



**ONUDC**

Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime

# **Guide de ressources sur le renforcement de l'intégrité et des capacités de la justice**



OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME  
Vienne

**Guide de ressources sur  
le renforcement de l'intégrité  
et des capacités de la justice**



NATIONS UNIES  
New York, 2014

Copyright © Nations Unies, mars 2014. Tous droits réservés pour tous pays.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le texte de la présente publication n'est pas une traduction officielle.

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Production éditoriale: Section des publications, de la bibliothèque et des services en anglais, Office des Nations Unies à Vienne.

## Remerciements

Le présent *Guide* cite de nombreuses sources, dont il s'est d'ailleurs inspiré: instruments internationaux, codes nationaux de déontologie judiciaire et commentaires y relatifs, jugements et décisions de tribunaux internationaux, régionaux et nationaux, avis de comités consultatifs de déontologie judiciaire et ouvrages de doctrine. Chaque fois qu'un texte est cité, sa source est indiquée dans les notes de bas de page. En revanche, lorsqu'un avis ou un commentaire tiré d'un contexte national ou régional a été rendu suffisamment général pour s'appliquer à tous les systèmes judiciaires, la source initiale n'est pas mentionnée dans le texte.

L'ONU DC tient à remercier les personnes qui ont participé au Groupe intergouvernemental d'experts réuni à Vienne les 1<sup>er</sup> et 2 mars 2007 pour, entre autres buts, fournir des orientations concernant la teneur que l'on voulait imprimer au *Guide*. Ont participé à la réunion les représentants des pays suivants: Algérie, Allemagne, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Indonésie, Iran (République islamique d'), Jamahiriya arabe libyenne, Lettonie, Maroc, Namibie, Nigéria, Pakistan, Panama, Pays-Bas, République arabe syrienne, République de Corée, République de Moldova, République dominicaine, Roumanie, Serbie, Sri Lanka et Turquie. Ont également participé à la réunion des membres du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, ainsi que des représentants de l'American Bar Association, du Conseil consultatif de juges européens, de l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), de l'Institut judiciaire national du Nigéria, de l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national de recherche italien, de l'Institut supérieur international des sciences criminelles et du Programme concernant la gouvernance dans la région arabe, relevant du Programme des Nations Unies pour le développement.

L'ONU DC exprime sa profonde reconnaissance à l'Initiative pour l'état de droit de l'American Bar Association (ABA), et en particulier à M<sup>me</sup> Olga Ruda, Coordonnatrice des recherches de l'Initiative, pour l'élaboration des chapitres II, IV et V, ainsi qu'à M. Brenner Allen et M<sup>me</sup> Paulina Rudnicka, analystes juridiques de l'Initiative. L'ONU DC tient également à remercier l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national de recherche italien (IRSIG-CNR), notamment M. Giuseppe Di Federico et M. Francesco Contini, d'avoir rédigé les chapitres I<sup>er</sup>, III, VI et VII et d'avoir accueilli la réunion du Groupe d'experts tenue à Bologne (Italie) du 8 au 10 novembre 2009 pour mettre la dernière main au *Guide*, mais aussi d'avoir contribué au processus de rédaction de ce dernier.

L'ONU DC exprime ses remerciements aux membres du Groupe d'experts qui ont participé à la réunion chargée d'examiner le projet de Guide sur le renforcement de l'intégrité et des capacités de la justice tenue du 8 au 10 novembre 2009 à Bologne (Italie). Y ont assisté M<sup>me</sup> Helen Burrows, Directrice des Programmes internationaux de la Cour fédérale d'Australie, M. Jens Johannes Deppe, Expert du Département de la planification des projets et de la stratégie de la GTZ, sous-division "État et démocratie" (Allemagne); M. Giuseppe Di Federico, Professeur émérite de droit à l'Université de Bologne (Italie); M. Marco Fabri, Chercheur principal, Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national de recherche italien (IRSIG-CNR), Bologne (Italie); M. Francesco Contini, Chercheur, Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national de recherche italien (IRSIG-CNR), Bologne (Italie); M. Riaga Samuel Omolo, Juge près la cour d'appel du Kenya; M<sup>me</sup> Dory Reiling, Vice-Présidente de la cour de district d'Amsterdam (Pays-Bas); M. Antoine Hol, Professeur de jurisprudence, Directeur du Centre Montaigne pour l'administration de la justice et la résolution des conflits, juge

départemental près la Cour d'appel d'Amsterdam et juge départemental près le Tribunal de Haarlem (Pays-Bas); M. Joseph Chu'ma Otteh, Directeur d'Access to Justice (Nigéria); M. Conceição Gomes Conceição, Chercheur et coordonnateur exécutif de l'Observatoire permanent de la justice portugaise et chercheur principal au Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal); M. Jorge Carrera Doménech, Conseiller en relations internationales auprès du Conseil général du pouvoir judiciaire d'Espagne et Secrétaire du Groupe ibéro-américain de l'Union internationale des magistrats; M. Colin Nichols, Président honoraire à vie et ancien Président de la Commonwealth Lawyers'Association (Royaume-Uni); M. Nihal Jayawickrama, Conseiller juridique indépendant et coordonnateur du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice (Royaume-Uni); M. Brian Ostrom, Consultant principal en recherche auprès du National Centre for State Courts, à Williamsburg, Virginie (États-Unis); M. Markus Zimmer, Conseiller en systèmes judiciaires internationaux (États-Unis); M<sup>me</sup> Olga Ruda, Coordinatrice des recherches, Bureau des recherches et de l'évaluation, Initiative pour l'état de droit, American Bar Association, Washington (États-Unis); M<sup>me</sup> Nina Berg, Conseillère pour les questions ayant trait à la justice, Groupe de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement, PNUD, New York (États-Unis); M. Jason Reichelt, spécialiste des affaires judiciaires, Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité, Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (États-Unis); M. Oliver Stolpe et M<sup>me</sup> Jouhaida Hanano, Groupe de la justice et de l'intégrité, ONUDC, Vienne (Autriche).

Nous remercions tout particulièrement les fonctionnaires de l'ONUDC ci-après qui ont contribué à la rédaction et à la révision du *Guide*: Oliver Stolpe, Représentant de pays par intérim pour l'ONUDC au Nigéria, ainsi que Jason Reichelt, Dorothee Gottwald et Jouhaida Hanano du Service de la lutte contre la corruption et la criminalité économique de la Division des traités.

L'ONUDC souhaite également remercier tous les experts, et plus particulièrement les membres de l'International Network to Promote the Rule of Law (INPROL), qui ont fait part de leurs idées et observations concernant le *Guide*, aidant ainsi à l'améliorer.

L'ONUDC tient enfin à exprimer sa reconnaissance à l'Agence allemande de coopération technique et aux Gouvernements norvégien et suédois, sans le soutien desquels l'élaboration du présent *Guide* aurait été impossible.

# Table des matières

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION .....	1
I. RECRUTEMENT, ÉVALUATION PROFESSIONNELLE ET FORMATION DES JUGES.....	5
1. Introduction .....	5
2. Formation juridique de base.....	6
3. Modèles de recrutement des juges .....	7
4. Formation initiale .....	11
5. Évaluation professionnelle.....	13
6. Formation continue.....	16
7. Recrutement, révocation, rémunération.....	17
8. Conclusions et recommandations .....	18
II. FONCTION ET GESTION DU PERSONNEL DES TRIBUNAUX .....	21
1. Introduction .....	21
2. Sélection et nomination .....	22
3. Formation professionnelle.....	24
4. Rémunération, prestations et programmes d'incitations .....	27
5. Codes de déontologie et formation à la déontologie .....	31
6. Indicateurs de performance et évaluation de la performance.....	35
7. Mesures disciplinaires .....	36
8. Associations professionnelles .....	38
9. Conclusions et recommandations .....	39
III. GESTION DES AFFAIRES ET DES TRIBUNAUX.....	41
1. Introduction .....	41
2. Procédures de répartition des affaires .....	42
3. Systèmes de gestion des affaires .....	46
4. Gestion différenciée des affaires .....	48
5. Gestion avant et pendant la phase de jugement.....	49
6. La chaîne de justice: coordination entre institutions .....	52
7. L'apparition des systèmes d'information électroniques.....	55
8. Conclusions et recommandations .....	59

	<i>Pages</i>
IV. ACCÈS À LA JUSTICE ET AUX SERVICES JURIDIQUES . . . . .	63
1. Introduction . . . . .	63
2. Systèmes de justice traditionnelle ou informelle . . . . .	64
3. Accès aux langues et interprétation dans les tribunaux . . . . .	69
4. Souci du client . . . . .	72
5. Aide juridictionnelle en matière pénale: le modèle du défenseur public . . . . .	75
6. Services d'aide juridictionnelle en matière civile . . . . .	78
7. Programmes de services juridiques bénévoles . . . . .	81
8. Cliniques juridiques dans les universités . . . . .	84
9. Programmes parajuridiques communautaires . . . . .	87
10. Conclusions et recommandations . . . . .	89
V. TRANSPARENCE DES TRIBUNAUX . . . . .	91
1. Introduction . . . . .	91
2. Accès du public et des médias aux débats . . . . .	92
3. Accès aux jugements et aux autres informations relatives aux tribunaux . . . . .	94
4. Collecte, accessibilité et diffusion de l'information juridique . . . . .	97
5. Sensibilisation et vulgarisation auprès du public . . . . .	102
6. Instaurer et préserver la confiance du public . . . . .	104
7. Conclusions et recommandations . . . . .	106
VI. ÉVALUATION DES TRIBUNAUX ET DE LEUR PERFORMANCE . . . . .	109
1. Introduction . . . . .	109
2. Définir les objectifs . . . . .	110
3. Choix des indicateurs . . . . .	113
4. Sources de données et méthodes d'analyse . . . . .	115
5. Conséquences de l'évaluation . . . . .	121
6. Mécanismes de contrôle du travail des tribunaux . . . . .	124
7. Évaluation des tribunaux et réforme de la justice . . . . .	129
8. Lignes directrices internationales pour l'élaboration de systèmes d'évaluation de la performance . . . . .	130
9. Conclusions et recommandations . . . . .	133
VII. CODES DE DÉONTOLOGIE ET MÉCANISMES DISCIPLINAIRES . . . . .	137
1. Introduction . . . . .	137
2. Codes de déontologie judiciaire . . . . .	138
3. Mécanismes et sanctions disciplinaires . . . . .	142
4. Conclusions et recommandations . . . . .	145
RÉFÉRENCES . . . . .	147
RESSOURCES INTERNET . . . . .	155



# INTRODUCTION

L'instauration d'un système de justice indépendant et efficace, à même de sauvegarder les droits de l'homme, de faciliter l'accès de tous à la justice et de prévoir des recours transparents et impartiaux, correspond à une valeur universelle. Si la mise en place d'un solide appareil de justice est fondamentale, c'est que celui-ci contribue dans une très large mesure à la stabilité et à la croissance économiques et à la résolution de toutes sortes de différends dans un cadre structuré et ordonné. Ceci explique pourquoi, encore et toujours, les réformes judiciaires et juridiques sont une priorité pour les pays, quel que soit leur stade de développement. Cela étant, le caractère à la fois complexe et multiforme des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la justice déjoue les efforts déployés pour définir une série cohérente de problématiques méritant le temps et l'attention des réformateurs et, partant, ralentit la formulation de normes et de lignes directrices spécifiques sur les mesures qui pourraient être prises pour améliorer la qualité de la justice rendue.

Le présent *Guide* a pour objet d'aider et d'informer ceux qui sont chargés de réformer et de renforcer le système de justice de leur pays, mais aussi les partenaires de développement, les organisations internationales et d'autres prestataires d'assistance technique qui fournissent un appui à ces réformes.

Le travail sur le *Guide* s'inscrit dans le prolongement de la résolution 23/2006 du Conseil économique et social, qui a fait siens les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et a chargé l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de convoquer un groupe intergouvernemental d'experts à composition non limitée, en coopération avec le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice et d'autres tribunes judiciaires internationales et régionales, pour élaborer un guide technique sur les modalités d'assistance technique visant le renforcement des moyens et de l'intégrité des magistrats.

L'ONUDC a alors convoqué un groupe intergouvernemental d'experts, qui s'est réuni les 1<sup>er</sup> et 2 mars 2007 à Vienne (Autriche) avec pour mission, notamment, de fournir des orientations concernant la teneur du *Guide*. Ont participé à la réunion des représentants des pays suivants: Algérie, Allemagne, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Indonésie, Iran (République islamique d'), Jamahiriya arabe libyenne, Lettonie, Maroc, Namibie, Nigéria, Pakistan, Panama, Pays-Bas, République arabe syrienne, République de Corée, République de Moldova, République dominicaine, Roumanie, Serbie, Sri Lanka et Turquie. Y ont également participé des membres du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, ainsi que des représentants de l'American Bar Association, du Conseil consultatif de juges européens, de l'Agence allemande de coopération technique, de l'Institut judiciaire national du Nigéria, de l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national de recherche italien, de l'Institut supérieur international des sciences criminelles et du Programme concernant la gouvernance dans la région arabe, relevant du Programme des Nations Unies pour le développement.

Pour résumer, les participants ont recommandé que le *Guide* traite des grands thèmes suivants: a) recrutement, sélection et évaluation des juges; b) déontologie et discipline

judiciaires; c) analyse et évaluation de la performance des tribunaux; d) gestion des affaires; e) uniformité, cohérence et égalité des décisions judiciaires; f) accès à la justice; g) fonction et gestion du personnel des tribunaux; h) ressources et rémunération des juges; et i) promotion de la confiance du public dans le système judiciaire. Ils ont proposé que, lors de l'élaboration du *Guide*, l'ONUDD recueille les meilleures pratiques existantes dans le domaine du renforcement des moyens et de l'intégrité de la justice, pour s'en inspirer. Ils ont également estimé que le *Guide* ne devrait pas répondre exclusivement aux besoins des prestataires d'assistance technique, mais devrait également présenter des informations utiles à tous les acteurs du système de justice, en particulier les juges et autres agents du secteur de la justice occupant des postes de direction.

Suite à ces recommandations, le mandat régissant l'élaboration du *Guide* a été précisé plus encore dans la résolution 22/2007 du Conseil économique et social, qui a prié l'ONUDD de poursuivre ses travaux visant à élaborer un guide sur le renforcement des moyens et de l'intégrité des magistrats, pour aboutir au présent produit final.

L'ONUDD, en coopération avec l'Initiative pour l'état de droit de l'American Bar Association et l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national de la recherche italien (IRSIG-CNR), en a rédigé un premier projet, qui a ensuite été enrichi et amélioré par un groupe de spécialistes de la réforme de la justice, qui s'est réuni du 8 au 10 novembre 2009 à Bologne (Italie) dans les locaux de l'Institut.

Le présent *Guide* rassemble les idées, recommandations et stratégies élaborées par des spécialistes actuels de la réforme de la justice et du droit, et fait référence à des mesures qui ont fait leurs preuves dans divers pays pour résoudre des problèmes particuliers ayant trait au renforcement du système de justice. Des spécialistes de la recherche appliquée et des praticiens chevronnés ont contribué à une littérature déjà conséquente et toujours croissante sur la réforme de la justice. De même, une multitude d'expériences précieuses et de bonnes pratiques de pays de traditions juridiques diverses méritent d'être prises en compte dans d'autres pays. Le présent *Guide* rassemble donc en un seul volume un ensemble complet de questions qui se prêtent à un examen et à une réflexion stratégique.

Dans le même temps, le *Guide* ne tente nullement de traiter tous les aspects de la réforme et du renforcement du système de justice d'un pays, ni de se substituer aux très nombreux documents, recherches et rapports complémentaires qui existent déjà, dont notamment ceux qui traitent de questions spécialisées comme la justice pour mineurs, la détention avant jugement ou les droits de l'homme. Il serait en effet impossible de se pencher sur toutes les questions que soulève la transformation d'un système de justice. Le *Guide* s'attache plutôt à contribuer à la littérature existante en expliquant comment se concentrer sur les principales problématiques que le groupe d'experts a jugées prioritaires pour la réforme de la justice, et à formuler des recommandations, proposer des idées-forces et présenter des études de cas à examiner lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'action, de stratégies et de programmes de réforme nationaux dans le domaine de la justice.

Le *Guide* s'efforce d'adopter une approche holistique de la réforme de la justice, tout en permettant au lecteur de choisir les éléments qui l'intéressent plus spécifiquement et, en même temps, de voir comment des objectifs similaires sont atteints dans d'autres pays. Ce faisant, le *Guide* tient à éviter toute approche doctrinaire ou monolithique de la réforme du système de justice qui s'appuierait sur un "meilleur" modèle unique. Il s'emploie plutôt à contribuer à la littérature sur la réforme de la justice en procédant à une étude économique et ciblée de l'administration de la justice d'un point de vue systémique, sans étudier

la qualité des décisions juridiques elles-mêmes. L'administration de la justice assurée principalement par les tribunaux a des conséquences pour toutes les parties aux procédures judiciaires, ainsi que pour le public et les décideurs, du fait de l'application de diverses pratiques et procédures. Cette application concerne tout un ensemble de questions: recrutement et modes de sélection des juges, rapidité des décisions, ouverture et transparence des procédures, accès au système pour ceux qui demandent justice et protection de leurs droits. En définitive, le présent *Guide* donne des informations pratiques sur la manière d'établir et de préserver un système de justice indépendant, impartial, transparent, efficace, efficient et axé sur le service, jouissant de la confiance du public et répondant aux attentes formulées dans les instruments, règles et normes internationaux correspondants.

Le *Guide* est articulé autour des thèmes retenus par le groupe intergouvernemental d'experts: recrutement, évaluation professionnelle et formation des juges (chapitre I<sup>er</sup>); fonction et gestion du personnel des tribunaux (chapitre II); gestion des affaires et des tribunaux (chapitre III); accès à la justice et aux services juridiques (chapitre IV); transparence des tribunaux (chapitre V); Évaluation des tribunaux et de leur performance (chapitre VI); codes de déontologie et mécanismes disciplinaires (chapitre VII). Pour préserver toute la souplesse voulue et rendre compte des expériences émanant de différents systèmes juridiques et de différentes régions, l'accent est placé sur les bonnes pratiques et les enseignements retenus dans un large éventail de pays et de traditions juridiques. On trouvera en fin de chaque chapitre des conclusions et recommandations concernant l'élaboration et la mise en œuvre des réformes proposées.



# I. RECRUTEMENT, ÉVALUATION PROFESSIONNELLE ET FORMATION DES JUGES

## 1. Introduction

Dans la plupart des pays, les juges jouent un rôle de plus en plus important dans la définition des droits des citoyens dans des domaines essentiels à leur bien-être (santé, travail, relations professionnelles, couverture sociale, droits de l'homme, droits des consommateurs, relations familiales, droits environnementaux, droits civils, etc.)<sup>1</sup>. Les citoyens en appellent donc souvent à la justice pour la protection de leurs droits. Par ailleurs, l'évolution dangereuse des activités délictueuses (corruption, criminalité organisée, terrorisme, aux plans tant national qu'international) a renforcé l'importance du système de justice pénale pour les citoyens et la collectivité tout entière. Pour ces raisons, et d'autres encore, la charge de travail des tribunaux a beaucoup augmenté et le travail du juge a gagné en complexité. Il est en outre désormais évident que les qualifications professionnelles requises aujourd'hui pour l'exercice correct de la fonction judiciaire dépassent de beaucoup les connaissances juridiques de base et les simples compétences en matière d'interprétation du droit, autrefois suffisantes.

En raison de l'évolution de la fonction judiciaire, la justice a pris de l'importance dans les sphères politique, sociale et économique. Cette évolution a précipité des réformes dans de nombreux pays, réformes censées répondre aux nouveaux défis, grâce aux innovations dans certains domaines du système judiciaire qui sont cruciaux pour la qualité et l'efficacité de ses résultats: le recrutement, la formation initiale et continue, l'évaluation professionnelle des juges et les mesures disciplinaires à leur encontre, ainsi que dans d'autres domaines entretenant une relation fonctionnelle avec l'exercice correct et rapide de la fonction judiciaire, tels que la gestion et le suivi du travail des tribunaux par le biais d'innovations organisationnelles et technologiques.

Bien évidemment, les réformes ou projets de réforme dans ces domaines doivent être menés dans le souci de parvenir à un juste équilibre entre les valeurs que sont l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'obligation pour les juges de rendre des comptes, les deux revêtant la même importance cruciale pour le bon fonctionnement de la justice dans une société démocratique et pour la qualité du service aux citoyens s'adressant à la justice.

Le présent chapitre porte sur la formation juridique de base, le recrutement, l'évaluation professionnelle, la carrière, la formation continue, ainsi que sur les modalités et conditions d'exercice de la fonction judiciaire.

---

<sup>1</sup>Concernant l'importance croissante de la fonction judiciaire et les raisons de cette évolution, voir, par exemple, Friedman L.M. (1994), *Total justice*, Russel Sage, New York; Irschl R. (2004), *Juristocracy—Political not Juridical*, dans *The Good Society*, vol. 13, n.3, 6-11; Tate C.N. and T. Vallinder (dir. publ.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York.

### Encadré 1. Critères régissant le choix des expériences nationales

La connaissance empirique sur la gouvernance du corps judiciaire n'existe que pour quelques États Membres; les recherches sur cette question montrent à quel point l'invocation exclusive des dispositions formelles de la loi risque de déformer la réalité. Dans ce chapitre, on utilisera donc de préférence les expériences des pays pour lesquels il existe un minimum de connaissances empiriques fiables. Par ailleurs, il ne sera question que des "tribunaux ordinaires", c'est-à-dire les tribunaux compétents en matière civile et pénale, depuis la première instance à la décision définitive, et non des "tribunaux spécialisés", qui jouissent souvent d'une compétence limitée et exclusive pour connaître de certains types de différends, par exemple les cours constitutionnelles, les tribunaux administratifs ou d'autres encore.

## 2. Formation juridique de base

Un examen régulier de la manière dont on utilise et applique les règles et normes internationales pour la prévention du crime et la justice pénale, faisant intervenir la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire, permet de constater qu'un diplôme en droit est une condition préalable pour accéder à la charge judiciaire dans la plupart des États Membres. Cela étant, dans d'autres, ce diplôme n'est pas obligatoire, surtout pour les juges qui exercent dans les tribunaux de compétence restreinte (infractions mineures, affaires civiles portant sur un faible montant). Dans les pays où ces tribunaux s'occupent d'affaires très nombreuses (par exemple en Angleterre et au Pays de Galles en matière pénale), les juges non professionnels sont assistés par des juristes. De plus, dans un certain nombre de pays moins avancés ou sortant d'un conflit, les juges, et notamment les juges des juridictions inférieures, souvent n'ont pas de diplôme en droit.

La formation juridique formelle varie énormément, qu'il s'agisse de la durée, des méthodes pédagogiques mais aussi des objectifs visés. Dans certains pays, la formation juridique a pour objectif institutionnel premier de dispenser une formation professionnelle spécifique aux personnes qui se destinent à une carrière juridique et qui, après un certain nombre d'années de pratique du droit, peuvent être élues ou nommées juges. C'est ce qui se passe dans les pays de *common law* et dans certains autres pays de tradition juridique anglo-saxonne.

