Gestion de la qualité
- 5 Modes alternatifs de résolution des conflits
- 6 Résultats des projets de recherche en cours
- 7 Confiance dans le système judiciaire
- 8 Futur du Groupe d'Etude XVIII

1 Introduction

[Rz 1] Le Groupe d'Etude permanent XVIII « Administration de la justice et des tribunaux »¹ s'est réuni pour la troisième fois dans le cadre de la conférence annuelle du Groupe Européen d'Administration Publique (EGPA) qui a attiré cette année environ 430 participants du 10 au 12 septembre 2014 à Speyer, en Allemagne. La présence de chercheurs du projet de recherche sur les « Fondements d'un bon management de la justice en Suisse »², soutenu par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique, a encore une fois été importante avec pas moins de 5 présentations au sein du Groupe d'Etude³. La présidence du Groupe d'Etude a été assurée cette année par Messieurs *Andreas Lienhard* et *Daniel Kettiger* (tous deux membres du *Kompetenzzentrum für Public Management* de l'Université de Berne), *Philip Langbroek* (Centre Montaigne pour la justice et la résolution des conflits, Université d'Utrecht) et *Marco Fabri* (*Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Université de Bologne).

[Rz 2] Environ 30 participants ont pris part aux discussions intenses et variées du Groupe qui comprenait tant des praticiens que des universitaires de différentes disciplines. Le Groupe d'Etude est une plateforme interdisciplinaire qui favorise un large débat sur l'administration judiciaire et la recherche s'y rapportant. L'objectif est de stimuler et de développer la coopération et les échanges dans le domaine de la justice entre les décideurs, les responsables de l'administration judiciaire et les universitaires en Europe.

[Rz 3] Les présentations se sont déroulées lors de différentes sessions organisées par thématique. Plus précisément, les thèmes traités étaient le management des affaires (*case management*), l'impact de la mesure de la performance, la gestion de la qualité, les modes alternatifs de résolution des conflits, les résultats des projets de recherche en cours et la confiance dans le système judiciaire. Le lecteur trouvera ci-dessous un résumé des présentations et des discussions animées qui ont eu lieu pendant la conférence.

¹ Vous trouverez de plus amples informations au sujet du Groupe d'Etude ici : <http://www.ias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/> (dernière consultation le 17 octobre 2014). Le programme des sessions ainsi que les résumés des contributions sont disponibles ici : <http://conference.ias-iisa.org/uk/ConferenceCalendarDetail.awp?P1=3&P2=91> (dernière consultation le 17 octobre 2014).

² Pour plus d'informations veuillez consulter www.justizforschung.ch (dernière consultation le 17 octobre 2014).

³ Lors de la précédente édition de EGPA 2013 à Edimbourg, le projet suisse était déjà largement représenté (voir *ANDREAS MÜLLER / CHRISTOF SCHWENKEL, Bericht über die EGPA Jahrestagung 2013: Study Group « Justice and Court Administration »*, in : « Justice - Justiz - Giustizia » 2013/4).

2 Management des Affaires

[Rz 4] Albert Marseille et Kars de Graaf (Université de Groningen) se sont penchés sur la question de la hiérarchisation des affaires administratives dans les tribunaux néerlandais. Ils ont présenté une évaluation de la « *Crisis and Recovery Act* » apparue en Hollande en 2010, suite à la crise économique. Ce décret prévoit que certaines affaires considérées comme cruciales d'un point de vue macro-économique (projets de planification, par exemple) doivent être traitées en priorité par les tribunaux dans un délai de six mois. Ils sont arrivés à la conclusion que les objectifs de diminution des coûts liés à ce décret n'ont été que partiellement atteints.

[Rz 5] La contribution de Giampiero Lupo (*Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Université de Bologne) traite quant à elle de la conception et de la gestion des systèmes d'e-justice. Il a examiné, avec Jane Bailey (Université d'Ottawa), l'influence de la conception et de la manière dont les principes de conception sont gérés sur le succès et la qualité d'un système d'e-Justice basé sur six systèmes existants.