Dans d'autres pays, essentiellement les pays de tradition civiliste, les études supérieures de droit ont une portée institutionnelle beaucoup plus générale. De fait, seul un petit nombre de diplômés en droit se destinent à une carrière juridique. Pour la plupart d'entre eux, le diplôme est en fait une étape utile, voire obligatoire, pour accéder à de très nombreux emplois, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

### Encadré 2. Durée des études universitaires en droit

Dans la plupart des États Membres, les études de droit durent de trois à cinq ans. Notons toutefois que, dans certains pays—notamment aux États-Unis—, il faut un diplôme universitaire pour être admis dans une faculté de droit. Ce premier diplôme porte souvent sur des disciplines qui, surtout ces dernières années, sont jugées utiles pour l'exercice de la fonction judiciaire et la bonne gestion d'un tribunal (économie, psychologie, sociologie, histoire, gestion et d'autres disciplines relevant des sciences humaines). Dans d'autres pays, en raison de la complexité croissante des études de droit constatée depuis quelques décennies, les études ont été prolongées d'un an (Allemagne, Finlande, Italie, Japon, par exemple).

### Encadré 3. Études de droit: méthodes pédagogiques

Dans certains États Membres, les études universitaires de droit se font au moyen de manuels et de cours magistraux, lesquels donnent aux étudiants une analyse formaliste et systématique des différentes branches du droit, aussi bien matériel que procédural. L'analyse des décisions de justice n'intervient qu'à titre accessoire. C'est ce qui se passe dans la plupart—mais pas dans tous—des pays de tradition civiliste (on trouve en effet des exceptions dans quelques pays d'Europe du Nord). Cela étant, on constate une certaine évolution dans les facultés des pays d'Europe continentale, civilistes, s'agissant de l'enseignement du droit de l'Union européenne qui est, dans une large mesure, jurisprudentiel.

Dans d'autres pays, principalement les pays de *common law*, où les décisions de justice s'appuient sur des précédents, les études de droit sont en grande partie fondées sur l'analyse de la jurisprudence. Depuis quelques dizaines d'années, certaines facultés de droit ont inscrit à leur cursus la possibilité pour les étudiants d'acquérir une expérience juridique concrète en travaillant dans des "cliniques" ou permanences juridiques qui servent à donner aux personnes à faibles (ou moyens) revenus un accès à la justice. Les étudiants rédigent des conclusions et des documents énumérant les informations et pièces demandées à la partie adverse (*discovery documents*), négocient des règlements et vont jusqu'à juger des affaires, sous le contrôle d'un professeur d'université<sup>a</sup>.

<sup>a</sup>Voir, par exemple, [www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html](http://www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html); [www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm](http://www.uottawa.ca/associations/clinic/eng/main.htm).

### 3. Modèles de recrutement des juges

Dans certains États Membres, les juges sont sélectionnés parmi les avocats en exercice ou les juristes expérimentés, c'est-à-dire parmi les personnes ayant déjà une expérience solide de l'interprétation et de l'application du droit (on parlera ici de "recrutement fondé sur le modèle professionnel"). Dans d'autres États Membres, c'est parmi les jeunes diplômés en droit sans expérience professionnelle préalable que l'on choisit principalement ou exclusivement les juges (on parlera de "recrutement fondé sur le modèle administratif" ou "recrutement dans la fonction publique"). Dans ces pays, il s'avère nécessaire de mettre en place une "passerelle" de formation efficace entre les connaissances théoriques acquises en faculté de droit et les connaissances "appliquées" qui sont requises pour exercer la fonction judiciaire. Les solutions retenues pour répondre à ce besoin fonctionnel varient d'un pays à l'autre et sont inextricablement liées aux différentes procédures de recrutement.

Par ailleurs, il se trouve que l'évaluation professionnelle et la carrière de juge sont très différentes selon que le système de recrutement relève du modèle professionnel ou du modèle administratif. Il convient donc d'examiner séparément ces deux systèmes pour ce qui est du recrutement, de l'évaluation professionnelle et de la carrière, tout en étudiant leurs différences. Ajoutons toutefois qu'il existe plusieurs systèmes judiciaires qui combinent de diverses manières les caractéristiques et besoins fonctionnels des deux types de recrutement. Pour ces pays, l'exposé des caractéristiques, des besoins fonctionnels et des solutions adoptées dans les pays qui ont opté pour l'une ou l'autre forme de recrutement est particulièrement instructif. Par exemple, dans les États Membres où le recrutement des juges est de type professionnel et où le nombre d'années d'expérience requises en tant qu'avocat pour accéder à la fonction de juge est très limité (dans certains pays d'Amérique latine et d'Afrique, par exemple), la nécessité d'une longue période de

formation initiale et d'évaluations périodiques de l'aptitude professionnelle en cours d'exercice est comparable à celles des pays pratiquant un recrutement de type administratif (recrutement dans la fonction publique).

## Modèle professionnel

Les juges sont généralement nommés ou élus parmi les avocats. Ils appartiennent donc au même corps professionnel que les avocats et partagent avec eux les mêmes processus de socialisation professionnelle, mais aussi les mêmes valeurs professionnelles et une vision commune de la nature et du contenu de leurs rôles respectifs dans la procédure judiciaire. En règle générale, un juge est recruté pour remplir un poste vacant et exercer auprès d'un tribunal spécifique—tribunal de première instance, cour d'appel ou cour suprême. Il n'existe pas de plan de carrière formel; autrement dit, les juges ne peuvent se porter candidats pour une promotion à un poste dans une juridiction supérieure et s'attendre légitimement à être évalués en concurrence avec d'autres juges candidats. Le juge d'un tribunal inférieur ne peut être nommé à un tribunal supérieur qu'à l'issue d'une toute nouvelle procédure de recrutement.

### Encadré 4. Recrutement des juges par voie d'élection: l'expérience des États-Unis

L'élection des juges par le peuple pour une durée déterminée est une pratique de recrutement suivie dans certaines régions des États-Unis. Ce système s'appuie sur l'idée que les citoyens doivent avoir le droit de désigner leurs propres juges et d'en choisir un autre lors de l'élection suivante s'ils ne sont pas satisfaits de la performance du juge en exercice. Les détracteurs de ce système prétendent qu'il n'est en rien garant d'un choix en fonction du mérite, et qu'il ne protège pas suffisamment l'indépendance des juges et l'image d'impartialité attachée à la fonction judiciaire. Pour répondre à ces critiques, certains États ont créé des commissions, composées généralement d'avocats, de juristes et de simples citoyens, qui soumettent au gouverneur de l'État une liste d'avocats qualifiés. Le gouverneur en nomme alors un à la fonction de juge; après quelques années d'exercice, le juge est soumis à une élection en vue de son maintien dans laquelle il n'y a pas d'autres candidats. Cela étant, même cette solution ne répond pas à l'autre critique à l'encontre de l'élection des juges, à savoir que les électeurs ne disposent pas d'informations fiables leur permettant de choisir en connaissance de cause.

Dans certains États (par exemple, Alaska, Arizona, Colorado, Utah), des agences spécialisées ont été créées pour évaluer le comportement professionnel des juges qui briguent un nouveau mandat: elles procèdent à des sondages d'opinion auprès d'avocats qualifiés, de juristes et de citoyens connaissant directement la conduite de l'intéressé (intégrité, compétences juridiques, aptitude à communiquer, aptitude à travailler efficacement avec le personnel du tribunal et d'autres juges, ponctualité et compétences administratives). Les résultats de ces sondages sont ensuite diffusés aux électeurs sous diverses formes, avant l'élection; des recherches ont montré que la population tient effectivement compte de cette information au moment du scrutin<sup>a</sup>.

<sup>a</sup>Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, dans *Judicature*, Vol. 82, no. 5, p. 2006-215.

Les pays de *common law* qui choisissent leurs juges parmi les avocats ou juristes expérimentés ont pour tradition commune de confier à l'exécutif d'importants pouvoirs de décision dans la désignation des juges. C'est également le cas d'autres pays, dont par



exemple certains pays d'Amérique latine. Depuis quelques décennies, on s'efforce de rendre le processus de nomination des juges plus transparent et/ou plus participatif, voire de limiter considérablement le pouvoir de l'exécutif dans ce domaine.

#### **Encadré 5. Évolution des mécanismes utilisés pour la nomination des juges: Angleterre et Pays de Galles, États-Unis, Australie**

Pendant quelque 900 ans et jusqu'en 2005, en Angleterre et au Pays de Galles, le lord Chancelier exerçait des fonctions législatives, judiciaires et exécutives, se trouvant notamment à la tête d'un ministère chargé des tribunaux et de la nomination des juges. La Loi de 2005 portant réforme constitutionnelle (*Constitutional Reform Act*) a remplacé ce système par une commission de nomination des juges appelée Judicial Appointment Commission (composée essentiellement de juges de rang élevé); les fonctions du lord Chancelier se limitent désormais à accepter—ou exceptionnellement à rejeter en justifiant sa décision—les recommandations de ladite Commission<sup>a</sup>.

Aux États-Unis, les juges fédéraux sont nommés par le Président et confirmés par un vote du Sénat. Le Sénat a renforcé son rôle et examine de près les nominations du Président, notamment les nominations initiales et la nomination des juges des cours d'appel fédérales (juges de district et juges itinérants)<sup>b</sup>.

En Australie, l'exécutif dispose toujours d'un pouvoir illimité dans la nomination des juges; l'idée d'instaurer une plus grande transparence dans la nomination des juges fait l'objet de débats récurrents<sup>c</sup>.

<sup>a</sup>Judicial Appointments in England and Wales: Policies and Procedures, [www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact](http://www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact).

<sup>b</sup>Voir Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), *The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees*, dans *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 2, p. 259 à 278.

<sup>c</sup>Voir, par exemple, Simon Evans et John Williams, *Appointing Australian Judges: A New Model*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=938650#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650#).

### **Modèle administratif**

Dans ce modèle, les juges (mais aussi les procureurs) sont recrutés par voie de concours. Ceux-ci sont organisés périodiquement et comportent des épreuves écrites et/ou orales qui visent à vérifier la connaissance théorique des différentes branches du droit. En règle générale, les candidats sont de jeunes diplômés en droit, de bonne moralité<sup>2</sup> et sans expérience professionnelle; ils accèdent à la charge judiciaire assez jeunes (normalement entre 25 et 30 ans). Ils exercent la fonction de juge généralement pendant toute leur vie professionnelle, suivant une carrière qui, selon diverses modalités, combine ancienneté et évaluations professionnelles. L'âge obligatoire de la retraite varie d'un pays à l'autre: en Allemagne, en Autriche et en France, il est de 65 ans; en Espagne, de 70; et en Italie de 75.

<sup>2</sup>Dans la plupart des pays, on entend par "bonne moralité" le fait que le candidat doit avoir un casier judiciaire vierge.

### Encadré 6. Tests psychotechniques

Dans certains États Membres—dont l'Autriche, la Hongrie et les Pays-Bas—, la sélection des nouveaux juges repose notamment sur des tests psychotechniques. La France envisage également de recourir à cette pratique. Ces tests portent sur l'intelligence, l'aptitude à travailler en équipe, l'aptitude à prendre des décisions sous pression et d'autres points encore.

### Encadré 7. Tests psychotechniques en Autriche

À l'issue de la première année de formation (tronc commun pour toutes les professions juridiques), les diplômés en droit qui ont l'intention de suivre la formation de trois années supplémentaires requise pour accéder aux fonctions judiciaires doivent passer des examens écrits et oraux, mais également subir une série de tests psychotechniques. Ces tests sont administrés par une entreprise privée spécialisée, à des groupes de 6 ou 7 candidats; ils durent une journée entière. Outre les tests portant sur les qualités personnelles comme l'intelligence, la personnalité, l'aptitude à se concentrer, les candidats se prêtent à un entretien individuel. S'y ajoutent des discussions de groupe, sous observation, qui portent sur des points décidés à l'avance, par exemple les qualités requises pour être un "bon" juge ou un bon "gestionnaire". Les entretiens individuels et les discussions de groupe sont filmés.

Les résultats des tests, des entretiens individuels et de l'observation des candidats par des psychologues lors des discussions de groupe ne déterminent pas en soi la réussite ou l'échec. La totalité du dossier (y compris l'enregistrement des entretiens et discussions) est remis à la cour d'appel, qui en tient compte lors de l'évaluation globale, portant également sur les résultats des épreuves écrites et orales et l'évaluation de l'aptitude professionnelle des candidats durant la première année de formation<sup>a</sup>.

<sup>a</sup>Les informations concernant les tests psychotechniques conduits en Autriche ont été recueillies lors d'un long entretien au Ministère autrichien de la justice.

Le modèle administratif (recrutement dans la fonction publique) part du principe que la socialisation professionnelle, ainsi que la maturation et l'acquisition des compétences professionnelles des juges se feront essentiellement au sein même du système judiciaire et seront en grande partie déterminées par lui. Il en découle donc une division des processus de socialisation professionnelle et d'acquisition des compétences professionnelles entre les différentes professions juridiques (avocats, juges, procureurs) immédiatement ou peu de temps après les études supérieures, division qui ne s'opère pas dans les États Membres où les juges sont recrutés parmi les avocats expérimentés.

La nécessité de procéder à des évaluations périodiques et approfondies de l'aptitude professionnelle des juges et des procureurs est étroitement liée à ce modèle de recrutement. Comme les juges sont recrutés principalement, voire exclusivement, sans bénéficier d'une expérience professionnelle préalable, et comme ils exercent leurs fonctions pendant 30 ou 40 années ou plus, il est prévu de procéder à des évaluations périodiques pour répondre à divers besoins fonctionnels: en premier lieu, il s'agit de vérifier que les jeunes juges (et procureurs) ont effectivement acquis les compétences professionnelles requises; par la suite, il s'agit de choisir les plus compétents d'entre eux pour remplir les postes les plus élevés; il s'agit enfin de veiller à ce que les juges et les procureurs entretiennent leurs compétences professionnelles tout au long de leur longue carrière jusqu'à la retraite.

obligatoire. Il est une autre fonction importante, souvent négligée, d'un système d'évaluation efficace, qui consiste à fournir des informations permettant d'affecter des magistrats à des fonctions leur correspondant tout particulièrement.

Ce sont là les principales caractéristiques du recrutement administratif. Certaines différences méritent toutefois d'être mentionnées dans les méthodes de sélection pratiquées par les différents pays s'agissant du recrutement, de la formation initiale et de l'évaluation des aptitudes professionnelles en cours de service, que nous examinerons ci-après.

#### 4. Formation initiale

Dans certains États Membres, tous les jeunes diplômés en droit se destinant à une carrière juridique doivent suivre avec succès une période de formation commune (qui comprend des stages pratiques auprès d'un tribunal) avant de pouvoir prétendre à une fonction judiciaire. Dans d'autres pays, ils peuvent être recrutés dès l'obtention de leur diplôme, la division entre les différentes carrières juridiques intervenant immédiatement après les études de droit, comme c'est le cas en Espagne, en France et en Italie<sup>3</sup>. Il a été proposé, au sein de commissions de réforme mais aussi lors de débats dans ces pays, de prévoir, à l'issue des études de droit, une période de formation pratique commune pour tous les futurs membres des professions juridiques. Cette innovation favoriserait des valeurs professionnelles communes et une meilleure compréhension des caractéristiques fonctionnelles propres au rôle professionnel respectif du juge et de l'avocat. Dans le même temps, elle permettrait d'éliminer, ou du moins d'atténuer, les tensions et conflits récurrents dans les relations entre juges et avocats dans ces pays.

La formation initiale et l'évaluation professionnelle des stagiaires sont plus centralisées dans certains pays que dans d'autres. Dans certains pays, on a créé des écoles spéciales pour assurer la formation professionnelle initiale des diplômés en droit déjà admissibles au corps judiciaire. C'est le cas notamment en Espagne et en France.

##### Encadré 8. Formation initiale en Espagne et en France

En Espagne et en France, la formation initiale dure 24 et 31 mois, respectivement. Dans les deux pays, la formation relève d'écoles nationales. Une partie de la formation est centralisée (en ce qui concerne les questions juridiques et les aspects pratiques de l'activité judiciaire, les procès fictifs, et les matières non juridiques comme l'utilisation des TIC dans un cadre judiciaire). Un volet important de la formation initiale se fait "sur le tas" auprès d'un tribunal (et en France, également auprès d'un procureur), sous la supervision de juges expérimentés. Éventuellement, les stagiaires passent un certain temps auprès de divers organismes publics ou dans un cabinet d'avocats. Les stagiaires qui, en fin de formation, sont bien notés sont affectés à un tribunal de première instance et deviennent juges à part entière. Ceux qui échouent peuvent suivre une nouvelle formation, mais s'ils échouent de nouveau, ils sont exclus (situation au demeurant fort rare)<sup>a</sup>.

<sup>a</sup>Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, dans *Judicature*, Vol. 82, no. 5, p. 2006-215.

<sup>3</sup>Voir Di Federico Giuseppe (dir. publ., 2005), *Recruitment, Professional Evaluations and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bologna. Cet ouvrage peut être consulté sur le site [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it); il rassemble les contributions de plusieurs auteurs.

### Encadré 9. Formation initiale en Autriche et en Allemagne

En Autriche, la planification détaillée de la formation (qui dure quatre ans, dont une première année de tronc commun pour toutes les professions juridiques) et l'évaluation des candidats relèvent de l'un des quatre districts des cours d'appel. C'est dans ce cadre que les candidats sont évalués, et non seulement au moyen d'examens écrits et oraux. En effet, l'évaluation porte également sur les compétences juridiques dont ils ont pu faire preuve au cours de longs stages pratiques auprès d'un tribunal sous la supervision de juges expérimentés, ainsi que sur leur personnalité et leur comportement. À l'issue des quatre années de formation, pour chacun des postes vacants dans un tribunal de première instance, le Ministre de la justice nomme l'un des deux ou trois candidats choisis et proposés par les présidents des cours d'appel pour remplir les postes vacants dans leurs districts respectifs. Ce mécanisme ressemble dans une certaine mesure à un système de recrutement par cooptation, où les juges de rang supérieur jouent un rôle important dans le recrutement des candidats à la fonction judiciaire.

En Allemagne, à l'issue de la période de deux ans de formation de deuxième cycle, commune à toutes les professions juridiques, les candidats ayant réussi peuvent postuler à un poste de "juge stagiaire" pour remplir l'un des postes vacants dans les tribunaux de première instance. Seuls les candidats ayant reçu les meilleures notes ont une réelle chance d'être nommés. Les procédures d'évaluation et de nomination varient dans une certaine mesure d'un *Land* à l'autre. Le plus souvent, les candidats doivent se soumettre à un long entretien structuré devant une commission ministérielle, qui tient également compte des évaluations reçues à ce jour par le candidat. Dans certains *Länder*, la décision finale de nommer un juge stagiaire incombe au ministre, dans d'autres, elle incombe au président du tribunal régional; dans d'autres encore, c'est une décision conjointe du ministre et d'une commission nommée par le Parlement du *Land*<sup>a</sup>.

La période de stage dure de trois à cinq ans. À l'issue de cette période, si les résultats sont concluants, les juges stagiaires sont nommés "juges à vie" (c'est-à-dire jusqu'à leur retraite obligatoire à 65 ans) par les mêmes autorités qui les avaient nommés juges stagiaires<sup>b</sup>.

Les juges stagiaires exercent les mêmes fonctions judiciaires que les autres juges de première instance; ils suivent des programmes de formation sur des questions telles que l'organisation du tribunal, la manière de traiter les plaideurs, les aspects psychologiques de la communication avec les parties à un litige et les avocats, la vérification des faits, l'analyse des preuves, la déposition des témoins, la gestion du travail, l'expression orale, et d'autres sujets encore. La responsabilité de l'évaluation professionnelle incombe au président du tribunal régional; il est tout à fait normal de voir le président ou le vice-président du tribunal assister, en simple spectateur, à un procès conduit par un juge stagiaire faisant l'objet d'une évaluation. Les principaux critères d'évaluation sont les suivants: la compétence professionnelle (par exemple, connaissance du droit matériel et du droit procédural, aptitude à conduire un procès); les compétences personnelles (par exemple, aptitude à assumer la charge de travail, aptitude à prendre des décisions, utilisation des technologies de l'information et de la communication); les compétences sociales (aptitude à mener une discussion constructive ou une médiation, respect des soucis manifestés par les parties); et les aptitudes à diriger (expérience administrative, aptitude à diriger autrui). Ces mêmes critères sont utilisés ensuite pour l'évaluation professionnelle des juges en cours de carrière.

<sup>a</sup>Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, dans *Judicature*, Vol. 82, no. 5, p. 2006-215.

<sup>b</sup>Ibid.

## 5. Évaluation professionnelle

L'évaluation professionnelle des juges varie d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse des méthodes et de la périodicité, de la rigueur avec laquelle l'évaluation est menée ou des agents chargés de cette évaluation. Dans certains États Membres, elle n'intervient que lorsqu'un juge prétend à une promotion. Dans d'autres, tous les juges se soumettent à une évaluation à intervalles réguliers (par exemple, en Autriche, en France et dans les seize *Länder* de la République fédérale d'Allemagne, où l'évaluation périodique a lieu tous les 2 à 5 ans). Il est tenu compte de ces évaluations lorsqu'il y a lieu de choisir parmi eux les candidats les plus qualifiés pour une promotion à un niveau supérieur et pour remplir les postes vacants dans ces juridictions.

Dans certains États Membres, l'évaluation périodique comporte d'autres types d'évaluation des aptitudes professionnelles plus spécifiques lorsqu'une promotion est en jeu. En Allemagne, par exemple, les juges de première instance qui demandent à être nommés au Tribunal régional supérieur sont tenus d'exercer les fonctions de juge près ce tribunal pour une période probatoire de 8 à 12 mois; leurs aptitudes sont évaluées par le président du Tribunal supérieur, c'est-à-dire le tribunal auprès duquel ils exerceraient si la promotion leur était accordée.

Dans la plupart des États, l'évaluation tient compte des compétences juridiques et des compétences professionnelles; cela étant, les critères retenus pour l'évaluation peuvent être formulés de façon plus ou moins analytique; des critères de nature différente peuvent également être retenus.

### **Encadré 10. Critères d'évaluation professionnelle dans les pays européens de tradition civiliste: Allemagne, Autriche, Espagne, France et Italie**

En France, le formulaire d'évaluation compte quatre catégories (aptitudes professionnelles générales, dont la capacité de décider, la capacité d'écoute et d'échange avec autrui, la capacité d'adaptation à de nouvelles situations; les compétences juridiques et techniques, dont la capacité de mobiliser les connaissances acquises et celle de présider; les compétences organisationnelles, dont la capacité de diriger une équipe, de gérer un tribunal; et la capacité de travail, y compris les relations professionnelles avec d'autres institutions).

Dans les seize *Länder* de la République fédérale d'Allemagne, les critères sont les mêmes que ceux indiqués plus haut pour l'évaluation des juges stagiaires; ils sont non seulement présentés de manière analytique mais prévoient également des critères autres que les simples critères de connaissance et de compétence juridiques et de diligence.

D'une manière générale, au cours des dernières décennies, les critères d'évaluation des juges sont devenus (dans certains pays plus que dans d'autres), d'une part, plus analytiques dans l'examen des connaissances juridiques, des compétences judiciaires et de la diligence et, d'autre part, plus soucieux de prendre en compte des "qualités" autres que celles directement liées au *jus dicere* (compétences d'organisation, aptitudes sociales, maîtrise des techniques et des technologies permettant un meilleur fonctionnement du travail du juge et du tribunal tout entier, etc.).