[Rz 6] A la fin de la première session, Petra Pekkanen (*Lappeenranta University of Technology*) a informé l'assistance d'un nouveau projet, co-financé par la Commission Européenne, portant sur la gestion des flux des affaires (*caseflow management*). L'objectif du projet est de créer un manuel et une plateforme Web qui regrouperaient et permettraient de partager les expériences (*best practices*) menées dans divers pays européens.

3 Impact de la mesure de la performance

[Rz 7] Tomas Verteletsky (USAID / *Ukraine FAIR Judiciary Project*) a présenté le système d'évaluation de la performance des tribunaux en place en Ukraine (*court performance evaluation system*) qui inclut des sondages, des analyses statistiques et une analyse des jugements par des experts. Le programme est considéré comme un élément clé pour relever les défis de la justice ukrainienne en ce qui concerne le *leadership*, la gestion des ressources et la confiance dans les tribunaux.

[Rz 8] Jacques Bühler (Tribunal fédéral suisse) et Christophe Koller (BADAC-IDHEAP, Université de Lausanne) sont responsables de la collecte de données concernant la Suisse pour l'étude de la CEPEJ⁴. Ils ont exposé les difficultés rencontrées liées aux spécificités du système judiciaire suisse. La collecte des données a été améliorée de façon constante au cours des dernières années et il sera possible d'accéder facilement à ces données via la base de données de la BADAC prochainement. Les données pourront ainsi être utilisées à l'avenir pour des comparaisons intercantionales et internationales.

4 Gestion de la qualité

[Rz 9] Mirjam Westenberg et Philip Langbroek (Université d'Utrecht) ont présenté leurs recherches sur l'élaboration de normes de qualité dans les tribunaux. Leur étude est basée sur le cycle PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) et sur des entretiens menés en Allemagne, en Hollande, en Norvège

⁴ CEPEJ : Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Le rapport sur les systèmes judiciaires européens (2014, données de 2012) est disponible sur : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf(dernière consultation le 17 octobre 2014).

et en Suisse.

[Rz 10] Ensuite, Jessica Lass (*Oberlandesgericht Celle*, Allemagne) a présenté un rapport concernant différents « cercles de comparaison » dans l'administration de la justice allemande comme mesure de la gestion de la qualité. Les comparaisons sont basées sur des modèles de qualité uniformes et des questionnaires standardisés. Elle conclut que ces « cercles de comparaison » sont un succès, notamment grâce à l'inclusion du personnel dans la démarche.

[Rz 11] Luca Verzelloni (*Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Université de Bologne) a ensuite parlé d'une nouveauté dans le système judiciaire italien. Il s'agit d'observatoires de la justice civile. Dans sa présentation, Luca Verzelloni fait valoir que ces organisations ont un impact positif sur la qualité de la justice et agissent comme des ponts entre les différentes juridictions mais qu'une certaine résistance au changement empêche leur diffusion.

[Rz 12] Cette session s'est terminée par une contribution de Claire Quétand-Finet et Emmanuel Jeuland (Université de la Sorbonne, Paris), présentée par Laura Champain, qui démontre que la mesure de la qualité de la justice en France est principalement basée sur une approche quantitative, ce qui est très critiqué par le pouvoir judiciaire. Afin de mieux refléter les différents aspects de la qualité de la justice, d'autres indicateurs et outils sont discutés.

5 Modes alternatifs de résolution des conflits

[Rz 13] Dans le cadre d'une étude empirique, Isaac Meier et Sarah Scheiwiler (Université de Zurich) distinguent les trois modèles des autorités de conciliation en Suisse⁵ (la justice de paix, la cour d'arbitrage interne et les bureaux d'arbitrage externes). Dans leurs conclusions, ils ont montré, entre autres, que l'indépendance de l'organisation des tribunaux est un facteur clé pour le succès d'une commission de conciliation et que le meilleur modèle semble donc être celui des bureaux d'arbitrage externes.