On constate des différences dans la rigueur avec laquelle sont menées les évaluations du comportement professionnel. Dans certains pays, l'évaluation analytique donne lieu à une échelle de notes. Dans un des *Länder* allemands, par exemple, on estime que seuls 5 à 10 % des juges obtiennent la meilleure note ("excellent"); il en va de même

en Autriche, où les juges obtenant les moins bonnes notes peuvent être contraints d'accepter une diminution de salaire, voire de prendre leur retraite. Dans d'autres pays, l'évaluation professionnelle n'est guère sélective. En Italie, par exemple, les lois et règlements régissant les évaluations professionnelles ont été interprétés de manière fort indulgente par le Conseil supérieur de la magistrature, à tel point qu'au cours des 40 dernières années tous les juges ont été promus aux niveaux les plus élevés de carrière et de salaire, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou pénales très graves. En Espagne, la promotion entre le premier et le second degré de la carrière, à savoir de "juge" à "magistrat", peut intervenir sur le seul critère de l'ancienneté<sup>a</sup>.

<sup>a</sup>Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, dans *Judicature*, Vol. 82, no. 5, p. 2006-215. Le terme "magistrat" n'a pas la même signification dans tous les pays. En Italie, comme en France, le terme englobe les juges et les procureurs. En Espagne, au contraire, le terme "magistrat" sert à indiquer un niveau spécifique dans la carrière des juges. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, le terme désigne un juge auquel ont été confiées des fonctions spécifiques.

Dans les États Membres dont le système de recrutement se fonde sur le modèle administratif, l'évaluation périodique des juges touche à la relation entre indépendance et obligation de rendre des comptes. En effet, ces évaluations sont nécessaires pour faire en sorte que les juges soient comptables de leurs actes (et, ce faisant, pour garantir la qualité du service judiciaire). En même temps, il faut prendre des mesures pour éviter le risque que les évaluations professionnelles ne soient utilisées pour influencer indirectement les décisions judiciaires.

C'est pourquoi, dans les pays de tradition civiliste, les juges disposent de diverses voies de recours contre les décisions défavorables concernant leur statut, c'est-à-dire celles concernant les évaluations professionnelles, la carrière, les mutations, la répartition des affaires (la question de la discipline sera examinée plus loin). Dans la plupart des pays d'Europe continentale, les juges (à l'instar de tous les autres fonctionnaires) peuvent faire appel de ces décisions sur des points de fait ou de droit auprès d'un juge administratif. En règle générale, les juges peuvent également demander que leur contestation soit examinée et tranchée par les autorités ayant pris la décision défavorable. Dans les *Länder* allemands, le juge qui estime que l'évaluation professionnelle porte atteinte à son indépendance (par exemple, parce que l'évaluation a porté sur la teneur même des jugements qu'il a prononcés) peut faire appel de cette décision devant un tribunal spécial dit "tribunal de service", composé exclusivement de juges.

Les réformes les plus visibles dans le domaine de la gouvernance du personnel judiciaire, lesquelles, au cours des dernières décennies, ont tenté d'associer, au niveau opérationnel, les valeurs que sont l'indépendance et l'obligation de rendre compte de son action, ont visé notamment à:

- Accroître les garanties de qualification professionnelle des juges et promouvoir l'obligation, pour les juges, de rendre compte de leur action (au moyen de réformes dans le domaine du recrutement, de la formation initiale et continue, de l'évaluation professionnelle, de la carrière, de la répartition des affaires et de la discipline); et/ou
- Favoriser, sous diverses formes, la participation des juges à la direction de juges moins expérimentés, dans un souci de protéger l'indépendance judiciaire.

Dans certains États, comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la France, les décisions relatives au statut des juges, depuis le recrutement jusqu'à la retraite, relèvent, selon des



modalités et à des degrés variables, des présidents de tribunaux, des conseils de la magistrature ou d'organismes ad hoc comptant des représentants de juges (le plus souvent, les juges de rang élevé sont surreprésentés), des ministres de la justice et, dans certains *Länder* allemands, de commissions parlementaires<sup>4</sup>.

Dans d'autres États, comme l'Espagne et l'Italie, la gestion du personnel judiciaire, du recrutement à la retraite, est assurée avant tout par des conseils de la magistrature centralisés généralement composés, selon des proportions variables, par des représentants de juges et de non-juges, le plus souvent des avocats en exercice ou des professeurs d'université<sup>5</sup>.

### Encadré 11. Indépendance judiciaire et conseils de la magistrature

Depuis quelques dizaines d'années, les conseils de la magistrature (ou conseils de la justice) centralisés se sont multipliés en Europe<sup>a</sup>, en Amérique latine<sup>b</sup>, en Afrique<sup>c</sup> et au Moyen-Orient<sup>d</sup>. La plupart d'entre eux, mais non tous, ont été créés dans le but principal de promouvoir et de protéger l'indépendance des juges; c'est le cas des pays où les conseils de la magistrature ont certainement joué un rôle fondamental dans la promotion de l'indépendance judiciaire. Les conseils diffèrent toutefois les uns des autres pour ce qui est de leur pouvoir de décision sur le statut des juges, leur composition et les modalités d'élection ou de nomination de leurs membres. Cette situation tient à une vision assez différente des moyens institutionnels à mettre en œuvre pour protéger l'indépendance des juges ou pour trouver un équilibre plus juste entre l'indépendance des juges et l'obligation pour ces derniers de rendre compte de leurs actes. Cela étant, rien n'indique que ces conseils centralisés soient une condition nécessaire et préalable pour protéger l'indépendance de la justice. Il serait effectivement difficile de prétendre que, dans les pays n'ayant pas mis en place de tels conseils (comme l'Allemagne ou l'Autriche), les juges sont moins indépendants que ceux qui exercent notamment en Argentine, en Belgique, en Bulgarie, en Espagne, en France, en Géorgie, en Italie, aux Pays-Bas ou en Roumanie. Par ailleurs, on a exprimé la crainte dans certains pays (comme l'Espagne, la France ou l'Italie) que, dans les conseils nationaux composés majoritairement de juges élus par leurs pairs, l'esprit de corps ne l'emporte sur la protection d'autres valeurs importantes pour le bon fonctionnement de la justice, comme l'obligation pour les juges d'être comptables de leurs actions<sup>e</sup>.

<sup>a</sup> Pour la composition et les fonctions des conseils de la magistrature (ou conseils de la justice) mis en place par la plupart des 47 pays du Conseil de l'Europe, voir [www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/travaux10\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/travaux10_FR.asp)

<sup>b</sup> Voir V. Autheman et S. Elena, "Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America", IFES Rule of Law White Paper Series (2004); [www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper\\_2\\_FINAL.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf).

<sup>c</sup> Voir, par exemple, le National Judiciary Council du Nigéria à l'adresse [www.njc.gov.ng/index.php](http://www.njc.gov.ng/index.php).

<sup>d</sup> Voir "Judicial Council Reforms for an Independent Judiciary. Examples from Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Palestine", International Federation for Human Rights, mai 2009, [www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf).

<sup>e</sup> C'est pour cette raison que le Parlement français a récemment approuvé une réforme constitutionnelle en vertu de laquelle les représentants des magistrats ne seront plus majoritaires dans les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature (Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, art. 31). Pour un exemple d'esprit de corps au sein d'un conseil de la magistrature, voir G. Di Federico, "Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy" (cité plus haut à la note 9); voir également G. Di Federico, "Independence and Accountability of the Italian Judiciary: the Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective," dans A. Sajo (dir. publ.), *Judicial Integrity*, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, p. 181 à 206.

<sup>4</sup> Esterling K. M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, dans *Judicature*, Vol. 82, no. 5, p. 2006-215.

<sup>5</sup> Ibid.

## 6. Formation continue

Durant toute la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la simple idée qu'un juge en fonctions puisse avoir besoin d'une formation complémentaire était considérée comme frisant l'insulte. Les premières institutions consacrées spécifiquement à cette fonction ont moins de cinquante ans: l'École nationale de la magistrature en France et le Federal Judicial Center des États-Unis ont été établis, l'une en 1958 et l'autre en 1967. Depuis, des initiatives de diverses sortes se sont multipliées partout dans le monde, en Amérique du Nord et du Sud, en Afrique, en Australie<sup>6</sup>, au Proche et Moyen-Orient, pour dispenser des programmes de formation continue à l'intention des juges et pour créer des institutions spécialisées chargées d'organiser et de gérer ces programmes. La plupart des écoles qui proposent des programmes de formation continue dispensent aussi des programmes de formation initiale.

La formation continue a pour but principal de dispenser des programmes permettant d'examiner les évolutions de la législation et de fournir aux juges un forum de discussion sur les questions d'interprétation de ces évolutions et/ou sur des points complexes de la législation existante. Dans plusieurs États Membres, la formation continue des juges a été élargie pour englober également la déontologie judiciaire; les compétences en matière de direction et de gestion; la gestion du rôle; le recours à la technologie pour faciliter et accélérer les activités judiciaires; et l'évolution du droit international ou supranational susceptible d'affecter le travail des juges. Les programmes peuvent prendre la forme d'exposés présentés soit dans l'établissement de formation même soit au tribunal, où le personnel formé par l'établissement dispense généralement la formation.

Dans certains États Membres, les établissements assurant la formation continue des juges dispensent également une formation continue à l'intention du personnel non judiciaire des tribunaux (par exemple, le Federal Judicial Center aux États-Unis et les écoles de la magistrature de certains *Länder* en République fédérale d'Allemagne, en Jordanie, au Ghana<sup>7</sup>, en Inde<sup>8</sup> et en Australie<sup>9</sup>). L'idée est que certains programmes de formation continue pour le personnel judiciaire et non judiciaire sont plus efficaces s'ils sont gérés et planifiés les uns en fonction des autres (par exemple, les programmes ayant trait aux innovations organisationnelles et technologiques dans le travail du tribunal). Dans d'autres pays (comme l'Espagne, la France et l'Italie), la formation continue des juges et du personnel non judiciaire est distincte, et dispensée par des établissements différents.

### Encadré 12. Institut judiciaire de Jordanie

Créé en 1988, l'Institut judiciaire de Jordanie dispense des cours et séminaires dans des domaines spécifiques du droit, mais aussi sur d'autres questions intéressant les professions juridiques, par exemple la médecine légale et l'informatique.

Les juges et les membres d'autres professions juridiques, mais aussi le personnel administratif des tribunaux, assistent à ces cours et séminaires.

Au nombre des objectifs confiés à l'Institut figure "la mise en place de passerelles de coopération judiciaire" avec les pays voisins; ce sont d'ailleurs des juges d'autres États arabes qui assistent à la plupart des séminaires<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Pour un complément d'information sur l'Institut judiciaire de Jordanie, voir [http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+\\_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/](http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/).

<sup>6</sup> Voir le National Judicial College en Australie, <http://njca.anu.edu.au/>.

<sup>7</sup> Voir [www.jtighana.org/](http://www.jtighana.org/).

<sup>8</sup> Voir l'Institute of Judicial Training and Research du Gouvernement de l'Uttar Pradesh, à l'adresse [http://ijtr.nic.in/about\\_us.htm](http://ijtr.nic.in/about_us.htm).

<sup>9</sup> Voir l'Australasian Institute of Judicial Administration, [www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programs.html](http://www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programs.html).



**Encadré 13. Institut de formation judiciaire du Ghana**

L'Institut de formation judiciaire du Ghana assure la formation des juges et des *magistrates* ainsi que du personnel des tribunaux et du personnel administratif du Service judiciaire. Les programmes de formation de l'Institut sont élaborés et administrés dans le souci de garantir une excellente qualité du travail judiciaire, et comptent à la fois des sessions d'orientation initiale pour les nouveaux juges et *magistrates* et des formations permanentes sur les questions nouvelles et la formation continue du personnel administratif.

Avant la création de cet Institut, les juges au Ghana ne suivaient aucune formation formelle une fois affectés à un tribunal. La Loi de 1960 sur le Service judiciaire prévoyait des dispositions relatives à la création d'une école de formation des greffiers et d'autres personnels judiciaires. Par ailleurs, la loi ouvrait la voie à la formation judiciaire, qui devait commencer en 1965 avec la création de l'École de formation du Service judiciaire, laquelle avait pour mission d'assurer la formation du personnel du Service judiciaire du Ghana. À l'époque, la formation se faisait principalement dans le cadre de séminaires ad hoc et de mentorats auprès de juges plus expérimentés. Au milieu des années 70, les *magistrates* bénéficiaient d'une formation et, à la fin des années 80, une formation continue était proposée aux juges et aux *magistrates*.

En 1995, l'École de formation est devenue l'Institut de formation judiciaire continue du Ghana, en raison de son mandat élargi pour devenir, en 2004, l'Institut de formation judiciaire, avec la nomination d'un directeur à temps complet. D'après son site Web ([www.jtighana.org](http://www.jtighana.org)), l'Institut "reconnait le fait que les personnes jouissant d'une expérience et de compétences antérieures en qualité d'avocat nécessitent une formation complémentaire pour exercer les fonctions de juge. Par ailleurs, l'Institut de formation judiciaire reconnaît que les normes sociales et techniques évoluent constamment au Ghana, imposant aux juges des exigences toujours nouvelles. Des programmes supplémentaires d'enseignement et de formation sont donc nécessaires pour permettre aux juges de répondre à ces exigences et d'exercer efficacement leurs fonctions dans la société ghanéenne".

Sur le site Web de l'Institut, on trouve également nombre de ressources juridiques et supports pédagogiques, dont le code de déontologie et divers textes législatifs.

On se fera une idée précise de l'ampleur et de la diversité des activités de formation judiciaire et des techniques d'enseignement en consultant, par exemple, le site Web du Federal Judicial Center des États-Unis<sup>10</sup>.

## 7. Recrutement, révocation, rémunération

Dans les pays de *common law*, où l'exécutif et le législatif jouent toujours un rôle prédominant dans la nomination des juges, une tendance se dégage clairement en faveur de mécanismes de nomination plus transparents grâce à l'introduction, formelle ou moins formelle, de diverses modalités de participation de personnes professionnellement qualifiées pour évaluer des candidats ou des personnes nommées. Au demeurant, le pouvoir discrétionnaire des organismes procédant aux nominations permet de mieux garantir une sélection objective et motivée par des critères professionnels. Cette même tendance se dessine dans les pays où les juges sont élus.

<sup>10</sup>Voir [www.fjc.gov](http://www.fjc.gov). Le Centre dispose également d'un réseau de radiodiffusion par satellite, le "Federal Judicial Television Network", qui diffuse ses programmes dans plus de 300 cours fédérales. Certains de ces programmes sont diffusés en direct depuis les studios gérés par le Centre, ce qui permet aux juges et au personnel des tribunaux du pays d'être en liaison directe avec les formateurs.

Dans les pays de tradition civiliste, le recrutement des juges se fait par voie de concours dans le cadre desquels, d'une manière ou d'une autre, les juges en exercice jouent un rôle décisif, ou du moins significatif. Dans la plupart de ces pays, les décisions cruciales concernant le recrutement peuvent être contestées par le candidat, auprès d'un juge administratif. De manière plus générale, dans ces pays, les juges peuvent faire appel de toutes les décisions concernant leur statut (évaluation professionnelle, carrière, mutation, mesure disciplinaire, etc.) dans le cadre d'une procédure judiciaire ou quasi-judiciaire confiée à des entités (tribunal, conseil ou comité) composées exclusivement ou principalement de juges.

Dans les pays de tradition civiliste comme dans les pays de *common law*, les juges peuvent être révoqués avant l'expiration de leur mandat uniquement par le biais d'une procédure quasi-judiciaire confiée à une commission composée exclusivement ou principalement de juges (les juges y sont en tout état de cause largement représentés). Le droit de faire appel de ces décisions est toujours prévu (la seule exception étant dans le cas, très rare, de la révocation par destitution ou procédure *d'impeachment*).

#### **Encadré 14. Indépendance judiciaire, rémunération et pensions: Canada, États-Unis et Italie**

Dans certains États Membres, la sécurité financière fait partie des conditions de service des juges. La Constitution des États-Unis, par exemple, prévoit que la rémunération des juges fédéraux ne peut être réduite en cours d'exercice. Ces dernières années, certains États Membres ont adopté des solutions plus souples afin d'éviter les négociations entre les juges et l'exécutif, mais aussi pour veiller à ce qu'il n'y ait aucune manipulation—ou apparence de manipulation—des juges par l'exécutif, par le biais des conditions de rémunération des juges et de versement d'autres prestations. C'est le cas, notamment, en Italie et au Canada. En Italie, une loi de 1984 prévoit un mécanisme automatique d'augmentation des salaires et des pensions des juges tous les trois ans, de manière à maintenir leur rémunération bien au-dessus de celle des autres fonctionnaires. Au Canada, suite à un arrêt de la Cour suprême en 1997, des commissions ou tribunaux sur les questions de rémunération des juges, fédéraux et provinciaux, ont été créés. Ces commissions réexaminent périodiquement les conditions financières dont bénéficient les juges (traitements, pensions, *per diem*, etc.) sur la base de divers paramètres établis par la loi, dont le coût de la vie. Ces commissions "d'arbitrage" sont composées de représentants de l'association des juges et de l'exécutif, et sont généralement présidées par une personne professionnellement qualifiée, convenue par les deux parties et nommée par le Ministre de la justice. Dans la plupart des provinces, les recommandations formulées par ces commissions sont soumises à l'exécutif et sont de nature consultative. Dans certaines provinces, elles s'imposent à l'exécutif (par exemple, en Nouvelle-Écosse). Là où les recommandations ont un caractère consultatif, un contrôle judiciaire limité est autorisé, en ce sens que le tribunal exerçant le contrôle ne peut trancher les aspects financiers litigieux, mais peut renvoyer la question à l'exécutif ou à la commission, en indiquant les points qu'il estime inacceptables.

## **8. Conclusions et recommandations**

- Lorsque le recrutement se fait par voie d'examens écrits, ceux-ci devraient être organisés par l'État afin d'établir des critères communs et des procédures transparentes garantissant l'impartialité de l'évaluation de chaque candidat. Les copies des candidats devraient être anonymes. Si des représentants d'autres professions juridiques sont membres du jury d'examen, ils ne devraient pas être plus nombreux que les représentants des juges.

- Lors de l'évaluation du travail des juges, il faudrait se garder de toute ingérence dans les décisions qu'ils ont à prendre dans une affaire particulière. Le nombre d'appels formés contre les décisions/jugements d'un juge et tranchés favorablement ne devrait pas être un critère d'évaluation de la qualité de son travail.
- Lorsque le recrutement se fait par désignation d'un candidat, la procédure de proposition et de désignation du candidat devrait être tout à fait transparente, pour garantir les qualifications professionnelles et la nature non politique du choix.
- Lorsque les juges sont élus, il faudrait préparer l'élection en recueillant suffisamment d'informations sur tous les candidats concernant leur comportement professionnel, pour éviter la politisation des élections.
- Il faudrait adopter des mesures dans le cadre des mécanismes de recrutement pour que le corps judiciaire soit représentatif de la structure sociale du pays et pour éviter toute discrimination en fonction de la race ou du sexe.
- La formation juridique des juges et des avocats devrait prévoir des études de cas, une formation pratique et méthodique, l'enseignement des compétences nécessaires pour organiser son travail efficacement (notamment des principes de gestion du rôle et des affaires) et l'acquisition de compétences sociales.
- À l'issue de la formation universitaire, il faudrait prévoir des programmes de formation pratique destinés à préparer les juges aux tâches professionnelles (thèmes spéciaux relevant du droit matériel et du droit procédural et compétences pratiques et d'organisation).
- La formation initiale devrait être suivie par une formation continue régulière. La formation continue des juges en exercice devrait être considérée comme obligatoire, du moins être effectivement encouragée.
- La formation professionnelle continue des juges devrait être accessible à tous les juges, quel que soit leur poste ou leur lieu d'affectation.
- Les activités de formation initiale et continue peuvent être efficacement assurées par la création d'instituts de formation judiciaire. Ces instituts devraient répondre aux besoins des juges et du personnel des tribunaux en matière de formation.
- Les instituts de formation judiciaire devraient se doter de moyens de recherche de manière que les programmes de formation répondent aux besoins fonctionnels des tribunaux et que leur efficacité opérationnelle puisse être évaluée.
- Les instituts de formation judiciaire devraient adopter divers programmes et techniques de formation pour assurer la plus grande efficacité possible et toucher toutes les parties prenantes, à savoir des programmes de formation présentielle, des programmes de formation en auto-apprentissage, et des programmes interactifs à l'aide des technologies adéquates. Une attention particulière devrait être portée à la mise en place de programmes de formation pour les juges et le personnel des tribunaux dans le but de promouvoir la modernisation organisationnelle et technologique des tribunaux.
- La rémunération des juges devrait mettre ceux-ci à l'abri de toute difficulté économique. Les augmentations de traitement devraient se fonder sur des critères objectifs et être décidées de manière absolument transparente.



## II. FONCTION ET GESTION DU PERSONNEL DES TRIBUNAUX

### 1. Introduction

L'intégrité et les capacités du système judiciaire ne naissent pas dans un vide. Ce sont des qualités qui s'affinent au fil du temps dans ces structures institutionnelles que sont les tribunaux et les organismes avec lesquels les tribunaux tissent des relations. Dans leurs interactions avec les autres acteurs de l'administration de la justice—parties aux litiges, avocats, témoins, procureurs, personnel des tribunaux—les juges acquièrent et consolident ces qualités. Les personnes avec lesquelles ils interagissent le plus au quotidien sont les personnels des tribunaux qui les aident dans leur travail. Les juges supervisent et dirigent l'activité de ces personnels, mais ils sont en même temps influencés par eux dans leurs échanges quotidiens et forgent des relations de travail continues avec eux. D'un point de vue institutionnel, il importe que le juge soit attentif à ces personnels et leur affectent des moyens pour que l'appui fourni par ces derniers soit le meilleur possible, tant qualitativement que quantitativement. Il importe tout autant que les relations de travail dans le cadre desquelles ces personnels fournissent leur appui soient solides, constructives et fondées sur la confiance réciproque. Il faut pour ce faire renoncer au modèle traditionnel et inefficace de relations entre juges et personnel où le juge est chef et décideur et l'employé simple subordonné s'acquittant mécaniquement des tâches qui lui sont confiées, pour adopter un modèle plus progressiste où juges et personnels des tribunaux font équipe pour examiner ensemble les meilleurs moyens de mettre l'appareil de la justice au service du public.

Si l'essentiel du débat sur la compétence et la déontologie judiciaires a trait au rôle des juges, on reconnaît de plus en plus l'importance du rôle du personnel des tribunaux. Le personnel d'appui non judiciaire, qui représente souvent la majorité des employés travaillant avec le juge, constitue en effet un volet essentiel de tout programme de réforme visant à renforcer l'intégrité et les capacités d'un système de justice. Les tribunaux ne sauraient exercer leurs fonctions sans ce personnel. Celui-ci est responsable des tâches administratives et techniques qui contribuent au règlement des affaires et à l'efficacité de l'appareil judiciaire<sup>11</sup>. Aspect sans doute plus important encore, ce personnel constitue généralement le premier point de contact ainsi qu'une source d'information pour presque tous ceux qui s'adressent à la justice. Ce contact initial détermine l'impression que se font les citoyens

---

<sup>11</sup>Entre autres fonctions, le personnel des tribunaux s'occupe des installations, aide à gérer les affaires, préserve les éléments de preuve, facilite la comparution des détenus et des témoins, et exécute tout un ensemble d'autres tâches qui aident à éviter tout retard et à garantir un processus de décision professionnel et rapide; il aide les juges à conduire des recherches juridiques approfondies et à rédiger des décisions, et veille à ce que les décisions soient annoncées et publiées selon les procédures prévues, facilitant ainsi la cohérence du processus décisionnel; il traite et conserve les dossiers en vue d'appels éventuels; et favorise l'indépendance des juges en contrôlant avec compétence les budgets et les finances et en favorisant la qualité des relations avec le public et la transparence des procédures.

du système de justice et la confiance qu'ils placent en ce système. Ces employés sont donc particulièrement bien placés pour promouvoir l'innovation et aider à améliorer le service au public, rehaussant ainsi l'image des tribunaux aux yeux du public.

Un autre aspect qui vient souligner l'importance des personnels des tribunaux est l'effet potentiellement déterminant que la division des tâches entre personnel d'appui et juges peut avoir sur l'efficacité et l'équité de l'administration de la justice. Le personnel non judiciaire appuie la mission principale des tribunaux (régler les différends) et leur fonction accessoire (gérer les tâches qui contribuent au règlement des affaires). Si le juge d'un petit tribunal doit pouvoir assumer toutes les tâches nécessaires pour que le tribunal puisse mener à bien sa mission, un tel rôle serait impossible dans un tribunal plus grand et plus complexe, en raison des contraintes de temps et de la charge de travail, mais aussi de l'absence des compétences requises pour effectuer certaines tâches de gestion indispensables dans un tribunal complexe. De ce fait, les juges surchargés de tâches administratives qui devraient être effectuées par du personnel d'appui risquent de ne plus s'intéresser à leur travail et de manifester des comportements non professionnels. En revanche, un juge qui admet qu'il peut réduire sa charge de travail administratif en la confiant à du personnel capable et qualifié, doté des capacités et de l'intégrité requises, peut alors consacrer toute son attention à sa mission essentielle, qui est de statuer sur les affaires—d'où une plus grande efficacité globale de la justice.

En raison du rôle que les personnels non judiciaires jouent en aidant les tribunaux dans leur travail, les efforts déployés pour renforcer l'intégrité et les capacités de la justice devraient prévoir des mesures pour assurer et préserver la qualité, la motivation et la continuité de ces personnels qualifiés. On peut atteindre plus facilement ces objectifs en prenant des initiatives de gestion du personnel dans divers domaines, tels que les systèmes de sélection et de nomination transparents fondés sur le mérite, la rémunération, le déroulement de carrière et la formation continue, l'évaluation régulière du comportement professionnel, les systèmes de mérite ou de récompense, les mesures disciplinaires et la révocation, la sécurité d'emploi, la responsabilisation et la gestion des performances. En effet, une meilleure gestion du personnel des tribunaux peut renforcer l'efficacité globale de la gestion au sein du système de justice. Un autre axe de réforme, qui constitue également un phénomène de plus en plus répandu s'expliquant en partie par la professionnalisation et la responsabilisation croissantes du personnel d'appui, est l'élaboration de codes de déontologie prescrivant des normes éthiques spécifiques pour le personnel des tribunaux. Cette professionnalisation s'explique quant à elle par l'introduction, dans un certain nombre de systèmes judiciaires en développement, de gestionnaires professionnels, d'administrateurs de tribunaux ou de directeurs qui assument de nombreuses fonctions administratives auparavant exercées par le président du tribunal et son adjoint.

## **2. Sélection et nomination**

Il existe de multiples approches pour concevoir des procédures de sélection et de nomination à même de garantir le recrutement de personnes très qualifiées pour remplir les postes au sein du personnel d'appui des tribunaux. La majorité des modèles bien conçus ont pour caractéristique commune de s'attacher à rendre les procédures transparentes pour l'ensemble du personnel des tribunaux et pour le public, et d'appliquer des normes strictes de recrutement et de promotion fondés sur le mérite. Pour ce faire, les postes, quel que soit leur niveau, devraient faire l'objet d'un avis de vacance pour attirer les

meilleurs candidats; la sélection finale doit se faire sur le mérite et non par népotisme ou en fonction d'autres considérations personnelles ou politiques malvenues. Un moyen d'y veiller consiste à établir des normes strictes en ce qui concerne les conditions de formation et d'expérience pour chaque poste; une autre consiste à organiser périodiquement des tests de niveau pour vérifier si les candidats possèdent les compétences requises pour chaque poste, les candidats les mieux notés obtenant un poste au sein du tribunal. Quelle que soit la méthode retenue, les informations concernant les postes vacants et les procédures de recrutement devraient être largement diffusées auprès du public. Ainsi, le système gagne en transparence et les risques de corruption dans la sélection et le recrutement des personnels des tribunaux s'en trouvent limités, ce qui contribue à garantir que les meilleurs candidats l'emportent à raison de leur mérite.

Une autre question importante est de déterminer qui est le mieux qualifié pour examiner les candidatures et sélectionner le nouveau personnel d'appui ou promouvoir le personnel en place. Là encore, il existe différents modèles susceptibles d'être utilisés par le système judiciaire. Certains systèmes ont introduit des administrateurs professionnels pour chaque tribunal, chargés de superviser les tâches administratives, y compris le recrutement de nouveau personnel<sup>12</sup>. Cette solution permet non seulement aux juges de se décharger des tâches administratives et de consacrer toute leur attention aux questions judiciaires, mais également de donner aux personnels des tribunaux la possibilité de participer à la formation des tribunaux et un sentiment d'appropriation de leur service et de leur équipe. Les administrateurs de tribunal doivent ainsi assumer des tâches supplémentaires, y compris celle de former et d'orienter les personnes qu'ils recrutent, mais un avantage essentiel est que les employés considèrent l'administrateur, et non quelqu'un appartenant à un organisme central, comme leur chef.

Une autre approche consiste à créer un système de recrutement centralisé, dans lequel un organisme ou une entité unique (souvent, le Ministère de la justice ou une administration) se charge d'organiser les tests de niveau et de recruter l'ensemble du personnel non judiciaire affecté aux tribunaux. Ce système de recrutement centralisé a l'avantage d'être rationalisé et de garantir l'uniformité des procédures de recrutement dans l'ensemble des tribunaux. Son principal inconvénient, toutefois, tient au fait que l'organisme central recruteur continue d'exercer une certaine supervision sur la personne recrutée, ce qui limite le pouvoir de supervision (et donc le pouvoir disciplinaire) des juges et/ou des gestionnaires de tribunal. Ce système instaure pour l'essentiel une hiérarchie obligeant l'employé à répondre devant deux supérieurs: le tribunal et le Ministère. On reproche en outre au système centralisé de ne pas tenir compte des besoins particuliers des tribunaux et de l'aptitude d'un candidat à s'acquitter correctement de ses fonctions au sein d'un tribunal. Il est donc impératif que les juges puissent donner leur avis concernant le recrutement de candidats ayant les capacités et l'intégrité requises, quel que soit l'organisme finalement chargé de procéder au recrutement. Par exemple, lorsque le recrutement relève d'un organisme central, les juges devraient s'entretenir avec les responsables des ressources humaines pour donner leur avis quant aux qualifications du personnel à recruter.

L'étude de cas ci-après, concernant la France, illustre comment un système centralisé de sélection et de nomination peut être structuré avec succès.

<sup>12</sup>Dans les tribunaux fédéraux des États-Unis, par exemple, l'administrateur du tribunal a pleine autorité et dispose du budget correspondant pour recruter du nouveau personnel sans en référer à un appareil central.



### Encadré 15. Système centralisé de sélection du personnel d'appui en France

Le recrutement et la nomination du personnel des tribunaux en France sont supervisés par le Ministère de la justice, qui utilise un système de sélection et de nomination uniforme. Tous les postes vacants font l'objet d'un avis de vacance au plan national sur un site Web spécifique, qui contient les descriptifs de poste, les conditions de formation et d'expérience requises des candidats, et des informations sur les tests auxquels ces derniers devront se soumettre. Les candidats potentiels peuvent ensuite télécharger un formulaire de candidature standard et le soumettre pour réserver une place en vue du cycle d'examens suivant.

Le type d'examen varie en fonction des postes. Pour certains postes, par exemple d'informaticien ou de traducteur assermenté auprès du tribunal, les candidats doivent justifier de compétences spécialisées, et donc se soumettre à des tests spéciaux qui permettent de vérifier qu'ils maîtrisent les domaines requis. Cela étant, la plupart des postes d'appui au sein des tribunaux sont essentiellement de nature administrative et, partant, n'appellent pas de compétences spécialisées. Les candidats à ces postes se présentent à un examen général, organisé une fois par an, qui comprend des épreuves écrites et orales permettant d'évaluer les compétences rédactionnelles et la culture juridique générale des candidats. Ceux qui sont bien notés aux deux types d'épreuves sont ensuite admis à une école spécialisée, où ils suivent un programme de formation pendant 18 mois<sup>a</sup>. À l'issue de cette formation, les candidats peuvent choisir leur affectation parmi les postes vacants en fonction de leurs notes en fin de programme et du classement final.

Ce système présente l'avantage d'être essentiellement fondé sur le mérite. Le poste auquel un candidat est affecté est déterminé par sa note à l'examen et son classement final à l'issue de la formation intense organisée par le Ministère de la justice. Cette structure centralisée vise à récompenser les candidats les plus doués et les plus motivés, garantissant ainsi que seuls les plus qualifiés seront affectés à un poste au sein d'un tribunal. Grâce au recrutement d'un personnel hautement qualifié, les juges et autres fonctionnaires judiciaires peuvent se concentrer sur leur mission, tout en recevant le soutien compétent de leurs collègues non judiciaires. Ce système progressif—candidature, formation, affectation—donne naissance à une culture institutionnelle qui permet aux personnes nommées de s'approprier leurs fonctions. Ce sentiment d'appropriation contribue au maintien d'un niveau élevé d'exigence et de qualité au sein des tribunaux, car le personnel est fier de sa mission et de son lieu de travail.

<sup>a</sup>Voir la section ci-après du chapitre pour une description détaillée de la structure des programmes de formation professionnelle à l'intention des personnels des tribunaux.

## 3. Formation professionnelle

La formation professionnelle et le perfectionnement des personnels des tribunaux constituent souvent l'un des principaux volets de nombreux programmes de réforme de la justice dans le monde. Un personnel bien formé permet de donner corps à l'intégrité et à la transparence judiciaires et de véhiculer cette image auprès des usagers. Une formation de qualité comporte quatre principaux avantages. Premièrement, elle peut renforcer la confiance du public dans la justice, grâce à un meilleur service aux usagers et à une plus grande transparence. Deuxièmement, elle est essentielle à l'efficacité des procédures et à la gestion du tribunal, qui sont directement liées à la compétence du personnel. Sans personnel bien formé, les juges consacrent inutilement beaucoup de temps aux tâches administratives, ce qui ralentit les procédures judiciaires et rend l'exécution des décisions difficile, voire impossible. Troisièmement, les programmes de formation peuvent être



adaptés de manière à réduire les comportements non professionnels et contraires à l'éthique. Quatrièmement, en renforçant le professionnalisme et en créant des compétences dans d'autres domaines, la formation a des effets bien au-delà des tâches principales confiées au personnel des tribunaux, améliorant ainsi les capacités dont disposent les tribunaux et renforçant la souplesse dont ils peuvent faire preuve.

Or, ces avantages sont menacés lorsque les programmes de formation du personnel des tribunaux ne sont pas dotés de financements suffisants ou qu'ils dispensent une formation rationalisée à des personnes dont les profils d'emploi et, partant, les besoins en formation, sont différents. Les programmes de formation sont également inefficaces si le personnel ne dispose pas d'un bon niveau d'instruction ou manque de ressources, ou s'il se retrouve ensuite confronté à de mauvaises conditions de travail l'empêchant de déployer ses nouvelles connaissances ou si le modèle ou la méthodologie utilisés pour la formation ont été mal choisis. De plus, parce qu'elle peut être plus facile à mettre en œuvre que d'autres mesures —, telles qu'une réforme stratégique ou des changements opérationnels —, la formation est souvent considérée comme le remède à tous les maux dont souffre la justice et se substitue alors à des mesures plus complexes.

Dans ce contexte, il importe d'aborder tout projet de formation destinée aux personnels d'appui des tribunaux en commençant par évaluer les besoins en formation et analyser l'infrastructure fonctionnelle des tribunaux et leurs pratiques opérationnelles, afin de déterminer les améliorations et changements, y compris la formation, qui seraient éventuellement nécessaires. On peut mener une évaluation formelle et complète des besoins de formation à partir de diverses sources, dont les enquêtes auprès du personnel et des usagers des tribunaux, les comités de formation, l'observation du fonctionnement des tribunaux, l'étude des demandes de formation, ainsi que des sources secondaires, comme les plaintes déposées et les décisions infirmées. Cette évaluation peut aider à identifier correctement le groupe cible, à élaborer un programme de formation dont la complexité correspond aux connaissances et aux aptitudes de ceux qui le suivent, à fixer et justifier des objectifs de formation clairs et à les faire correspondre aux priorités du tribunal, et à évaluer les succès potentiels et les risques éventuels d'un programme de formation proposé. Plus important encore, l'évaluation permet de déceler si le problème est effectivement lié à la formation ou s'il ne relève pas plutôt d'autres modes d'intervention. S'il ne s'agit pas d'un problème de formation, tout programme aussi complexe et coûteux soit-il ne fera rien pour améliorer la justice.

Longtemps, les modèles de formation des personnels des tribunaux ont été décentralisés et conçus au coup par coup. Cette méthode empêche de mettre en œuvre des initiatives à l'échelle du système et débouche souvent sur une absence totale de formation ou un manque de formation dans les domaines où elle est des plus nécessaires. Si une formation ponctuelle peut s'avérer utile pour des domaines spécialisés ou pour répondre à un besoin ou à problème spécifique, le plus souvent ce type de formation nuit aux efforts déployés pour assurer la formation de l'ensemble des personnels des tribunaux et dispenser des formations suffisamment approfondies pour apporter un changement. En fait, les formations décentralisées et ponctuelles risquent d'être moins efficaces et, donc, de ne pas permettre d'exploiter pleinement le potentiel qu'offre la formation elle-même ni le potentiel que possède le personnel qui aurait pu la mettre à profit.

Il importe également de veiller à ce que les programmes de formation non seulement répondent aux besoins des personnels des tribunaux, mais puissent également être adaptés au style d'apprentissage des intéressés devant suivre la formation. Les programmes devraient tous utiliser des techniques d'enseignement pour adultes afin que la formation soit interactive et intéresse l'apprenant adulte, mais les méthodes spécifiques peuvent varier. Par exemple,

les personnels des tribunaux dont le niveau d'instruction est faible et qui sont moins habitués à suivre un enseignement structuré pourraient bénéficier d'un mentorat et d'un apprentissage en cours d'emploi sous la direction d'un supérieur hiérarchique, alors que ceux qui ont l'habitude de suivre une formation de type scolaire tireraient davantage profit de séminaires de formation sur des thèmes concernant les tâches spécifiques dont ils doivent s'acquitter. Des logiciels de formation sur ordinateur peuvent être mis à profit pour la formation aux compétences et aux applications en informatique. Enfin, l'élaboration de manuels de procédure pour des tâches spécifiques peut faciliter la formation structurée et constituer une référence utile tout au long de la carrière d'un employé.

S'il n'existe pas de meilleur modèle unique pour la formation des personnels des tribunaux, les récentes réformes menées dans le monde font apparaître dans ce domaine trois grandes tendances non exclusives. L'une est la création d'une école centralisée pour la formation du nouveau personnel des tribunaux, dans une large mesure calquée sur le modèle des écoles de la magistrature de plus en plus prisées dans de nombreux pays pour la formation des candidats à la magistrature et des nouveaux juges. Cette approche vise avant tout à attirer des candidats de qualité et à créer un contexte d'apprentissage où les étudiants peuvent utiliser leurs compétences dans le cadre de cliniques juridiques et de stages. La deuxième tendance est le recours à la formation professionnelle continue du personnel d'appui déjà en place, les formations étant alors dispensées dans des centres satellites répartis au sein d'une région ou d'un pays. La dernière tendance est l'organisation de formations intensives sur une discipline particulière, qui visent à compléter une réforme plus générale, comme l'adoption d'une législation anti-corruption ou la mise en place d'un nouveau système de gestion des affaires. L'étude de cas ci-après décrit les succès remportés mais aussi les difficultés rencontrées lors de la création d'une école centralisée dispensant une formation initiale et une formation continue à l'ensemble des personnels des tribunaux en Roumanie.

#### **Encadré 16. L'École nationale des greffes en Roumanie**

Pendant plus d'une dizaine d'années après le lancement des réformes démocratiques en 1989, les personnels des tribunaux en Roumanie ont été principalement formés au niveau local, si tant est qu'ils aient reçu une formation, d'où un manque compréhensible de qualifications dans la plupart des cas. En 2004, le pays a créé l'École nationale des greffes, institution centralisée chargée de dispenser une formation initiale aux candidats à des postes au sein du personnel des tribunaux, ainsi que des programmes de formation continue pour améliorer les compétences du personnel déjà en poste.

Le programme de formation initiale de l'École vise à former les secrétaires juridiques, les statisticiens, les archivistes, les informaticiens et les sténographes. L'admission se fait par voie de concours; sont admis 100 candidats par an, sur quelque 300 demandes. Un examen d'entrée vérifie les connaissances des candidats sur le code pénal, le code civil et la structure du système judiciaire<sup>a</sup>. Il existe deux filières de formation: un programme de six mois pour les candidats titulaires des diplômes universitaires requis et un programme d'un an pour ceux qui n'ont qu'un diplôme d'études secondaires. Le programme porte sur les procédures civile et pénale, que viennent compléter la théorie juridique et les compétences pratiques, de même que l'étude du droit administratif, du droit commercial et du droit relatif aux droits de l'homme. Le programme est pratique: il est axé sur l'application de la théorie et prévoit des stages auprès des tribunaux. Si l'École a pour mission de former tous les nouveaux personnels des tribunaux, il arrive toutefois que des personnes soient exceptionnellement recrutées sans formation lorsque les diplômés sont trop peu nombreux pour remplir les postes vacants. Les tribunaux peuvent également engager des personnes qui ne sont pas diplômées de l'École à condition qu'elles puissent justifier d'au moins dix ans d'expérience pertinente. Cela dit, l'École constitue un moyen d'accroître le nombre de personnels très qualifiés dans le système judiciaire roumain.

Dans le cadre du programme de solide formation continue proposé par l'École, les personnels des tribunaux bénéficient également de formations en cours d'emploi. La formation continue s'adresse au personnel des tribunaux en place, aux personnes nouvellement recrutées qui ne sont pas diplômées de l'École et aux diplômés de l'École. Fin octobre 2007, l'École avait dispensé 100 de ces cours de formation à 2 500 personnes, dans quatre villes différentes. Les sessions sont organisées par les employeurs et menées parallèlement aux formations suivies par les procureurs et les juges. Les programmes prévoient des cours spécialement conçus à l'intention des personnels des tribunaux en informatique, sur les procédures civile et pénale, la communication et le marketing, le droit relatif aux droits de l'homme, les statistiques et la gestion des tribunaux.

Des difficultés financières empêchent l'École d'étendre davantage son programme de formation et d'accueillir suffisamment de nouveaux étudiants pour remplir tous les postes vacants dans les tribunaux. Par ailleurs, près de la moitié des élèves de la promotion 2007 ont pris un poste dans la capitale, Bucarest, preuve qu'il faudrait toucher d'autres régions du pays. Il reste aussi à déterminer l'impact qu'aura l'École sur le service aux usagers, l'idée que le public se fait du système judiciaire, et l'efficacité des tribunaux. Cela dit, l'École continue de s'agrandir—le nombre de diplômés ayant presque doublé en trois ans—et envisage le développement et l'élargissement de son programme.

<sup>a</sup> Hormis l'examen d'entrée, les critères sont assez souples: maîtrise du roumain, nationalité roumaine, casier judiciaire vierge, examen médical et diplôme soit d'études secondaires soit d'université. L'un des objectifs de cette formation renforcée est d'attirer les candidats les mieux qualifiés. Avant 2005, les postes au sein du personnel des tribunaux étaient le plus souvent occupés par des personnes titulaires d'un simple diplôme d'études secondaires qui n'avaient suivi aucune formation spécifique à leur emploi.

#### 4. Rémunération, prestations et programmes d'incitations

Comme pour les juges, la rémunération des personnels d'appui des tribunaux doit correspondre aux attributions qu'ils exercent. Tout programme de réforme judiciaire entraînant une nouvelle structure du personnel ou une professionnalisation accrue du personnel des tribunaux doit s'accompagner des ajustements budgétaires nécessaires prévoyant des traitements adéquats, qui permettent au système judiciaire d'attirer des candidats qualifiés et de les inciter à s'acquitter de leur mission. Il convient également d'envisager d'augmenter les traitements des personnels des tribunaux parallèlement à ceux des juges, pour garantir l'équité dans l'ensemble du système.

Il est nécessaire que les règles de déontologie, les structures disciplinaires et les évaluations de la performance actuellement appliquées aux personnels des tribunaux s'appuient sur un système de rémunération et d'incitation qui contribue à prévenir les atteintes à la déontologie et d'autres infractions disciplinaires. L'un des moyens les plus efficaces d'éviter les problèmes déontologiques et disciplinaires est de veiller à ce que les personnels des tribunaux soient correctement rémunérés pour leur travail, sous la forme à la fois de salaires et de prestations<sup>13</sup>. Bien que la faiblesse des salaires ne soit pas la seule cause de corruption et que l'augmentation des salaires ne constitue donc pas la seule solution, le personnel des tribunaux risque moins de se livrer à des actes déshonorables graves, tels que d'accepter des pots-de-vin ou de soustraire des biens, s'ils sont suffisamment rémunérés et n'ont pas à compter sur des sources de revenu illicites. De même, le fait d'octroyer

<sup>13</sup> Comme pour les indicateurs de résultat et les procédures disciplinaires, le fait d'établir et de publier des directives claires en matière de salaires et de prestation pour les personnels des tribunaux contribue à améliorer la transparence, ce qui de ce fait renforce la confiance des employés.

des prestations—comme une assurance maladie, une assurance-vie ou un régime de pension—permet aux personnels des tribunaux de se concentrer sur leur travail plutôt que d'avoir à se soucier de savoir comment subvenir aux besoins de leur famille. Même dans les structures où la corruption et la soustraction de biens sont rares parmi les personnels des tribunaux, il y a avantage à rémunérer correctement le personnel; de cette manière, on améliore le moral des employés et la satisfaction qu'ils retirent de leur travail, d'où une meilleure productivité sur le lieu de travail et la volonté de la part du personnel des tribunaux d'agir en amont pour que des normes de déontologie strictes soient respectées. Là aussi, on peut aider à réduire le nombre et la gravité des problèmes éthiques et rendre plus efficace le système de mesures disciplinaires progressives (décrit plus loin dans le présent chapitre)<sup>14</sup>.

De même, les instruments d'évaluation de la performance peuvent être efficacement combinés à des mécanismes de rémunération, tels que l'augmentation de salaires à l'intérieur d'un grade donné, pour inciter le personnel des tribunaux à mieux travailler dans le but d'obtenir un salaire plus élevé ou une augmentation de salaire plus conséquente. Dans ce contexte, la rémunération et d'autres types d'incitations préviennent tout manquement de la part du personnel en créant un système où les employés ont un avantage direct à respecter le code ou les normes de déontologie prescrits et peuvent subir un préjudice financier s'ils se livrent à des pratiques non professionnelles ou contraires à l'éthique. Au demeurant, un système de conséquences strictes, qui peuvent prendre la forme notamment de réductions de salaire, ou une série de rapports finaux susceptibles de nuire à la carrière peut s'avérer très efficace pour aider à faire respecter les pratiques érigées en indicateurs de résultats pour le personnel des tribunaux, dans la mesure où ces sanctions sont assez graves pour inciter le personnel à respecter les normes et le détourner de la corruption.