[Rz 14] Eva Moll-Vogel (tribunal régional supérieur de Celle) a expliqué qu'en Allemagne, le juge peut aussi jouer le rôle de médiateur à condition de suivre une formation de 8-9 jours. Elle a souligné que les rôles de juge et médiateurs sont compatibles, même si certains juges estiment que leur devoir n'est pas nécessairement d'arriver à une conciliation. Elle conclut en expliquant qu'environ 8'000 cas avaient été résolus par conciliation dans son unité en 2012, ce qui représente un taux de réussite élevé (70-90%).

[Rz 15] Giovanni Fuschino (Université Luiss, Rome) a montré dans son exposé que les modes de résolution alternatifs des conflits gagnent en importance en Italie et que les processus législatifs à ce sujet étaient en cours. Il a présenté comme avantages potentiels liés à cette pratique une baisse des coûts, une augmentation de la crédibilité du pays et un raccourcissement de la durée de la procédure civile. La résolution alternative des différends pourrait également contribuer à réduire le nombre grandissant de procès civils. Mais il existe des difficultés dans sa mise en œuvre, principalement à l'encontre de la médiation obligatoire.

[Rz 16] Olga Nikolaieva (USAID / *Ukraine FAIR Judiciary Project*) a ensuite parlé de la médiation en Ukraine. Etant donné que le système judiciaire en Ukraine était sous-financé et parce que la

⁵ Voir ISAAK MEIER/SARAH SCHEIWILLER, Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsvorschlagsverfahrens nach neuer ZPO, ZSR 2014 I, S. 155 ff. ; vgl. auch DANIEL KETTIGER, Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell?, in : « Justice - Justiz - Giustizia » 2014/3.

population n'était pas satisfaite de l'efficacité de la justice, la médiation a été considérée comme une potentielle solution. Dans sa présentation, elle a souligné combien la médiation en Ukraine s'est progressivement développée et compte aujourd'hui un nombre non-négligeable de partisans. Des discussions sur une éventuelle inclusion de la médiation dans la législation sont actuellement en cours.

[Rz 17] Il est prévu de publier les contributions du point 5 sur les Modes alternatifs de résolution des conflits dans un numéro spécial de la collection « *Justizforschung* » en anglais.⁶

6 Résultats des projets de recherche en cours

[Rz 18] Daniela Winkler (*Kompetenzzentrum für Public Management*, Université de Berne), Andreas Lienhard, Daniel Kettiger et Hans Peter Uster tentent dans leur travail de répondre à la question : le tribunal fonctionne-t-il correctement en termes organisationnels ? Ils ont présenté les développements d'une nouvelle approche méthodologique combinant une analyse organisationnelle des tribunaux et une approche plus quantitative concernant la charge de travail (*caseload study*). Ils estiment que malgré certains inconvénients, des synergies entre ces deux approches sont possibles.

[Rz 19] Christof Schwenkel (Université de Lucerne) explore dans sa thèse les différents facteurs qui peuvent influencer le niveau de confiance de la population dans le système judiciaire⁷. Dans sa présentation, il s'est concentré sur la question de savoir si les différents systèmes de justice cantonaux en Suisse peuvent être regroupés en « *clusters* » sur la base de cinq critères institutionnels (la sélection des juges, la déconcentration des cours, l'importance des juges non-professionnels, le type d'autorité de conciliation et la gestion des tribunaux). Il est arrivé à la conclusion que, en dépit de l'hétérogénéité des systèmes judiciaires cantonaux, il est possible de créer des « *clusters* » comparables. La taille du canton et la langue officielle jouent un rôle mais n'expliquent pas tout.

[Rz 20] L'exposé d'Angela Eicher (Université de Saint-Gall) s'est concentré sur les différentes logiques qui peuvent être présentes au sein d'une cour. Elle a défini la méthodologie de sa recherche et présenté des résultats préliminaires intéressants. Avec Kuno Schedler, ils ont découvert que trois logiques coexistent dans un tribunal de première instance : la logique juridique, la logique de gestion (*management*) et la logique bureaucratique. Elle a souligné que la logique adoptée dépend plus du rôle que de la personnalité des acteurs et que ceux qui peuvent faire office de « médiateur » entre ces différentes logiques (les « passeurs de frontières ») sont d'une importance cruciale.