Les incitations liées au salaire ne constituent pas le seul moyen dont le système judiciaire peut user pour récompenser le personnel des tribunaux qui respecte les normes de déontologie. En fait, certains tribunaux ou systèmes judiciaires ont réussi à introduire des programmes d'incitations, qui prévoient diverses primes mais aussi diverses récompenses non financières (par exemple, jours de congés payés ou certificats de reconnaissance) pour encourager leurs employés à se surpasser dans leur travail, récompenser le dévouement et l'innovation dans la prestation des services judiciaires au public et contribuer à accroître la satisfaction professionnelle du personnel. Ces programmes sont fréquents dans les tribunaux aux États-Unis; dans de nombreuses juridictions, ils sont établis dans le cadre des systèmes généraux d'incitations à l'intention des fonctionnaires. On trouvera ci-après quelques exemples de comportements qui peuvent être encouragés ou récompensés au moyen de tels programmes: *a*) accomplissement d'un travail ou obtention d'un résultat extraordinaire dans l'intérêt général qui dépasse ce que l'on attend normalement de l'employé (par exemple, un acte ou une réalisation qui renforce particulièrement l'image du tribunal auprès du public, ou encore une innovation ou une amélioration dans un domaine où d'autres efforts n'ont pas abouti); *b*) suggestion ou idée d'un employé qui est mise en œuvre par le tribunal et entraîne une amélioration considérable sur le plan des coûts, de l'efficacité ou des procédures; *c*) perfectionnement (par exemple, versement d'une prime

---

<sup>14</sup>La relation entre la rémunération et les procédures disciplinaires apparaît clairement dans plusieurs codes du personnel des tribunaux aux États-Unis. Par exemple, dans l'État du Nebraska, les politiques relatives au personnel examinent les directives relatives aux salaires et aux promotions avant de traiter des procédures disciplinaires. En outre, le gel des salaires et la suspension sans salaire font partie des dernières mesures du régime disciplinaire progressif prévu par ces politiques, créant un lien effectif entre l'avantage financier retiré de l'emploi et la discipline.

unique pour attirer un employé potentiel qui possède des compétences particulièrement souhaitables ou pour récompenser un employé en poste qui a acquis de nouvelles compétences professionnelles dont le tribunal a absolument besoin); ou *d*) résultats exceptionnels d'un employé qui a atteint ou dépassé certaines normes de productivité prédéterminées et objectivement mesurables destinées à renforcer l'efficacité du tribunal ou qui dépasse les niveaux de prestation attendus<sup>15</sup>.

Pour être crédible, tout système d'incitation visant le personnel des tribunaux doit être régi par un ensemble de règles claires et transparentes. D'après la littérature existante sur les questions de gestion publique, ces règles devraient préciser les principaux points suivants: *a*) le fonctionnement du programme; *b*) les critères auxquels doivent satisfaire les employés pour y participer; *c*) la manière de documenter les critères et les méthodes d'évaluation utilisés dans les plans axés sur les objectifs; *d*) les modalités et les grilles de paiement des primes d'incitation; *e*) les types de suggestion ou de service extraordinaire pouvant prétendre à une récompense; *f*) les modalités de présentation des candidatures ou des demandes; *g*) la procédure d'examen et d'approbation; *h*) la procédure de vérification des critères; et *i*) la procédure pour déterminer le type et le montant de la récompense<sup>16</sup>. Un certain nombre de bonnes pratiques ont évolué au fil des ans dans la conception des programmes d'incitation. Par exemple, en 1998-2000, l'Office of Personnel Management (OPM) des États-Unis a mené une étude des programmes d'incitation et de reconnaissance mis en place par les agences fédérales de l'exécutif et a recommandé un certain nombre de stratégies d'amélioration<sup>17</sup>, dont: *a*) l'établissement d'un lien entre la reconnaissance de la performance et les plans, objectifs et résultats stratégiques d'une organisation; *b*) la création de programmes de récompense flexibles prévoyant diverses récompenses de groupe ou individuelles; *c*) l'augmentation du recours aux récompenses honorifiques, et l'introduction d'un système de désignation par les collègues de candidats aux programmes de récompense<sup>18</sup>; *d*) l'amélioration de la publicité autour du programme d'incitations; *e*) l'affectation d'un budget spécifique au programme d'incitations; *f*) la prise en compte des soucis exprimés par les employés lors de l'élaboration de programmes et politiques d'incitation; et *g*) la mise en place de systèmes de justification pour vérifier le respect des politiques en matière de récompense et améliorer les programmes<sup>19</sup>.

Le Programme d'incitations à l'intention du personnel du Tribunal de district de l'Utah (États-Unis) a adopté nombre des recommandations de l'OPM mentionnées plus haut.

<sup>15</sup>Ces exemples de conduite appelant une récompense sont tirés du programme de récompense des suggestions faites par les employés et de reconnaissance des employés méritants (Employees' Suggestions and Meritorious Awards Program) de l'État de Géorgie, qui autorise le paiement de primes incitatives relevant de trois catégories: programmes de récompense des employés méritants, plans de primes d'incitation et plans axés sur les objectifs. Voir Department of Audits and Accounts, Special Report on State Employee Incentive Payments, Fiscal Year 2008, p. 3 et 4 (avril 2009), à l'adresse [www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud](http://www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud).

<sup>16</sup>Ibid., p. 4.

<sup>17</sup>United States Office of Personnel Management, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition, Follow-up Report of a Special Study, p. 11 (mars 2000) [ci-après OPM, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition], disponible à l'adresse suivante: [www.opm.gov/studies/incent00.pdf](http://www.opm.gov/studies/incent00.pdf).

<sup>18</sup>De fait, l'absence de participation des collègues au processus de récompense était l'un des principaux facteurs du scepticisme éprouvé par de nombreux employés envers l'utilité des systèmes d'incitation pour stimuler la qualité du travail. Pour remédier à ce manque de confiance, plusieurs organismes ont modifié leurs programmes en y prévoyant la participation des collègues. Malgré ce changement, les superviseurs et gestionnaires ont exprimé des avis mitigés sur la participation des collègues dans la désignation de candidats aux programmes de récompense, et certains se sont sentis exclus de la prise de décision. Voir OPM, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition, p. 8 et 9.

<sup>19</sup>Il est possible à cette fin de réaliser des enquêtes périodiques auprès du personnel des tribunaux (comme c'est le cas au Colorado), qui suivent la mise en œuvre du programme pour garantir qu'il récompense effectivement un service extraordinaire et des idées créatives et novatrices.

### Encadré 17. Renforcer la satisfaction dans l'emploi: Programme d'incitations à l'intention du personnel du Tribunal de district fédéral de l'Utah

Le Programme d'incitations à l'intention du personnel du Tribunal de district fédéral de l'Utah est exemplaire à divers titres. Contrairement aux programmes classiques de reconnaissance mis en place dans d'autres tribunaux, qui prévoient une ou deux catégories de récompenses décernées une fois l'an<sup>2</sup>, il prévoit plusieurs récompenses, qui peuvent être décernées tout au long de l'année. À quelques exceptions près, tous les employés permanents du Greffe du Tribunal peuvent y prétendre. Le Manuel des ressources humaines du Greffe décrit dans le détail les normes, critères et procédures d'attribution des récompenses, garantissant ainsi la transparence dans l'administration du programme.

Le Programme d'incitations prévoit les types de récompenses ci-après:

- *Prix de l'employé modèle du Greffe*, décerné chaque trimestre à un employé qui aura repéré une pratique du tribunal autrefois utile mais présentant désormais une importance minime, qui documente l'impact de sa suppression, et suggère de lui substituer une autre pratique. L'employé dont la recommandation entraîne au sein du personnel l'économie la plus conséquente, en temps, en travail et en contrariétés, se voit décerner un presse-papier en cristal gravé au sceau du tribunal, une prime en espèces d'un montant variable et un certificat de reconnaissance.
- *Prix de l'employé du trimestre*, qui est décerné à un employé ou à une équipe en reconnaissance d'un service extraordinaire assuré systématiquement tout au long du trimestre, bien au-delà de ce que l'on attend d'eux. Il s'agit d'une prime de 500 dollars des États-Unis (montant augmenté chaque année pour tenir compte de l'inflation), de 8 heures de congé, d'un certificat, d'un cadeau individuel, et de l'inscription du nom de l'employé sur une plaque en bronze accrochée dans un lieu public.
- *Prix de l'employé de l'année*, qui est décerné à un employé ou à une équipe en reconnaissance d'un service extraordinaire assuré systématiquement tout au long de l'année au-delà de ce que l'on attend d'eux. Il s'agit d'une prime de 1 000 dollars, de 16 heures de congé, d'un certificat, d'un cadeau individuel et de l'inscription du nom de l'employé sur une plaque accrochée dans un lieu public.
- *Prime en espèces récompensant une action spécifique*, qui est décernée en reconnaissance d'un effort spécial déployé lors d'une mission ou situation inhabituelle, en rapport avec un service d'intérêt général. Cette récompense spéciale prend la forme d'une prime en espèces variable et d'heures de congé, ainsi que d'un certificat.
- *Prix de l'employé dévoué*, qui récompense un employé ayant déployé un effort particulier pour aider les autres; cette aide n'a pas besoin d'être liée à l'emploi. Tout employé du Greffe, y compris les employés temporaires et à temps partiel, peuvent bénéficier de deux heures de congé payé par an.
- *Prix Bravo*, qui est décerné en reconnaissance d'une contribution positive au Tribunal ou à un projet du Tribunal. Tout employé du Tribunal (y compris du cabinet du juge) peut y prétendre et, s'il est retenu, se voit décerner un bon d'achat d'environ 15 dollars pour acheter de l'essence, des places de cinéma, des produits alimentaires ou un autre service ou produit similaire.
- *Congé pour bénévolat*, en vertu duquel tout employé permanent travaillant à temps complet peut bénéficier d'un congé de 8 heures par an pour effectuer un travail caritatif au service d'une cause ou d'une organisation légitime. Pour bénéficier de ce congé, les employés remplissent un formulaire décrivant le travail et le nombre d'heures de congé demandé.



Le principal facteur de succès de ce programme est sans doute le fait qu'il s'appuie sur la participation des collègues, plutôt que d'être géré par un supérieur hiérarchique ou un administrateur de tribunal<sup>b</sup>. Certaines décisions sont prises conjointement par le Greffier et le Comité des récompenses, composé de sept employés du Greffe qui n'exercent pas de fonction de supervision et qui siègent pour un mandat de deux ans et du directeur des ressources humaines du Tribunal, qui ne vote qu'en cas de partage égal des voix. Les lauréats sont choisis parmi les candidats présentés par le personnel et la direction du Greffe et les juges du Tribunal ou, s'agissant du Prix de l'employé modèle, parmi les demandes soumises individuellement. Les décisions du Comité ne peuvent être infirmées par le Greffier que dans de rares cas. Pour les autres prix, le choix des bénéficiaires et la justification sont laissés aux différents employés du Greffe. Par exemple, chaque employé reçoit chaque année 30 autocollants pour le Prix de l'employé dévoué à décerner à ses collègues; le prix est remis à tout employé qui a obtenu 8 autocollants de ses collègues. De même, les employés reçoivent tous 3 cartes pour le Prix Bravo, cartes sur lesquelles ils inscrivent le nom de la personne proposée et la raison du choix, et qu'ils remettent ensuite à leur supérieur hiérarchique, qui décerne le prix.

<sup>a</sup> Les récompenses se limitent souvent à la reconnaissance de propositions visant à favoriser l'efficacité et les économies dans les activités d'un tribunal, notamment les idées qui permettent de réduire les coûts ou d'augmenter les recettes (par exemple, le Programme d'incitations à l'intention des employés du pouvoir judiciaire de la Caroline du Nord) ou qui contribueraient dans une large mesure à éliminer les risques pour la sécurité, à réduire les dépenses de fonctionnement ou à rationaliser les procédures (par exemple, le Programme de récompense des propositions des employés du Système unifié de tribunaux de New York). Les récompenses peuvent être non monétaires (par exemple, jours de congé en Caroline du Nord; certificats de mérite signés par le juge président dans l'État de New York) ou prendre la forme de primes en espèces, calculées en fonction des économies effectives ou prévues découlant de l'application de la suggestion (par exemple jusqu'à 1 000 dollars pour un employé ou 5 000 dollars répartis à parts égales au sein d'une équipe en Caroline du Nord; de 25 dollars jusqu'à 10 % de l'économie réalisée durant la première année suivant la mise en œuvre d'une suggestion dans l'État de New York).

<sup>b</sup> À titre d'illustration, en Caroline du Nord, un comité d'examen relevant du Bureau administratif des tribunaux procède à l'évaluation des suggestions soumises pour déterminer l'efficacité, le rapport coût-efficacité, la qualité du service, et peut solliciter une évaluation d'experts ou une évaluation technique, pour ensuite recommander de décerner un prix pour les suggestions dont la mise en œuvre a été recommandée. Dans l'État de New York, le programme d'incitation est administré par un coordonnateur de programme, qui reçoit et étudie les suggestions pour voir si elles correspondent aux critères fixés, et sollicite l'avis des autorités administratives et de supervision, pour ensuite transmettre des suggestions à un comité de programme composé de l'adjoint du juge administratif principal et de l'adjoint de l'administrateur en chef pour l'appui à la gestion. Le Comité examine les suggestions périodiquement et en recommande certaines à l'Administrateur en chef, qui décide en dernière instance des récompenses à décerner. Le Programme de reconnaissance et d'incitations à l'intention des employés du système judiciaire du Colorado autorise tout employé à proposer la candidature d'un collègue travaillant dans le même district judiciaire s'il connaît directement la réalisation de la personne qu'il souhaiterait voir récompensée. Cela étant, la décision finale revient à l'administrateur du tribunal de l'État, qui décide sur la recommandation du Comité de reconnaissance et d'incitations à l'intention des employés du système judiciaire, nommé pour une durée d'un an par l'administrateur du tribunal de l'État et comprend un administrateur de district, un greffier, un agent de probation, un membre assurant une représentation générale et le directeur des ressources humaines.

## 5. Codes de déontologie et formation à la déontologie

Les normes déontologiques visant le personnel des tribunaux sont tout aussi importantes pour l'administration de la justice que celles visant les juges. À mesure que la professionnalisation et le niveau de responsabilité des personnels non judiciaires des tribunaux se sont accrus, il est apparu de plus en plus nécessaire d'élaborer des normes déontologiques spécifiques les concernant. L'importance du respect de telles normes par le personnel non judiciaire est reconnue par les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, qui chargent le juge de surveiller la conduite du personnel du tribunal pour ce qui est des

convenances, de l'égalité, de la compétence et de la diligence<sup>20</sup>. Dans les systèmes n'accordant pas une importance particulière à la déontologie, il se peut que les personnels des tribunaux portent atteinte à l'égalité entre les parties, ralentissent les procédures judiciaires et nuisent à l'efficacité, mais aussi qu'ils favorisent la corruption au sein des tribunaux. L'élaboration de normes déontologiques spécifiques pour le personnel des tribunaux, sous forme d'un code, constitue une politique relativement récente mais de plus en plus répandue dans les systèmes judiciaires du monde entier. S'il est vrai que des codes de déontologie pour le personnel des tribunaux existent dans certains pays depuis plusieurs dizaines d'années, leur histoire n'en demeure pas moins très récente par rapport à celle des codes de déontologie pour les juges<sup>21</sup>. Il est permis de penser que l'adoption en 2005 des Principes de déontologie pour le personnel des tribunaux par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice<sup>22</sup> est, ne serait-ce que partiellement, responsable du regain d'intérêt international pour ces codes<sup>23</sup>. Le document énonce des normes de déontologie détaillées pour le personnel des tribunaux en place et pour certaines catégories de personnel ayant quitté ses fonctions dans les domaines de la fidélité au devoir, la confidentialité, les conflits d'intérêts et l'exécution des fonctions.

L'élaboration d'un code de déontologie destiné spécifiquement au personnel des tribunaux peut aider à renforcer les normes éthiques et à forger une culture d'intégrité au sein des tribunaux. L'existence d'un code distinct peut servir à unifier les normes prévues dans divers textes de lois, fixer des règles s'appliquant clairement au personnel des tribunaux, et faire connaître au public le comportement qu'il peut attendre de la part de ce personnel. S'il est certes possible de réglementer efficacement la conduite du personnel des tribunaux au moyen de lois générales relatives à la corruption, de codes déontologiques applicables aux juges, aux avocats ou aux fonctionnaires, ou d'un règlement intérieur du personnel, il convient dans la plupart des contextes d'être extrêmement prudent s'il l'on veut soumettre le personnel des tribunaux à des règles aussi générales, étant donné la spécificité de ses fonctions. En pareil cas, il est également souhaitable d'élaborer des guides à l'intention du personnel des tribunaux interprétant les règles générales lorsqu'elles s'appliquent spécifiquement à cette catégorie de personnel.

Certaines considérations éthiques d'ordre général sont fréquemment traitées dans les codes de déontologie que divers pays ont adoptés. Il s'agit notamment des conflits d'intérêts,

<sup>20</sup>Voir Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Quatrième valeur: Convenances, Application 4.15 (contrôle concernant l'acceptation de dons ou faveurs); Cinquième valeur: Egalité, Application 5.4 (contrôle en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination); Sixième valeur: Compétence et Diligence, Application 6.6 (contrôle concernant le maintien de l'ordre et le respect des règles du décorum dans les procédures).

<sup>21</sup>Par exemple, aux États-Unis, le Code type de déontologie du personnel non judiciaire des tribunaux élaboré par l'American Judicature Society, accessible à l'adresse [www.ajs.org/ethics/eth\\_non-judic-employ.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp), le Code type de déontologie des professionnels des tribunaux élaboré par la National Association of Court Management (NACM), accessible à l'adresse [www.nacmnet.org/codeofconduct.html](http://www.nacmnet.org/codeofconduct.html), servent de modèle aux tribunaux des États depuis 1988 et 1990 respectivement, alors que le Code de déontologie du personnel des tribunaux de la Judicial Conference, accessible à l'adresse [www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html](http://www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html), régit le comportement du personnel des tribunaux au niveau fédéral depuis 1995. Il convient de noter que le Code type de la NACM a fait l'objet d'une révision intégrale et d'une nouvelle publication en 2007. Pour une étude détaillée des codes de déontologie visant le personnel des tribunaux aux États-Unis, y compris de leurs structure, teneur, place, format et mécanismes de mise en œuvre, voir Karl E. Thoennes III, A National Inventory and Review of Ethics Codes for Court Managers and Staff (Institute for Court Management, 2007), à l'adresse [http://www.ncsconline.org/D\\_Icm/programs/cedp/papers/Research\\_Papers\\_2007/Thoennes\\_NACM-Code.pdf](http://www.ncsconline.org/D_Icm/programs/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf).

<sup>22</sup>Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Report of the Fourth Meeting of the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity* (Vienne, 27 et 28 octobre 2005), p. 18 à 21, à l'adresse [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

<sup>23</sup>Au cours des dernières années, un certain nombre de pays ont adopté un code de déontologie pour le personnel non judiciaire: la Bulgarie en 2003, les Philippines en 2004 (accessible à l'adresse [http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts\\_jun04.htm](http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm)), la Roumanie en 2006 (accessible à l'adresse [www.csm1909.ro/csm/linkuri/02\\_06\\_2006\\_4521\\_en.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc)), la Russie en 2006 (accessible à l'adresse [www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc](http://www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct0106Eng.doc)), la Serbie en 2009, l'Ukraine en 2009 et le Kosovo en 2010 (accessible à l'adresse [www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Etikes\\_Stafi\\_Gjyqesor\\_Eng.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikes_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf)). Divers pays, comme le Maroc, les Palaos, Singapour et la Tasmanie, ont adopté des codes de déontologie spécifiques à l'intention du personnel des tribunaux.



de l'impartialité, des atteintes apparentes aux convenances, de l'acceptation de dons, de la confidentialité, des communications ex parte, de la diligence dans l'exercice de ses fonctions, de l'abus de fonction, et de la protection du prestige et de l'indépendance des juges. Ces valeurs témoignent de la volonté de créer un corps professionnel équitable, efficace et impartial au service du public et loyal envers les juges. D'autres questions sont moins fréquemment abordées, mais n'en sont pas moins importantes, comme les restrictions imposées après la cessation des fonctions, notamment en ce qui concerne la divulgation d'informations confidentielles, la divulgation d'informations financières personnelles pour les employés ayant l'autorité de conclure des contrats au nom du tribunal, l'emploi en dehors du tribunal, la bonne utilisation des ressources publiques, l'obligation de signaler toute violation des normes déontologiques, les conseils juridiques ou les recommandations d'avocats, mais aussi le code vestimentaire ou le comportement du personnel envers le public. Aux États-Unis, les codes adoptés dans divers États prévoient également des dispositions réglementant l'activité politique du personnel des tribunaux sur le lieu de travail et dans des lieux publics; souvent, ce type de réglementation s'impose lorsque les juges sont élus et que l'élection est politisée.

Le code de déontologie du personnel des tribunaux doit répondre aux besoins du système judiciaire. L'étude comparative des codes adoptés dans d'autres pays peut certes donner des idées et aider à mieux comprendre la problématique, mais l'adoption d'un code type ou l'importation du code adopté dans un autre pays n'a guère de chance de créer un corps professionnel respectueux de l'éthique. Pour qu'un code convienne réellement au personnel d'un tribunal, et traite efficacement des problèmes qui se posent à lui, il conviendrait que le personnel lui-même et d'autres parties intéressées participent à l'élaboration du code. En Roumanie, par exemple, le Code de déontologie à l'intention du personnel administratif des tribunaux et des bureaux de procureurs a été rédigé par un groupe de travail réunissant notamment des représentants de l'École nationale des greffes (voir section précédente), du Ministère de la justice, du Barreau de Bucarest, du syndicat des greffiers et de la cour d'appel de Bucarest. Avant d'être promulgué, le projet de code a été utilisé dans le cadre des formations de l'École, au cours desquelles les participants ont pu débattre du projet; leurs avis ont été intégrés au projet pour que le code final soit plus utile aux personnels visés. En Bulgarie, le Code de déontologie des greffiers a été promulgué par l'Association nationale des greffiers, responsable de sa mise en œuvre.

Un code de déontologie s'adressant aux personnels des tribunaux a pour fonction non seulement d'édicter de nouvelles règles, mais aussi et surtout de créer un personnel qui soit soucieux des règles éthiques et qui aide les juges à administrer la justice de manière efficace et impartiale. Aussi, avant d'adopter un nouveau code, les auteurs devraient-ils également examiner quel sera le type de mécanisme d'application le mieux adapté. On pourrait éventuellement créer une commission de déontologie pour examiner les plaintes à l'encontre du personnel des tribunaux ou confier à un comité de déontologie judiciaire le soin de statuer sur les plaintes contre le personnel. Cela étant, un mécanisme d'application moins extrême, allant de simples réprimandes administratives pour une infraction mineure à la révocation en cas de violations flagrantes ou répétées du code, suffira probablement dans la plupart des cas.

Plus important encore, si le personnel prend conscience de ses obligations déontologiques et comprend comment appliquer ce code dans la pratique, le document sera utile même s'il donne simplement des lignes directrices. Il est impératif d'assurer la formation du personnel au nouveau code pour l'informer de ses obligations déontologiques et veiller à ce que ce code lui soit utile. Un cours magistral peut faire connaître au personnel la teneur du code, mais pour être efficace, la formation doit permettre au personnel de comprendre la manière dont le code fonctionne dans la pratique. Pour ce faire, on peut

avoir recours à des méthodes d'apprentissage interactives pour adultes et à des scénarios réalistes donnant aux intéressés la possibilité d'examiner l'application concrète du code.

L'étude de cas ci-après explique la manière dont un nouveau code de déontologie a été élaboré et mis en pratique dans le cadre d'une formation aux Philippines.

### **Encadré 18. Formation du personnel des tribunaux philippins à un nouveau code de déontologie**

Après sa prise de fonctions en 1998, le Président de la Cour suprême des Philippines, Hilario G. Davide, Jr., a publié une déclaration de politique générale concernant la réforme judiciaire, dans laquelle il a reconnu notamment l'importance de la mise à niveau des compétences administratives et de gestion, du renforcement des principes déontologiques et des valeurs morales mais aussi de l'amélioration du moral du personnel des tribunaux. Il a également pris part aux travaux du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice en 2003, au moment où ce dernier a commencé à examiner un projet de code de déontologie pour le personnel des tribunaux. Ce projet, qui a servi de point de départ, a subi plusieurs modifications pour être adapté aux besoins de la justice philippine. La Cour suprême a promulgué le Code de déontologie à l'intention du personnel des tribunaux en avril 2004; le Code a pris effet en juin 2004. Il s'applique à tous les employés des tribunaux autres que les juges et s'appuie sur quatre principes fondamentaux: fidélité envers le devoir, confidentialité, conflits d'intérêts et exercice des fonctions.

Peu après l'adoption du Code, l'Académie judiciaire des Philippines et le Bureau de l'administration de la Cour suprême ont conclu un partenariat avec l'Initiative pour l'état de droit de l'American Bar Association en vue de l'élaboration d'un nouveau programme de formation<sup>a</sup>. La formation a duré deux jours, durant lesquels les participants ont d'abord pris connaissance de la teneur et des fondements du Code, pour ensuite être divisés en petits groupes. On a remis aux groupes une série d'études de cas en leur demandant de repérer d'éventuelles atteintes au Code. Ce travail a été suivi d'un débat sur l'application du Code aux études de cas et, d'une manière plus générale, aux emplois spécifiques des participants. Ceux-ci ont trouvé la formation instructive et utile. Notamment, certains d'entre eux ne connaissaient pas la notion d'inconvenance ou d'apparence d'inconvenance avant de suivre la formation.

Au total, en 2005, plus de 10 000 employés de tribunaux dans tout le pays—soit près de la moitié du personnel employé par le système judiciaire—ont suivi les sessions de formation sur le nouveau Code. Une formation similaire s'est poursuivie tout au long de 2006-2007, et a été complétée par des brochures et affiches didactiques élaborées par l'Académie judiciaire des Philippines. La brochure<sup>b</sup> reproduit le texte du Code et a été distribuée à l'ensemble du personnel des tribunaux, mais aussi auprès du public. L'affiche<sup>c</sup> montre trois scénarios simples illustrant ce qu'est un comportement convenable de la part du personnel des tribunaux. Les affiches ont été distribuées à tous les tribunaux du pays et placées dans des lieux publics bien visibles. Les brochures et les affiches étaient censées rappeler au personnel des tribunaux leurs obligations déontologiques et mieux faire connaître au public le comportement qu'il peut attendre de la part de ce personnel. Pour mieux faire connaître aux juges les principes déontologiques, l'Académie judiciaire des Philippines travaille actuellement à une version annotée du Code. Une fois celle-ci achevée, le document sera diffusé à l'ensemble des personnels des tribunaux des Philippines.

<sup>a</sup> On pourra consulter un exemple de programme de formation, y compris un aperçu des objectifs de la session et de la stratégie pédagogique à l'adresse [http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1\\_Judicial\\_Reform\\_Advocacy\\_Orientation\\_Workshop.pdf](http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Advocacy_Orientation_Workshop.pdf).

<sup>b</sup> Accessible à l'adresse [www.abanet.org/rol/publications/philippines\\_code\\_of\\_conduct\\_brochure.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_brochure.pdf).

<sup>c</sup> Accessible à l'adresse [www.abanet.org/rol/publications/philippines\\_code\\_of\\_conduct\\_poster.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_code_of_conduct_poster.pdf).

## 6. Indicateurs de performance et évaluation de la performance

L'évaluation régulière du personnel des tribunaux sert à mesurer la performance de chaque employé en regard des normes fixées pour les tâches administratives, dans le souci de déterminer ses éventuelles insuffisances par rapport à des critères d'efficacité, de cohérence, d'équité et d'intégrité. L'évaluation peut porter sur de nombreux points, dont l'assiduité, la prévention des conflits d'intérêts, le respect dans les relations professionnelles, l'efficacité du travail. L'évaluation est donc importante à la fois pour assurer l'application des normes établies et pour veiller à ce que le personnel connaisse les normes et y adhère.

Au nombre des principes importants à prendre en considération pour évaluer la performance du personnel des tribunaux figurent l'efficacité, la cohérence et l'honnêteté. L'établissement de directives et de normes claires pour les principales tâches inhérentes aux fonctions du personnel des tribunaux peut permettre d'atteindre ces objectifs. La normalisation des tâches administratives est elle aussi importante, car elle peut aider à créer un personnel administratif plus compétent. Par exemple, la normalisation des pratiques pour la réception, le traitement et la communication de documents et d'actes de procédure du tribunal importants permet au personnel de mieux comprendre comment exécuter ces tâches au quotidien. En définitive, cette normalisation peut contribuer à une plus grande cohérence dans l'administration de la justice, puisque toutes les affaires et toutes les tâches relevant d'une même catégorie sont traitées de la même manière. En outre, plus le personnel connaît les normes claires et fiables qui ont été fixées, mieux il exécutera ses tâches. Enfin, la normalisation des tâches peut aider à déceler tout écart imputable à la malhonnêteté ou à la corruption. En mettant en place des pratiques, des délais et des règles claires concernant les procédures administratives d'un tribunal, il devient finalement plus difficile de masquer des actes de corruption ou des pratiques contraires à la déontologie, notamment aux échelons administratifs inférieurs qui sont les plus vulnérables.

Tout système efficace d'évaluation de la performance devrait être lié à la rémunération ou à d'autres mécanismes d'incitation, ce qui permettrait de récompenser les bons comportements et encouragerait le personnel à corriger des comportements problématiques avant que ceux-ci ne deviennent préjudiciables et appellent des mesures disciplinaires. Par exemple, certains pays ont recours à la pratique selon laquelle les évaluations réalisées régulièrement sont examinées conjointement par un supérieur hiérarchique et un employé du tribunal, de sorte que l'employé voit son travail reconnu et prend pleinement connaissance des domaines où il doit s'améliorer.

Le projet pilote mis en place dans le district d'Itagüí en Colombie, situé à l'extérieur de la deuxième ville du pays, Medellín, constitue un exemple instructif de la manière dont un système judiciaire a utilisé plusieurs techniques d'évaluation de la performance pour améliorer l'efficacité et la cohérence.

### **Encadré 19. Évaluation, indicateurs de performance et personnel des tribunaux en Colombie**

Les tribunaux du district d'Itagüí (Colombie) sont un exemple d'administration efficace et normalisée de la justice. Le programme d'Itagüí a été lancé en 1989, lorsque l'association des entreprises locales a noué un partenariat avec le système de justice pour créer un programme d'administration calqué sur les techniques d'efficacité et d'attention au client utilisées dans la gestion d'entreprises. En 1995, de nouvelles normes de performance ont été mises en place pour revoir et améliorer les objectifs et progrès initiaux.

Les tribunaux ont procédé à une division des tâches pour renforcer l'efficacité, en séparant des juges la quasi-totalité du personnel d'appui administratif et en le regroupant au sein d'un seul et même Bureau d'appui judiciaire, où de nouvelles normes de performance et de nouveaux objectifs ont été fixés pour ce personnel. Les nouveaux programmes de formation ont mis en avant ces normes. Le personnel du Bureau administre tous les tribunaux d'Itagüí, et il doit se conformer aux mêmes normes. Le système recommande que les objectifs et normes soient clairement définis et que la formation continue et les évaluations régulières soient utilisées pour en vérifier le respect. Les indicateurs comprennent notamment des délais fixés pour la prestation de certains services regroupés par catégories, comme la collecte, le classement et le traitement de dossiers, ou la communication avec le personnel des tribunaux. Les évaluations sont menées à la fois en externe et en interne par les tribunaux, au moyen d'un audit des documents et de rapports finaux. Ces évaluations ont permis aux tribunaux et aux juges de déterminer lorsqu'un agent administratif ne s'acquitte pas correctement de ses fonctions, mais aussi de recueillir des données sur l'efficacité et la productivité du personnel. Les tribunaux ont également été informatisés, ce qui a permis aux juges et au personnel du Bureau de suivre et d'analyser l'évolution des affaires à toute étape de la procédure. Des enquêtes menées par la suite auprès du personnel des tribunaux dans tout le pays ont permis de conclure que les personnels des tribunaux d'Itagüí connaissaient bien mieux leurs propres normes de performance et fonctions que leurs homologues d'autres régions du pays.

Grâce à l'utilisation d'indicateurs standard pour évaluer l'exécution des tâches administratives, le haut degré de normalisation et d'efficacité dont a fait preuve le programme d'Itagüí a été reconnu à l'échelle internationale, puisque ce dernier a reçu la certification ISO 9001. Ces réalisations ont également été reconnues par la Cour suprême, qui a décerné au système d'Itagüí le prix d'"Excellence dans la Justice". La Cour suprême, et d'autres tribunaux régionaux, envisagent de mettre en œuvre les mêmes méthodes de normalisation et les mêmes indicateurs de performance que ceux des tribunaux d'Itagüí lors de la prochaine étape de la réforme judiciaire en Colombie, devant s'achever en 2010<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Si les efforts de réforme ont certes permis de réduire les retards et l'inefficacité dont souffraient les tribunaux, mais aussi d'aider le public à mieux connaître la justice et à faire davantage confiance aux tribunaux, certains ont critiqué le système, faisant valoir qu'il ne pourrait s'appliquer à toutes les régions du pays, surtout celles où le développement économique était insuffisant pour favoriser la coopération exceptionnelle dont le secteur privé et le secteur public ont réussi à faire preuve à Itagüí.

## 7. Mesures disciplinaires

Les codes de déontologie et les évaluations des performances visant le personnel des tribunaux n'ont aucune utilité s'ils ne s'accompagnent pas de mécanismes disciplinaires permettant de sanctionner le non-respect des normes. La mise en place d'un système qui oblige le personnel à répondre de toute atteinte aux règles des tribunaux ou aux codes de déontologie ou, d'une manière plus générale, de tout comportement non professionnel, constitue donc un élément important pour promouvoir la responsabilisation et encourager le professionnalisme dans l'administration des tribunaux, mais aussi pour améliorer l'efficacité et les capacités de ces derniers.

S'il n'existe pas un moyen unique approprié d'instituer des politiques disciplinaires, les procédures disciplinaires efficaces présentent toutefois des éléments communs. Par exemple, on a souvent recours à un système progressif de mesures disciplinaires pour veiller à ce que toute sanction prononcée soit proportionnelle à la gravité de la faute. De cette manière, le système disciplinaire est juste et concourt à la réalisation des objectifs

plus généraux de l'institution. Outre qu'ils édictent clairement par écrit les actes punissables et les sanctions correspondantes, les systèmes disciplinaires progressifs prévoient toutes les garanties d'une procédure régulière pour protéger le personnel contre des pratiques injustes, puisque le type de sanction est déjà établi et que les supérieurs hiérarchiques doivent prendre une série de mesures avant de prononcer l'ultime sanction—la révocation. Le personnel des tribunaux doit jouir des mêmes garanties que ceux qui comparaissent devant les tribunaux; le système disciplinaire devrait être juste et transparent pour le personnel. Une fois une procédure lancée contre lui, l'employé doit être informé à chaque stade de la procédure des conséquences auxquelles il s'expose s'il ne remédie pas au problème; toute mesure disciplinaire doit s'appuyer sur des faits et ne pas être infligée arbitrairement.

Voici d'autres éléments que l'on trouve communément dans les systèmes disciplinaires: a) examen et révision périodiques des règles en vigueur; b) incorporation de mécanismes de recours pour le personnel des tribunaux s'il juge les sanctions abusives ou injustifiées; c) formation des superviseurs aux procédures disciplinaires pour veiller à ce que ces dernières soient utilisées à bon escient; et d) instauration de procédures de plainte permettant de résoudre les différends entre un employé et son supérieur hiérarchique et obligeant les supérieurs hiérarchiques à répondre des violations du règlement du personnel. L'étude de cas ci-après illustre la manière dont ces éléments clés sont incorporés dans les procédures disciplinaires à l'intention du personnel des tribunaux dans diverses juridictions aux États-Unis.

#### **Encadré 20. Mesures disciplinaires pour les employés des tribunaux aux États-Unis**

Aux États-Unis, la plupart des tribunaux étatiques ont recours à divers types de mécanismes disciplinaires progressifs pour que le personnel non judiciaire ait à répondre de tout comportement non professionnel ou contraire à la déontologie. Ces mécanismes varient pour ce qui est du détail, mais un certain nombre d'approches et de principes communs se dégagent, qui sont de plus en plus souvent intégrés aux systèmes disciplinaires de différents États. Les points communs peuvent se résumer comme suit:

**En communiquant au personnel des tribunaux les règles disciplinaires par écrit, on réduit toute ambiguïté et tout risque de malentendu.** Par exemple, la Cour suprême du Nebraska a adopté un ensemble officiel de politiques et de procédures en matière de personnel s'appliquant à tous les tribunaux de l'État et a défini les procédures disciplinaires à suivre à l'encontre du personnel. En Californie, il n'existe pas d'ensemble unique de procédures; le tribunal supérieur de chaque comté élabore un plan à l'intention du personnel en s'appuyant sur les lignes directrices générales de l'État qui fixent des règles pour le personnel et instaurent des procédures régissant les mesures disciplinaires et la révocation. Certains tribunaux établissent des manuels à l'intention des employés précisant les normes que le personnel est tenu de suivre, les mesures prévues dans le système disciplinaire progressif et les droits des employés à chaque étape d'une procédure. D'autres utilisent des campagnes d'affichage, des avis sur des panneaux d'affichage et des fascicules expliquant les règles, l'objectif global étant de présenter les règles par écrit et de bien informer le personnel des tribunaux des procédures disciplinaires.

**Les règles disciplinaires devraient être réexaminées et révisées/actualisées régulièrement avec la participation du personnel à tous les niveaux du système judiciaire, pour veiller à ce qu'elles soient raisonnables et accessibles à tout le personnel des tribunaux.** Par exemple, le Département judiciaire de l'Oregon a créé un système dans le cadre duquel tous les employés du système judiciaire peuvent présenter des observations sur les modifications qu'il est proposé d'apporter aux règles; il est alors tenu compte de ces observations dans les mises à jour qui interviennent à intervalles de quelques années.

**Un bon système disciplinaire prévoit des conséquences précises pour chaque type de faute, y compris la première mesure disciplinaire à appliquer.** Cette première mesure sera le plus souvent une réprimande orale que le superviseur fera à l'employé. Si le comportement ne s'améliore pas, la prochaine mesure sera un avertissement écrit, consigné dans le dossier de l'intéressé. Vient généralement ensuite une période de probation ou, éventuellement, une suspension pour une durée limitée. Certains tribunaux procèdent ensuite à une rétrogradation ou à une diminution de salaire, alors que d'autres passent immédiatement à l'étape finale—la révocation permanente. D'une manière générale, les infractions mineures, telles que les retards systématiques, sont sanctionnées par la première mesure disciplinaire, à savoir la réprimande orale, alors que des infractions plus graves—fraude ou abus—donneront immédiatement lieu à une sanction plus sévère.

**L'intégration de mécanismes de recours dans les politiques disciplinaires aide à renforcer l'équité.** Par exemple, le Département judiciaire de l'Oregon a créé un Conseil d'appel spécifiquement à cette fin; le Conseil est constitué d'un juge, d'un administrateur de tribunal, d'un employé ayant une fonction de supervision et de trois employés n'ayant aucune fonction de supervision nommés par le président de la Cour suprême de l'État pour une durée de trois ans. Si un employé a fait appel d'une sanction auprès du Conseil, il incombe au supérieur hiérarchique de prouver que l'employé a commis une faute et que la mesure disciplinaire prise à son encontre était justifiée et raisonnable. Si le Conseil, après présentation de toutes les preuves, n'est pas d'accord avec le supérieur hiérarchique, la mesure disciplinaire est invalidée et le dossier de l'employé est corrigé pour faire apparaître cette décision. De même, une procédure de plainte, applicable à la violation des règles de la part du superviseur, peut également servir de mécanisme d'appel. C'est l'approche choisie par le Nebraska, où les employés sont en droit de faire appel d'une mesure disciplinaire et d'invoquer une atteinte aux règles ou un traitement injuste de la part d'un supérieur hiérarchique en utilisant la procédure de plainte. Toutes les questions ne se prêtent pas à cette procédure, par exemple l'évaluation de la performance et les grilles de rémunération, mais ce mécanisme peut constituer une mesure disciplinaire pour le personnel d'encadrement et oblige celui-ci à respecter les mêmes normes que les autres catégories de personnel des tribunaux.

**La formation du personnel d'encadrement aux procédures disciplinaires est tout aussi importante que la formation du personnel des tribunaux aux normes qu'il est tenu de respecter.** Cette formation devrait intervenir à mesure que du nouveau personnel d'encadrement est recruté ou promu, ainsi que de manière périodique pour tout le personnel d'encadrement, de sorte que les politiques et procédures soient bien comprises et mises en œuvre. Par exemple, le Bureau administratif des tribunaux du Nouveau-Mexique organise une formation pour le nouveau personnel d'encadrement, ainsi que des séminaires tout au long de l'année pour tous les niveaux du système judiciaire sur les questions relatives au personnel, y compris un examen approfondi des procédures disciplinaires. Ce type de formation est essentielle lorsque les règles et politiques sont révisées ou mises à jour, mais l'est tout autant en l'absence de révision car elle aide à forger une culture du professionnalisme et de l'exigence chez le personnel d'encadrement.

## 8. Associations professionnelles

L'un des moyens de forger la collégialité et l'esprit de corps chez le personnel d'appui des tribunaux consiste à favoriser la création d'associations nationales d'administrateurs de tribunaux ou de greffiers. Ces associations professionnelles peuvent contribuer dans une large mesure à modifier l'image que le personnel se fait de lui-même: au lieu de se considérer comme une armée de commis subordonnés et peu gradés, il se voit comme un groupe de professionnels et de quasi-professionnels qui œuvre en faveur d'une administration efficace de la justice. Ces associations servent également à donner une meilleure



image au public et aux juges du statut du personnel des tribunaux. Elles confèrent à leurs membres une certaine visibilité et la possibilité d’agir au service de la mission du système judiciaire qu’ils représentent. La plus ancienne de ces associations est la Federal Court Clerks Association aux États-Unis<sup>24</sup>, créée en 1922. On citera également la Federal Probation and Pretrial Services Officers Association<sup>25</sup> et la National Conference of Bankruptcy Clerks<sup>26</sup>. Depuis, diverses associations du même type ont été créées aux États-Unis, aux échelons fédéral, étatique et local. Des associations ont également vu le jour au Canada<sup>27</sup> et en Australie; elles jouent un rôle prépondérant dans le renforcement et l’unification du personnel des tribunaux dans l’ensemble du pays. En 2000, le personnel des tribunaux de la Bulgarie a créé une association comptant désormais des milliers de membres. Tout récemment, en Ukraine, la hiérarchie du personnel administratif de plusieurs tribunaux du pays, travaillant de concert avec un expert international, a obtenu l’approbation officielle des pouvoirs publics pour la création de son association en 2009. D’autres associations ont été créées à l’échelle internationale et régionale, dont l’International Association for Court Administration<sup>28</sup>, en 2005, ou l’Union européenne des Rechtspfleger<sup>29</sup> en 1965. Ces associations organisent des conférences nationales et régionales pour assurer la formation continue, faciliter la création de réseaux entre le personnel de différents tribunaux, échanger des idées et meilleures pratiques, et mettre en place des structures nationales solides au sein desquelles elles peuvent créer des forums et des groupes d’intérêt pour promouvoir leurs objectifs et buts professionnels. Les associations font également fonction de structure permettant au personnel des tribunaux de défendre collectivement leurs besoins et intérêts particuliers.

## 9. Conclusions et recommandations

On ne saurait sous-estimer combien il importe de mettre en place et de favoriser une structure efficace et professionnelle de personnels d’appui dans les tribunaux. D’une certaine manière, cette catégorie de personnel cimenter le système de justice et joue un rôle essentiel dans l’interaction entre les juges et les autres intervenants du système de justice, dont les avocats, les témoins et—peut-être plus important encore—le grand public. Il est donc impératif d’affecter des ressources suffisantes au recrutement, à la formation et au maintien d’un personnel professionnel qualifié pour appuyer les institutions judiciaires.

Pour ce chapitre, on peut formuler quelques recommandations:

- Le renforcement de l’intégrité et des capacités de la justice devrait passer par des mesures visant à assurer et préserver la qualité, la motivation et la continuité d’un personnel qualifié.
- Il faudrait prendre des initiatives en matière de gestion du personnel sur les questions telles que les mécanismes transparents de sélection et de nomination fondés sur le mérite; la rémunération; les plans de carrière et les programmes de formation continue; l’évaluation régulière du comportement professionnel; les systèmes de récompense; les codes de déontologie.

<sup>24</sup>Voir [www.fcca.ws](http://www.fcca.ws).

<sup>25</sup>Voir [www.fppoa.org](http://www.fppoa.org).

<sup>26</sup>Voir [www.ncbcimpact.org](http://www.ncbcimpact.org).

<sup>27</sup>Voir l’Association des administrateurs judiciaires du Canada, à l’adresse [www.acca-aajc.ca](http://www.acca-aajc.ca).

<sup>28</sup>Voir [www.iaca.ws](http://www.iaca.ws).

<sup>29</sup>Voir [www.rechtspfleger.org](http://www.rechtspfleger.org). Les *Rechtspfleger* sont des fonctionnaires de justice de haut niveau auxquels on a confié certaines fonctions judiciaires à titre indépendant, telles que l’exercice de certaines compétences en matière gracieuse, la supervision de l’exécution des jugements ou l’exercice de fonctions d’administration des tribunaux.

- Il convient de veiller à ce que des programmes de formation soient élaborés dans le cadre d'une évaluation des besoins en formation et d'une analyse opérationnelle de l'infrastructure du système judiciaire.
- Il importe que les programmes de formation non seulement s'adressent au personnel des tribunaux mais qu'ils puissent également être adaptés en fonction du style d'apprentissage des personnes suivant la formation.
- Tout programme de réforme judiciaire entraînant le recrutement de nouveau personnel ou une plus grande professionnalisation du personnel des tribunaux doit pouvoir bénéficier de crédits budgétaires permettant d'assurer un niveau suffisant de salaire, des prestations et des ressources professionnelles.
- Pour être crédible, tout mécanisme d'incitation destiné au personnel judiciaire et aux employés des tribunaux doit être régi par des règles claires et transparentes.
- L'élaboration d'un code de déontologie spécifiquement à l'intention du personnel des tribunaux peut aider à renforcer les normes éthiques et créer une culture d'intégrité dans le système judiciaire.
- Tout code de déontologie destiné au personnel des tribunaux doit répondre aux besoins du système judiciaire, et ne pas être une simple série de nouvelles règles. Il doit avoir pour objet de favoriser et de développer un personnel efficace, impartial et respectueux des normes de déontologie.
- L'élaboration d'un système obligeant le personnel des tribunaux à répondre de toute atteinte aux règles et politiques des tribunaux ou aux codes de déontologie ou, d'une manière générale, de tout comportement non professionnel est un aspect important pour favoriser la responsabilisation et encourager le professionnalisme.
- La création d'associations professionnelles nationales d'administrateurs de tribunaux ou de greffiers peut constituer l'un des moyens de forger la collégialité au sein des personnels des tribunaux.