[Rz 21] A la fin de cette journée intense et passionnante, Martje Boekema (Université de Groningen) a présenté une question de recherche de sa thèse. Elle explore au moyen d'une analyse quantitative les motifs qui poussent les citoyens à faire appel des jugements administratifs. En d'autres termes, il s'agit de savoir pourquoi les citoyens acceptent ou non un jugement administratif. Clairement, une analyse coûts-bénéfices est faite par les parties et la probabilité attendue de succès est le facteur déterminant.

⁶ Publication prévue en août 2015.

⁷ Voir les premiers résultats de l'étude ici : CHRISTOF SCHWENKEL / STEFAN RIEDER, Die Wahrnehmung der Justiz durch die Bevölkerung, in : « Justice - Justiz - Giustizia » 2014/1.

7 Confiance dans le système judiciaire

[Rz 22] Lorenzo De Santis (IDHEAP, Université de Lausanne) a présenté la méthodologie de sa recherche ainsi que de nouveaux résultats⁸. Il s'est penché sur ce que les gens attendent d'une « bonne justice » et s'il existe des différences entre les acteurs (juges, politiciens, greffiers, journalistes). Plus précisément, il a abordé la question de savoir si les juges, avec ou sans responsabilités managériales, ont des attentes divergentes. Il est arrivé à la conclusion que même si certaines différences existent, les logiques présentes au sein des tribunaux étudiés ne semblent pas être fondamentalement incompatibles.

[Rz 23] Jolien Vanschoenwinkel (Université de Louvain, Belgique) tente d'identifier dans son travail de doctorat les facteurs pertinents concernant la confiance/la méfiance au sein de l'appareil judiciaire (confiance inter-organisationnelle). Elle a présenté un cadre théorique qui porte sur la relation de confiance entre la police, les procureurs et les juges d'instruction en Belgique.

[Rz 24] Stanislav Kadečka (Université Masaryk) a présenté une contribution écrite en collaboration avec David Hejc, Jakub Král et Jiří Venclíček concernant le processus de sélection des juges en République tchèque. Il a expliqué que la personnalité du juge et son indépendance sont des facteurs cruciaux pour la qualité de la magistrature. Il propose que le cadre juridique national pour la sélection des juges soit discuté et révisé. En particulier, il s'agit de réfléchir au rôle des responsables de l'autorité de sélection.

[Rz 25] Enfin, Frans van Dijk (*Council for the Judiciary*, Pays-bas), a présenté un projet de l'*European Networks of Councils for the Judiciary* (RECJ)⁹. L'objectif est de développer des indicateurs et un cadre conceptuel concernant l'indépendance et la responsabilité (*accountability*) des juges. Jusqu'à présent, une enquête pilote a été menée dans quatre pays.

8 Futur du Groupe d'Etude XVIII

[Rz 26] La réunion du Groupe d'Etude permanent XVIII « Administration de la justice et des tribunaux » a drainé une nouvelle fois un intérêt considérable. Afin de poursuivre son rôle de plateforme de discussions pour les praticiens et les chercheurs de différentes disciplines et nations, le Groupe XVIII se réunira à nouveau l'année prochaine à Toulouse dans le cadre de la Conférence annuelle d'EGPA.

PETER BIERI, MLaw, RA (*Kompetenzzentrum für Public Management / Institut für öffentliches Recht der Universität Bern*).

LORENZO DE SANTIS, Doctorant (IDHEAP, Université de Lausanne).

Cette contribution est un résultat du projet de recherche « Fondements d'un bon management de la justice en Suisse », soutenu par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS).

⁸ Voir les premiers résultats de la recherche sous : Yves Emery & Lorenzo De Santis, What kind of justice today? Expectations of « good justice », convergences and divergences between managerial and judicial actors and how they fit within management-oriented values, *IJCA*, Vol. 6 No. 1, 2014, S. 63 ff. (<http://www.iacajournal.org/index.php/ijca/article/view/118>(dernière consultation le 17 octobre 2014)).

⁹ Voir le rapport ENCJ 201-2014, Independence and Accountability of the Judiciary sous : http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=252&lang=fr(dernière consultation le 17 octobre 2014).