### III. GESTION DES AFFAIRES ET DES TRIBUNAUX

#### 1. Introduction

Le cadre institutionnel dans lequel les tribunaux fonctionnaient autrefois accordait bien peu d'importance à la qualité de la gestion et de l'administration. Pour un certain nombre de raisons, les trois décennies écoulées ont vu l'introduction dans les systèmes judiciaires de divers principes et pratiques de gestion axés sur l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la gestion des affaires et la réduction des coûts. Le présent chapitre met en avant certaines des initiatives les plus notables prises à cet égard et propose des lignes directrices et des ressources aux tribunaux—juges et personnel compris—ayant récemment déployé des efforts en ce sens.

En effet, les tribunaux auront probablement beaucoup à gagner de l'adoption de telles initiatives. Le présent chapitre est structuré en quatre parties: la première est consacrée à la gestion des dossiers et, de manière plus générale, à la gestion de l'information. La deuxième porte sur les systèmes de répartition des affaires, qui sont essentiels pour la gestion et pour les juges. La troisième partie examine les principes et procédures de gestion des affaires. Enfin, la quatrième décrit brièvement la manière dont les technologies de l'information peuvent améliorer le fonctionnement du système de justice, en tenant compte des nombreux risques et difficultés qui se posent dans ce contexte.

Dans l'exercice de leurs tâches, les juges, les administrateurs de tribunaux, les greffiers, les fonctionnaires de police, mais aussi les parties aux litiges, les avocats et les autres acteurs clés de l'administration de la justice ont besoin de diverses données et informations. Pour la gestion de l'information, les greffes utilisent depuis toujours deux outils de base: le registre du rôle sous forme papier et les dossiers des affaires. Le registre du rôle est le plus souvent un registre dans lequel sont consignées les informations de base relatives à toutes les affaires dont est saisie une juridiction. Les dossiers des affaires sont généralement quant à eux des dossiers papier contenant tous les documents propres à une affaire spécifique, y compris les comptes rendus des audiences et les transcriptions. Ces outils fournissent des informations essentielles pour les décisions judiciaires mais aussi pour les décisions de gestion. Ils fournissent également les données de base nécessaires au fonctionnement des tribunaux et à l'action des parties; ils contribuent à garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes, la qualité de la documentation, la conformité à la loi et l'équité des procédures et des décisions judiciaires. Ces systèmes d'information judiciaire, qu'ils soient électroniques ou sur support papier, constituent des outils organisationnels et institutionnels indispensables pour donner effet au principe fondamental que constitue la garantie d'une procédure régulière. Le personnel des tribunaux doit donc bien les organiser et les sécuriser pour qu'ils restent accessibles. On ne saurait sous-estimer l'organisation, les ressources et les efforts requis pour que toutes ces informations soient actualisées, complètes, cohérentes, sécurisées et facilement accessibles à tous ceux qui ont droit de les consulter.

La gestion de l'information judiciaire suppose également de publier les jugements dans les recueils de jurisprudence mais aussi sur Internet. Cette publication joue en effet un rôle important dans le fonctionnement de la justice. Il est capital pour la bonne gestion des affaires et le développement de la jurisprudence, que les agents judiciaires puissent accéder facilement aux jugements sur support papier ou sous forme électronique, au niveau tant national qu'international.

Le déploiement croissant des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les tribunaux a récemment eu un impact considérable sur la gestion de l'information, d'où un recours de plus en plus fréquent à la technologie<sup>30</sup>. Cela étant, le déploiement de ces technologies n'est pas forcément une condition nécessaire à la bonne gestion des affaires et des tribunaux. En effet, que le système soit classique ou électronique, les principales règles et directives applicables à la gestion des affaires et des tribunaux sont les mêmes. Aussi le présent chapitre examine-t-il les questions d'ordre général (répartition des affaires et gestion des dossiers — sections 3 et 4, respectivement); les questions concernant plus particulièrement les TIC seront examinées ensuite (section 5).

### **Administrateurs de tribunaux**

Le recours accru à la justice formelle a eu notamment pour effet de modifier le rôle du juge, ainsi que celui du chef de l'administration judiciaire — souvent appelé “administrateur de tribunal” ou “greffier”. La gestion des dossiers, l'évaluation de la performance et l'évolution technologique rendent l'organisation des tribunaux plus complexe et appellent de nouvelles compétences et aptitudes professionnelles qui ne correspondent pas nécessairement au profil professionnel ou au descriptif du poste traditionnel de juge, d'où l'importance croissante du poste d'administrateur de tribunal, qui dans de nombreux pays a autorité pour toutes les fonctions non judiciaires de gestion et d'administration des tribunaux. Plus précisément, les fonctions habituellement confiées à ces administrateurs sont notamment la planification administrative à long terme, les finances, le budget, les achats, les ressources humaines, la gestion des locaux, la sécurité du tribunal, la préparation aux situations d'urgence et les mesures disciplinaires visant les employés, outre les fonctions d'appui ministériel et judiciaire. Ces nouveaux professionnels évitent aux présidents des tribunaux d'avoir à consacrer beaucoup de temps et d'énergie à des fonctions non judiciaires, auxquelles ils n'ont d'ailleurs pas été formés. Les présidents de juridiction peuvent ainsi se consacrer à leurs fonctions judiciaires pour lesquelles ils ont été formés, et s'attacher à mettre en œuvre des stratégies plus vastes pour garantir la qualité des jugements et du règlement des litiges. Enfin, dans la mesure où le fonctionnement d'un tribunal dépend en grande partie de l'interaction entre juges et personnel administratif, il importe de mettre en place un système de partage des responsabilités entre le président du tribunal et l'administrateur pour la gestion globale du tribunal.

## **2. Procédures de répartition des affaires**

Les procédures de répartition des affaires entre les juges varient d'un système judiciaire à l'autre. Dans certains pays, le président du tribunal ou le président de la division est chargé de cette répartition. Dans d'autres, cette fonction relève de l'administrateur de tribunal ou du greffier et non des juges. Une autre formule est celle de la répartition

<sup>30</sup>Velicogna, M. (2008). *Utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les systèmes judiciaires européens*. Strasbourg: CEPEJ.

aléatoire, automatisée ou manuelle. Enfin, la répartition peut se faire selon des critères informels—par exemple selon une pratique établie au sein d’un tribunal—ou des règles et normes plus formelles régissant le tribunal. Quelle que soit la méthode retenue, la procédure de répartition est strictement liée à des valeurs essentielles que sont l’indépendance et l’impartialité, la transparence, l’efficacité, la souplesse, l’égalité de la répartition et la qualité des décisions judiciaires.

Le recours à un modèle s’appuyant sur la spécialisation des juges peut entraîner des gains d’efficacité, mais aussi un déséquilibre dans la charge de travail des juges ou une perte de souplesse du tribunal<sup>31</sup>. La répartition aléatoire des affaires peut assurer la transparence et éviter le risque de voir les plaideurs influencer sur la répartition pour obtenir “un juge accommodant”<sup>32</sup>. De ce fait, elle peut renforcer l’intégrité du système. Cette méthode est donc recommandée dans les systèmes judiciaires touchés par des problèmes de corruption et auxquels le public fait peu confiance. Dans le même temps, elle peut supposer une moindre spécialisation des juges, d’où une moindre efficacité. Il s’agit donc de trouver un juste équilibre en ces différentes valeurs en fonction des caractéristiques (et des difficultés) propres à chaque système judiciaire.

Ainsi, les systèmes de répartition des affaires sont conçus en fonction de l’importance relative accordée aux valeurs judiciaires mentionnées plus haut. La répartition peut donc être:

- Aléatoire ou intentionnelle;
- Réalisée par un système informatique ou par des acteurs du tribunal (président du tribunal, greffier, etc.);
- Informelle ou formelle (en fonction de critères préétablis);
- Rigide ou souple.

La spécialisation des juges dans diverses questions et les mécanismes garantissant l’adaptabilité et la souplesse pour faire face à l’évolution de la charge de travail sont d’autres critères dont il convient de tenir compte lors de l’élaboration d’un système de répartition des affaires. En tout état de cause, il importe surtout d’assurer une transparence maximale, tant interne qu’externe. C’est la condition *sine qua non* pour repérer et corriger d’éventuels abus et préserver la légitimité des tribunaux. La participation des avocats, des barreaux et des bureaux des procureurs peut faciliter la mise au point et le suivi de ces systèmes extrêmement importants.

Quel que soit le modèle adopté, les critères et procédures employés pour récuser ou disqualifier un juge dans une affaire donnée en fonction d’un code de déontologie et d’autres considérations similaires doivent être institutionnalisés par une loi ou un règlement.

La répartition des affaires constitue l’un des principaux aspects de la gestion des tribunaux et peut avoir une incidence directe sur la durée des procédures. Un système de répartition souple aide le tribunal à mieux s’adapter aux changements imprévus dans la charge de travail. À cet égard, une “équipe judiciaire spéciale” ou une “brigade volante” peut être

<sup>31</sup>Langbroek, P., et Fabri, M. (2007). Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. Dans P. Langbroek et M. Fabri (dir. publ.), *The right judge for each case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Anvers: Intersentia.

<sup>32</sup>La pratique consiste pour un avocat ou une partie au litige à tenter d’influencer sur la décision de répartition pour qu’une affaire soit attribuée ou au contraire ne soit pas attribuée à un juge précis. Steelman, D. C. (2003), *Judge shopping and random assignment of cases to judges*. Williamsburg, Va.: The National Center for State Courts.

utilisée (voir l'exemple néerlandais dans l'encadré ci-après). Dans les pays où les affaires sont réparties en fonction de règles fixées à l'avance, une certaine souplesse peut être ménagée pour faire face à des changements imprévus ou à une lourde charge de travail. Par exemple, un tribunal pourrait adopter des normes plus souples, en ce qui concerne les critères relatifs à la compétence territoriale, à l'objet ou à la valeur, pour que la répartition des affaires entre les différents tribunaux soit plus efficace. Cette souplesse peut également permettre d'éviter les retards excessifs imputables au transfert de juges d'un tribunal à l'autre<sup>33</sup>.

### Encadré 21. Répartition des affaires dans différents pays d'Europe

Les différentes procédures de répartition des affaires correspondent à des équilibres particuliers entre des besoins organisationnels et des valeurs institutionnelles distincts, voire parfois contradictoires. Plutôt que de procéder à une étude de cas approfondie, il est donc souhaitable de présenter brièvement diverses procédures adoptées dans quelques pays européens.

**Angleterre et Pays de Galles**—L'Angleterre et le Pays de Galles utilisent un système très informel entre collègues (système horizontal) pour répartir les affaires entre juges. L'établissement de la liste des affaires est le fait des juges, afin d'éviter toute influence—extérieure ou de la part de l'exécutif—qui affaiblirait la protection conférée par *l'habeas corpus*. Ce sont les mêmes juges qui procèdent à la répartition des affaires. Ils se répartissent les affaires dont leur tribunal est saisi, entre eux; le président du tribunal n'intervient pas dans ce processus.

Un système de "pondération" est utilisé pour équilibrer la charge de travail. En matière civile comme en matière pénale, les avocats sont invités à estimer le temps qu'il faut pour conduire les débats et juger les affaires qu'ils soumettent. En règle générale, dans tous les tribunaux, l'affectation d'un juge à une affaire dépend de deux facteurs:

- Sa spécialisation ou ses compétences et connaissances spécialisées; et
- Sa disponibilité et son affectation à d'autres affaires.

Ainsi, toute procédure pénale concernant une infraction sexuelle grave ne peut être confiée qu'à un juge formé pour ce type d'affaires et autorisé à les traiter. Les affaires pénales et civiles les plus lourdes ne peuvent être jugées que par un juge de la Haute Cour, détaché depuis Londres sur l'ensemble du territoire pour juger ces affaires.

**Pays-Bas**—La répartition des affaires entre les différentes divisions d'un tribunal relève du conseil de gestion du tribunal. Les affaires sont attribuées aux juges d'une division en fonction des critères suivants: par type de procédure (simplifiée ou normale), selon la spécialisation, compte tenu de la continuité judiciaire, de manière aléatoire (en fonction de l'alphabet, du code postal, etc.) dans cet ordre de priorité. Cette procédure est automatisée, mais dans chaque division, un juge coordonnateur est chargé de gérer la répartition des affaires entre les juges.

L'existence d'une équipe spéciale, appelée "brigade volante", confère une certaine souplesse au fonctionnement des tribunaux. Celle-ci a été créée pour aider les chambres civiles et municipales des tribunaux à réduire le nombre d'affaires pendantes. Les tribunaux transmettent leurs affaires à une unité centrale. Au sein de celle-ci, les juges et du personnel de tribunal rédigent des projets de décision, qui sont ensuite renvoyés aux tribunaux. Grâce à la création de cette brigade volante, l'unité a rédigé en 2000 près de 8 000 projets de décision. L'unité se compose de six juges et de trente agents de tribunal.

<sup>33</sup>Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (2006), *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Strasbourg: Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

**Italie**—En Italie, le système d’attribution des affaires est très formalisé et s’appuie sur des critères formels, approuvés et mis en œuvre par le Conseil judiciaire.

Le rôle du président du tribunal est très restreint. Le président propose un plan écrit d’affectation des juges aux différentes unités ainsi que les critères d’attribution des affaires aux divisions et aux juges. En règle générale, l’attribution d’une affaire se fait au hasard (première lettre du nom du demandeur/défendeur, date de saisine). Les juges participent à l’élaboration du plan et peuvent proposer des modifications, d’autres critères d’attribution des affaires, etc. Le Conseil judiciaire, après une longue délibération, modifie et approuve le plan, pour en superviser l’application.

Cette procédure complexe a été adoptée pour garantir l’application de règles prédéterminées à l’attribution des affaires afin d’éviter toute tentative d’influer sur la répartition pour rechercher un juge particulier et de garantir la répartition équitable des affaires parmi les juges. C’est toutefois un système rigide qui nuit à l’efficacité des tribunaux et à la célérité des procès.

Sources:

Langbroek, P., et Fabri, M. (dir. publ.). (2004). *Case assignment to courts and within courts*. Maastricht: Shaker Publishing.

Langbroek, P., et Fabri, M. (dir. publ.). (2007). *The right judge for each case*. Anvers: Intersentia.

Un autre aspect essentiel directement lié à la répartition des affaires est le système de calendrier. Dans le jargon des tribunaux, le système de calendrier désigne la manière dont la responsabilité de traiter telle ou telle affaire est répartie.

Les tribunaux utilisent principalement trois systèmes de calendrier: le système de calendrier individuel, le système de calendrier général, ou le système de calendrier hybride.

- *Le système de calendrier individuel*: un seul juge est responsable de chaque affaire qui lui est confiée, depuis la saisine jusqu’au jugement.
- *Le système de calendrier général*: la responsabilité de chaque affaire est répartie entre plusieurs juges, chacun étant chargé d’une partie de la procédure. Par exemple, il se peut qu’un juge prenne en charge la phase préliminaire et la planification. Une fois cette phase achevée, l’étape suivante de la procédure est confiée à un deuxième juge. Lorsque ce deuxième juge a achevé sa tâche, l’affaire est ensuite remise à un troisième juge pour l’étape suivante et ainsi de suite jusqu’à ce que le jugement soit prononcé et l’affaire close.
- *Le système de calendrier hybride*: ce système combine des éléments du système individuel et du système général selon diverses modalités pour une ou plusieurs phases de la procédure<sup>34</sup>.

Le système individuel se justifie par le fait que lorsqu’un juge unique est responsable d’une affaire du début jusqu’à la fin, il veillera plus activement à ne pas prendre de retard, dont il aurait ensuite à répondre. Le système de calendrier général part du principe que, en raison de la spécialisation fonctionnelle des juges et de la complexité croissante du droit, il est indispensable d’affecter des juges spécialisés à certains stades de la procédure. Dans le même temps, le coût de la coordination et la complexité organisationnelle

<sup>34</sup>Solomon, M., et Somerlot, D. K. (1987), *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future*, Chicago: American Bar Association.

augmentent par rapport au système individuel. Des recherches empiriques ont montré qu'avec le calendrier individuel les procédures étaient plus rapides, notamment dans les affaires civiles (voir l'étude de cas concernant le système de rôle individuel)<sup>35</sup>.

### 3. Systèmes de gestion des affaires

Pendant longtemps, de nombreux systèmes judiciaires ont laissé les parties à une affaire déterminer le rythme de la procédure, la raison étant que les parties peuvent alors prendre le temps qu'il leur faut pour bien préparer et défendre leurs positions respectives. Le travail du juge consiste à superviser l'interaction entre les parties et à peser les éléments de preuve et les arguments que les parties présentent à l'appui de leurs prétentions.

Cette approche a été remise en cause au cours des trente dernières années. Dans de nombreux pays, les juges ont commencé à intervenir de manière plus active dans la gestion des affaires. En effet, la charge de travail augmentant, l'approche traditionnelle ne semble plus adaptée. C'est dans ce contexte que divers outils et approches de la gestion des affaires ont été mis au point.

Par gestion des affaires, on entend "l'ensemble des mesures que prend un tribunal pour suivre et contrôler le déroulement d'une affaire, depuis l'engagement de la procédure, en passant par le jugement ou autre phase de décision initiale, jusqu'à l'achèvement de l'intégralité des tâches qui suivent le prononcé de la décision pour faire en sorte que justice soit rendue rapidement"<sup>36</sup>. Il s'agit en résumé de contrôler et gérer activement l'évolution d'une affaire, et donc d'accomplir la mission institutionnelle, à savoir de résoudre les litiges en respectant les garanties d'une procédure équitable et en faisant diligence. La gestion des affaires est tout aussi importante pour les tribunaux qui ne connaissent pas actuellement de retard ou d'arriérés d'affaires. En effet, l'utilisation efficace de techniques et de pratiques de gestion des affaires améliore l'efficacité de l'utilisation des ressources allouées au système de justice, d'où une réduction du coût de fonctionnement de la justice. En réduisant le temps qu'il faut pour régler un litige, une bonne utilisation des systèmes de gestion des affaires peut également renforcer la confiance du public envers les tribunaux et la responsabilisation des juges.

La gestion des affaires s'appuie sur une série de principes et de techniques en grande partie mis au point aux États-Unis ces trente dernières années, et adoptés avec succès dans un nombre croissant de pays, de tradition civiliste ou de *common law*. Ces principes mettent en avant le rôle actif du juge et du personnel des tribunaux dans la gestion du flux des procédures judiciaires. Mais la gestion des affaires ne se limite pas à l'adoption de nouvelles règles et techniques. Dans les pays où le contrôle de la procédure par les avocats (et les procureurs) est solidement ancré dans les traditions, il faudra, pour que ces techniques soient adoptées avec succès, procéder à des changements plus profonds et plus difficiles touchant à l'identité professionnelle des juges et des avocats. Ces changements nécessitent donc l'engagement à long terme de tous les intervenants, et des stratégies claires de gestion du changement, dont nous ne traiterons pas ici. Certaines techniques de gestion des affaires sont présentées ci-après, et illustrées dans l'étude de cas.

<sup>35</sup>Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., et Tan, T. (1978). *Justice Delayed. the pace of litigation in urban trial courts*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.

<sup>36</sup>Steelman, D. C. (2000). *Caseflow Management. The Heart of Court Management in the New Millennium*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.



Le contrôle que le tribunal exerce sur les affaires suppose l'application de deux principes distincts: l'intervention précoce du tribunal et l'exercice d'un contrôle permanent de sa part sur le déroulement d'une affaire.

- *Intervention précoce du tribunal*: le juge doit se familiariser avec l'affaire et imposer des mesures de gestion dès qu'une affaire lui est confiée. Il peut s'agir de donner des instructions aux parties le plus rapidement possible, d'organiser des conférences préparatoires pour fixer le calendrier de la procédure et de tenir des audiences sommaires.
- *Contrôle permanent du tribunal sur le déroulement d'une affaire*: le juge continue d'appliquer ces mesures de gestion et de suivre l'évolution d'une affaire tout au long de celle-ci.

La charge que représente ce contrôle permanent peut être allégée si le tribunal a mis en place un système efficace de gestion de l'information relative aux affaires, que ce système soit électronique ou manuel, et si le juge peut compter sur l'aide d'un personnel clé. Un système de gestion de l'information efficace fournira par exemple des détails sur l'avancement d'une affaire, y compris sur les délais imposés par le tribunal et la question de savoir si les parties les respectent. La présence de personnel qualifié pour aider le juge dans l'administration et le suivi d'une affaire libère le juge de ces tâches administratives et lui permet de se consacrer tout entier à sa fonction judiciaire.

Les TIC peuvent certainement faciliter le contrôle automatisé réalisé par les systèmes de gestion des affaires. Ainsi, pour une seule et même affaire, le système déclenche les procédures de contrôle, telles que l'identification de l'étape suivante de la procédure, ainsi que l'envoi de messages si tel ou tel acte prévu n'a pas été accompli. Cela étant, le tribunal peut exercer un contrôle actif à l'aide d'instruments plus classiques. On a constaté que la mise en œuvre de ces principes accélérerait le rythme des procédures, augmenterait le nombre d'affaires résolues avant le jugement, et réduisait le nombre d'affaires en souffrance, comme en témoigne l'étude de cas sur l'Australie, examinée ci-après (voir encadré 24).

La situation aux Tonga (encadré 22) illustre comment l'adoption de plusieurs mesures simples pour améliorer la gestion matérielle des dossiers, l'application de principes fondamentaux d'administration de la justice et de gestion des affaires, et l'élaboration de programmes de formation adaptés peuvent déboucher sur une réelle amélioration.

#### **Encadré 22. Gestion des affaires aux Tonga<sup>a</sup>**

Fin 2004, le Président de la Cour suprême des Tonga s'est engagé à accélérer le règlement des litiges et à mettre en place un système plus efficace de gestion des affaires. À l'époque, la Cour suprême accusait en effet un arriéré d'affaires assez important.

Le processus a débuté en 2005, avec une évaluation externe du système de gestion des affaires de la Cour, qui a permis de relever un certain nombre de pratiques inefficaces. Étant donné les moyens humains et financiers très limités dont disposait la Cour, il a fallu élaborer et appliquer des réformes peu coûteuses et faciles à mettre en œuvre. Le plan de réforme a été établi à partir de six principes d'administration judiciaire que la Cour jugeait importants:

- Engagement des juges en faveur d'une gestion proactive du flux des affaires;
- Établissement des délais dans lesquels les affaires doivent être jugées;
- Contrôle par la Cour du rythme des procédures;
- Réduction au minimum des ajournements;

- Certitude quant à la date du jugement;
- Mise en place d'un système permettant de mesurer les performances et d'éviter les retards.

La première mesure du processus a consisté à réaliser un audit des affaires en souffrance; celui-ci a permis de déterminer quels types d'affaires prenaient plus de temps et pourquoi. La Cour a ensuite élaboré un plan stratégique pour s'attaquer aux arriérés en commençant par recenser toutes les affaires pour déterminer les dossiers en souffrance qui appelaient une décision. Une liste de toutes les affaires pendantes a ensuite été dressée pour audition, jugement ou médiation.

La Cour a ensuite examiné les raisons pour lesquelles les affaires n'étaient pas traitées dans un délai raisonnable. Les principales raisons étaient les suivantes:

- La date du jugement et/ou de l'audience suivante n'était pas fixée ou était ajournée facilement sans raison valable;
- Les données relatives à l'affaire étaient incohérentes et incomplètes;
- La durée et l'état d'avancement des affaires n'étaient pas régulièrement consignés; et
- Des dossiers étaient mal classés et des informations essentielles manquantes, par exemple, les ordonnances de la Cour.

Les mesures ci-après ont été prises pour remédier à ces problèmes:

- Les juges se sont abstenus d'ajourner les affaires sauf si le respect du calendrier fixé défavorisait indûment une des parties ou constituait une injustice.
- Un système informatique simple de gestion des affaires a été établi à l'aide d'un tableau Excel utilisé pour saisir les données relatives à une affaire.
- Le personnel du greffe a suivi une formation sur la collecte et la saisie des données relatives à une affaire, et sur les modalités de mise à jour des dossiers électroniques.
- Une salle sécurisée a été mise en place pour le stockage des dossiers afin d'en garantir l'intégrité et d'éviter qu'on ne les perde. Cette salle a été équipée de deux ordinateurs mis en réseau avec les autres ordinateurs du greffe, ce qui a permis à l'ensemble du personnel du greffe de consulter le tableau Excel et d'accéder ainsi à des informations à jour sur l'état d'avancement de toutes les affaires.

Au cours des six premiers mois suivant l'installation de ce nouveau système de gestion, la Cour a pu réduire une bonne partie de son retard. Le rapport de la Banque mondiale, intitulé *Doing Business 2008*, indique par ailleurs que la durée des procédures de règlement de litiges ayant trait aux contrats était passée à 350 jours (32 %), et le coût des procédures était tombé à 30 % du montant de la demande (17 %). Le rapport de 2008 classe les Tonga en première place des pays réformateurs pour ce qui est de l'indicateur d'"exécution des contrats" —le pays gagnant donc 26 places pour se situer en 58<sup>e</sup> position. Cette amélioration s'explique en grande partie par les réformes de la gestion des affaires mises en place par la Cour.

<sup>a</sup>Cette étude de cas a été fournie par M<sup>me</sup> Helen Burrows, Directrice des programmes internationaux de la Cour fédérale d'Australie.

## 4. Gestion différenciée des affaires

La notion de gestion différenciée des affaires modifie le concept chronologique de traitement des affaires. En effet, le système classique de gestion des affaires s'appuie sur



une filière procédurale unique et sur le principe “premier entré, premier sorti”. Les juges utilisent les mêmes outils et protocoles généraux de traitement pour toutes les affaires, quels que soient leur complexité et le temps nécessaire pour les examiner. Plus récemment, une nouvelle approche a été mise au point afin d’élaborer différentes filières procédurales en fonction de la complexité des affaires et du temps judiciaire requis pour les régler. Différentes filières procédurales ont donc vu le jour. Chaque filière prévoit différents actes et délais correspondant aux caractéristiques et besoins propres au traitement du type d’affaires considéré. Ainsi, une demande simple et une affaire civile plus complexe suivent des procédures différentes adaptées à leur degré de complexité respectif.

Un système classique de gestion différenciée prévoit trois filières distinctes: filière pour les demandes portant sur de faibles montants, filière accélérée, et filière complexe ou multiple<sup>37</sup>. Chaque affaire est classée en fonction de sa complexité (degré d’attention requis de la part des juges et des avocats, montants en jeu, caractéristiques de la procédure, points juridiques soulevés), et affectée à l’une des trois filières. De cette façon, les affaires simples orientées vers la filière des demandes de faible valeur ou vers la filière accélérée peuvent être réglées rapidement, avec un minimum d’attention de la part d’un juge. Les affaires complexes faisant intervenir de nombreux points juridiques, des situations factuelles complexes et des parties multiples sont affectées à la filière complexe, où elles bénéficient d’une attention plus approfondie et plus soutenue de la part des juges amenés à trancher.

Si un tribunal choisit de mettre en place un programme de gestion différenciée, ce système devrait notamment prévoir l’examen préalable par le tribunal de chaque affaire immédiatement après la saisine. L’examen permettant de choisir vers quelle filière procédurale sera orientée une affaire doit se faire avec la participation des parties et en fonction de critères déterminés. Les avocats et les procureurs peuvent être amenés à jouer un rôle actif à l’appui d’un système de gestion différenciée en participant à cet examen. Par exemple, dans de nombreuses juridictions, les avocats doivent indiquer l’importance de chaque affaire au moment du dépôt de la demande afin d’informer le tribunal et les autres parties de la complexité prévue. En tout état de cause, c’est le tribunal qui décide de la filière qui sera suivie.

Puisque chaque affaire recevra un traitement différent selon la filière choisie, il devient possible de mieux gérer la charge de travail et le calendrier des juges. Les tribunaux disposent d’informations sur le fond des affaires à un stade précoce de la procédure, et le personnel du tribunal peut être mieux réparti en fonction de la charge de travail affectée à chaque filière.

## 5. Gestion avant et pendant la phase de jugement

La manière dont les tribunaux gèrent la programmation des différents actes de l’instance peut varier d’un système judiciaire à l’autre, voire au sein d’un même système judiciaire. De manière très générale, la phase de jugement peut être:

- Soit “concentrée”, avec une succession continue d’audiences; dans ce cas, la procédure est davantage orale qu’écrite.
- Soit “fragmentée”, avec une succession d’audiences distinctes, chacune pouvant traiter d’un ou de plusieurs éléments. La procédure est alors généralement davantage écrite qu’orale.

<sup>37</sup>[www.dca.gov.uk/civil/cmpaper/cmchap2.htm](http://www.dca.gov.uk/civil/cmpaper/cmchap2.htm).

On peut améliorer les deux modèles en employant des techniques de gestion avant et pendant la phase de jugement. La phase de jugement, qu'elle soit concentrée ou fragmentée, exige énormément de temps de la part des juges et du personnel des tribunaux. On peut obtenir des gains d'efficacité, en employant des techniques et pratiques de gestion. L'American Bar Association a adopté en 1992 des normes de gestion des phases de jugement, qui recommandent aux juges "d'être prêts à présider les débats et à prendre les mesures nécessaires pour que toutes les parties soient prêtes à comparaître, que les débats commencent au moment prévu, que toutes les parties aient une possibilité équitable de présenter leurs éléments de preuve et que les débats débouchent sur une conclusion sans interruptions inutiles"<sup>38</sup>. Plusieurs systèmes judiciaires un peu partout dans le monde ont depuis adopté des directives similaires.

À titre d'exemple, le Guide pratique sur la gestion des tribunaux et du flux des affaires dans les juridictions inférieures (Practical Guide to Court and Case Flow Management in the Lower Judiciary) en Afrique du Sud donne des consignes aux juges et à tous les autres intervenants institutionnels de la justice pénale. Il formule divers principes et conseils pratiques spécialement adaptés aux différents acteurs intervenant dans l'instance pénale (juges, procureurs, avocats, personnel, etc.) pour favoriser l'application d'un système intégré de gestion du flux des affaires et l'efficacité de la justice pénale<sup>39</sup>.

### **Encadré 23. Pratiques de gestion avant la phase de jugement**

Les juges peuvent utiliser avant la phase de jugement toute une panoplie de pratiques et de procédures de gestion pour faciliter le traitement efficace des affaires. Ces pratiques et procédures sont particulièrement utiles pour les instances complexes et techniquement difficiles, mais peuvent servir également pour la gestion générale du flux des affaires. On en trouvera ci-après une liste non exhaustive:

Demander aux parties de se rencontrer et de discuter:

Une fois une affaire attribuée et examinée, le juge président peut demander aux parties qu'elles se rencontrent pour discuter avant la conférence de planification et de fixation du calendrier. Le juge devrait alors donner aux parties des indications concernant les questions à examiner, les conclusions auxquelles parvenir, les engagements que les parties souhaitent prendre en ce qui concerne le calendrier, les questions qui selon elles constituent le fond du différend et la mesure dans laquelle elles pensent que des discussions en vue d'un règlement du litige peuvent aboutir. Les parties sont tenues d'établir conjointement un rapport à l'intention du tribunal résumant leurs discussions et leurs conclusions, et de soumettre ce rapport au tribunal avant la conférence de planification et de fixation du calendrier.

Programmer et conduire une conférence de planification et de fixation du calendrier:

Peu de temps après la saisine du tribunal, le juge auquel l'affaire a été confiée organise une conférence préparatoire à laquelle un représentant autorisé de chaque partie est tenu de participer. À cette réunion, le juge examinera, avec les représentants, les principaux points juridiques soulevés, le temps qu'il faudra à chaque partie pour présenter ses arguments, le nombre de témoins que chaque partie prévoit de faire comparaître, le temps qu'il faudra à chaque partie pour se préparer aux débats, etc. Durant cette conférence, un juge expérimenté pourra réduire le nombre

<sup>38</sup>National Conference of State Trial Judges (United States) (1992). Trial management standards recommended by [the] National Conference of State Trial Judges. Chicago: American Bar Association.

<sup>39</sup>[www.justiceforum.co.za/practical\\_guide.pdf](http://www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf).

de questions et la complexité du litige aux points juridiques essentiels, éviter la comparution de témoins faisant double emploi, et réduire le temps requis pour préparer et conduire la phase des débats, que celle-ci comprenne une audience unique continue ou plusieurs audiences. Si les parties ont été tenues de se réunir et de discuter préalablement, le juge examinera avec eux le rapport qu'elles sont tenues de remettre.

Examiner les possibilités de règlement du litige:

Pendant la conférence de planification et de fixation du calendrier, et après la conférence jusqu'à l'ouverture des débats, le juge conseillera aux parties d'envisager sérieusement de régler le litige à l'amiable. Si les parties manifestent leur intérêt pour un règlement négocié, mais demandent l'assistance du tribunal, le juge président ou un autre représentant du tribunal se rend disponible pour faciliter le règlement.

Fixer une date ferme et crédible pour la phase des débats:

Au moment de la conférence de planification ou à un autre moment, le juge s'entretiendra avec les parties en vue de fixer une date ferme pour le début des débats ou de l'audience. Les parties devront comprendre que: a) sauf en de rares circonstances, la date ne saurait être modifiée ou reportée; et b) les débats débuteront à la date fixée, que les parties soient prêtes ou non.

Une publication récente de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe s'intéresse à la gestion du temps judiciaire et aux outils interorganisationnels et opérationnels créés pour fixer des objectifs mesurables et établir des pratiques permettant de traiter les affaires avec diligence<sup>40</sup>. Le mot "interorganisationnel" signifie que, puisque la durée des procédures judiciaires et la gestion effective des affaires procède de l'interaction entre différents intervenants dans la chaîne d'information (juges, personnels administratifs, avocats, experts appelés à témoigner, procureurs, fonctionnaires de police, etc.), les délais doivent être des objectifs communs poursuivis par tous. Par "outils opérationnels", on entend qu'il existe des objectifs pour évaluer la mesure dans laquelle chaque tribunal et, de manière plus générale, l'administration de la justice, traite les affaires en temps utile et satisfait au principe de procès équitable dans un délai raisonnable, prévu par la Convention européenne des droits de l'homme. Il est donc indispensable de fixer des délais avant de commencer à mesurer et à comparer les retards dans le traitement des affaires, qui marqueront la différence entre la situation réelle et les délais attendus, et d'évaluer les politiques mises en œuvre pour réduire les délais de traitement. Les politiques et pratiques sont ensuite classées en cinq grands groupes:

1. *Fixer des délais réalistes et mesurables*: en consultation avec toutes les parties prenantes, des délais réalistes devraient être établis pour chaque catégorie de procédure, au niveau du système de justice, de la juridiction et du juge.
2. *Faire respecter les délais*: un système de notification devrait informer les administrateurs et les juges lorsqu'une affaire en instance dépasse le délai prévu; il convient d'établir des pressions externes pour assurer le respect des délais au sein des institutions du secteur de la justice. Le respect des délais doit être considéré comme une responsabilité partagée entre le tribunal et les parties prenantes. Les tribunaux doivent faire

<sup>40</sup>CEPEJ (2006), Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires.

preuve d'un solide engagement et jouer un rôle moteur en faveur des délais, et il faut établir une distinction claire entre les fonctions organisationnelles du chef de juridiction et de l'administrateur, et les intégrer.

3. *Suivre et diffuser les données*: à la question des délais qui vient d'être évoquée se rattache étroitement celle de la collecte des données et du suivi général de la performance des tribunaux, avec une attention particulière pour les temps morts dus à l'inactivité des parties et/ou des tribunaux.
4. *Politiques de gestion procédurale des affaires*: lorsque le suivi fait apparaître des causes récurrentes de retard dans les procédures, il faut envisager de modifier les politiques de gestion des affaires. Ces politiques peuvent aider à renforcer le rôle actif des juges dans le traitement des affaires, à imposer des limites strictes aux reports d'audience, à encourager les parties à se rencontrer dans les meilleurs délais pour faciliter le règlement d'une affaire à l'amiable ou se préparer pour les débats et à prévoir une gestion différenciée des affaires en fonction de leur complexité.
5. *Politiques relatives au volume des affaires et à la charge de travail*: ces politiques peuvent aller de la prévision et du suivi du volume et de la capacité de travail des tribunaux à des initiatives visant à encourager les parties à utiliser des modes alternatifs pour parvenir à un règlement rapide de leur litige, à mettre en place des outils de filtrage pour limiter le nombre d'affaires présentées aux tribunaux (techniques de déviation) ou encore à accroître le recours à un juge unique plutôt qu'à une formation collégiale.

Dans de nombreux pays, la notion de gestion des affaires est encore nouvelle (voire inconnue), non seulement dans la pratique, mais aussi s'agissant de la simple connaissance des principes en jeu. L'évaluation des besoins en matière de formation des juges et des personnels constitue la première étape pour remédier à cette méconnaissance. Des programmes spécifiques d'enseignement et de formation doivent ensuite être élaborés pour mettre au point des programmes de gestion des affaires et faire connaître aux tribunaux les notions essentielles.

## 6. La chaîne de justice: coordination entre institutions

Les principes et techniques de gestion des affaires dont il est question plus haut peuvent tout à fait s'appliquer aux procédures pénales. Cela étant, il faut tenir compte des spécificités de la justice pénale car celles-ci génèrent des aspects complexes supplémentaires à gérer. Dans le système de justice pénale, la bonne gestion du flux des affaires appelle une interaction entre plusieurs institutions: le tribunal, le procureur, les avocats et, dans une mesure distincte, la police, mais aussi les services pénitentiaires et les services de probation. Le plus souvent, ces institutions sont très autonomes (et même souvent indépendantes) les unes des autres; leurs priorités et leurs objectifs institutionnels sont différents.

Un tribunal peut certes élaborer ses propres politiques (au niveau judiciaire ou administratif) sans la collaboration des différentes institutions, mais il est clair que la collaboration et la capacité à rechercher des solutions communes entre les différents organismes et intervenants, notamment au niveau de la gestion des affaires, peuvent servir à améliorer la qualité de la justice et la rapidité des procédures aussi bien civiles que pénales. Comme l'a fait remarquer la CEPEJ, la participation des intervenants à l'élaboration des politiques relatives à la gestion du temps judiciaire et des affaires a plusieurs effets positifs: elle

suscite l'engagement des principaux intervenants; elle crée un environnement propice au développement de politiques novatrices et elle souligne à quel point le traitement rapide des affaires ne relève pas uniquement des tribunaux, mais fait intervenir d'autres acteurs.

Dans le même temps, il importe de préserver l'indépendance de nombre de ces institutions, l'une par rapport à l'autre, mais aussi à l'égard du pouvoir exécutif (pour protéger les droits de la défense et les intérêts de la justice). La coordination ne saurait donc être favorisée par une centralisation du contrôle. Il est donc de la plus haute importance d'établir des stratégies pour promouvoir la coopération par d'autres moyens. L'une des approches les plus réussies pour éviter les stratégies à somme nulle consiste à organiser des groupes de liaison et des tables rondes avec la participation des principaux représentants des diverses institutions pour examiner des questions spécifiques et proposer des solutions concertées.

#### **Encadré 24. Le système de rôle individuel à la Cour fédérale d'Australie**

Le système de rôle individuel a été adopté par tous les greffes de la Cour fédérale le 1<sup>er</sup> septembre 1997 dans le but d'accélérer le rythme des procédures et de réduire les retards. Les procédures étaient en effet souvent lentes et coûteuses puisque les audiences interlocutoires se passaient devant différents juges et que chaque juge devait prendre connaissance des faits et du fond d'une affaire. En outre, chaque audience interlocutoire permettait aux avocats de revenir sur des points sur lesquels la partie adverse avait déjà obtenu satisfaction.

Le nouveau système a permis des économies de temps et de coût dans la mesure où le juge affecté à une affaire la connaît déjà. Le système vise notamment à supprimer la nécessité d'expliquer une affaire à chaque fois qu'elle passe devant un nouveau juge.

Le nouveau système préconise:

- Une approche cohérente tout au long de la procédure;
- La réduction du nombre des audiences et autres actes de procédure obligeant les parties à comparaître devant le juge;
- Des mesures pour décourager tout litige interlocutoire ou pour en favoriser le règlement rapide;
- Une meilleure identification des affaires se prêtant à la médiation;
- Le règlement précoce des litiges;
- La fixation rapide des dates des débats et le respect de ces dates.

*L'approche "gestion des affaires"*—Le nouveau système se fonde sur plusieurs techniques de gestion des affaires décrites plus haut et vise à favoriser la résolution équitable, ordonnée et rapide des litiges, mais aussi à rendre les procédures judiciaires plus transparentes.

Dans le système de rôle individuel, chaque affaire dont la Cour est saisie est affectée de manière aléatoire à un juge, celui-ci étant responsable de l'affaire jusqu'au jugement final. Les affaires relevant de domaines spécifiques tels que la propriété intellectuelle, la fiscalité, les pratiques commerciales, les droits de l'homme, le droit maritime et le droit du travail sont attribuées de manière aléatoire à un juge membre d'une équipe de spécialistes.

Grâce à l'intervention du tribunal en tout début de procédure et au contrôle qu'il exerce en permanence sur l'évolution d'une instance, le juge, dont le rôle est renforcé, peut traiter efficacement les domaines critiques de la procédure: plaidoiries déficientes,

communication de documents trop nombreux ou autres tactiques auxquelles les avocats se livrent souvent pour retarder une procédure ou s'opposer à une prétention légitime.

Le système indique les actes importants d'une procédure—audiences, conférences de gestion des affaires, conférences d'évaluation, conférences de gestion des débats—ainsi que les délais dans lesquels chacun de ces actes doit intervenir.

Les éléments essentiels d'un système de rôle individuel sont donc:

- La prise en charge d'une affaire par le même juge du début jusqu'à la fin;
- La fixation, dès le début d'une procédure, de la date des débats, qui est alors quasi immuable;
- La gestion de l'affaire par le juge lui-même qui fixe les délais et donne des consignes pertinentes durant la phase préalable aux débats;
- Le juge chargé de l'affaire est celui qui conduit les débats si l'affaire en arrive à ce stade.

Par ailleurs, le système facilite l'établissement de consignes, procédures et listes adaptées à chaque affaire et le suivi de l'application des ordonnances. Le juge affecté à une affaire surveille le respect des consignes, traite les questions interlocutoires et veille au respect des dates d'audience.

C'est le juge qui fixe les dates d'audience pour les affaires qui lui sont confiées. Si une partie s'inquiète d'un retard dans l'obtention d'une date d'audience ou de la date proposée, elle doit soulever la question auprès du juge chargé de l'affaire.

*Résultats et améliorations*—La Cour fédérale et les avocats font état d'améliorations dans les délais de traitement des affaires depuis l'introduction de ce système. La Commission a consulté plusieurs centaines de praticiens dans le pays connaissant bien les procédures de la Cour fédérale, ainsi que des experts témoins, certains plaideurs, les juges et le personnel administratif de la Cour. Les avis exprimés étaient extrêmement favorables au système, qui "décourage les comparutions inutiles devant la Cour, rend les audiences interlocutoires plus productives, permet un échange d'information à un stade précoce de la procédure et circonscrit les points du litige, rend la résolution des affaires plus efficace et plus économique, en renvoyant lorsqu'il y a lieu certaines affaires à une procédure de médiation".

Deux problèmes ont été toutefois soulevés, qui appelleraient des améliorations: la difficulté à obtenir une date d'audience avec un juge dont le rôle est chargé, et la diversité des pratiques de gestion des affaires à mesure que différents juges acquièrent leur propre style et leur propre pratique de gestion.

Pour surmonter ces problèmes, la Commission australienne des réformes juridiques a proposé des mesures visant à réduire les différences d'un greffe à l'autre (révision périodique des guides de procédure de la Cour fédérale) et à introduire des pratiques plus efficaces de mise au rôle.

*Sources:*

[www.alrc.gov.au/about](http://www.alrc.gov.au/about)

[www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/89/ch7.html#Heading4](http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/89/ch7.html#Heading4)

[www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=FC6F58E7087776C0CA257043001BC12A](http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=FC6F58E7087776C0CA257043001BC12A)

Sage, C., Wright, T., et Morris, C. (2002). *Case management reform: a study of the Federal Court's individual docket system*. Sydney: Law and Justice Foundation of NSW.

## 7. L'apparition des systèmes d'information électroniques

Au cours des trente dernières années, les technologies de l'information et de la communication ont joué un rôle de plus en plus important dans la prestation des services de justice. Trop souvent, l'attitude envers les TIC s'est caractérisée par l'un ou l'autre des deux points de vue suivants qui sont diamétralement opposés: d'un côté, le scepticisme et la résistance; de l'autre, la foi aveugle en la capacité de la technologie à régler automatiquement des problèmes de nature différente. La technologie n'est ni une menace, ni une panacée. Elle offre plutôt la possibilité de reconfigurer le fonctionnement de la justice, possibilité impossible à saisir sans apporter des changements complexes au niveau procédural, organisationnel et, souvent, culturel. Les expériences des pionniers montrent à quel point le chemin vers les TIC est long et difficile. Dans le système fédéral des États-Unis, par exemple, le passage d'un système papier de gestion des informations relatives aux affaires à un système intégralement électronique, permettant notamment le dépôt des dossiers et les notifications par voie électronique, est intervenu progressivement, sur une période d'environ 25 ans.

Après des années d'investissement, les systèmes électroniques en service dans de nombreux pays développés se heurtent encore à certaines limites le plus souvent pour les raisons suivantes:

- Les TIC sont utilisées principalement pour les greffes (automatisation des fichiers) et les fonctions administratives et ne prévoient pas d'outils pour aider les juges à gérer et juger les affaires.
- Les données requises doivent être saisies plusieurs fois, dans plusieurs systèmes.
- Les systèmes de suivi et de gestion des affaires sont développés à partir de bases de données et de plateformes logicielles différentes.
- Les applications TIC obligent l'utilisateur à se connecter plusieurs fois à plusieurs systèmes.
- Les applications TIC ne comportent pas la même interface et apparence d'un logiciel à l'autre utilisé par le tribunal.
- Les informations sont cloisonnées et il n'existe pas de lien fonctionnel ni de possibilité d'échanger des données entre systèmes.

D'une manière plus générale, l'introduction des TIC peut supposer d'énormes investissements sans grand impact; c'est pourquoi il faut tenir compte de ces risques sérieux d'échec dans le cadre des politiques en matière de TIC.

**Domaines technologiques**—Qu'ils soient électroniques ou sur support papier, les systèmes d'information des tribunaux doivent être en mesure de fournir un grand volume d'information, rapidement et économiquement, à un grand nombre d'utilisateurs. Les informations et dossiers des tribunaux doivent être actualisés, exacts, ainsi que rapidement et facilement accessibles. Ces impératifs sont évidents, mais il est toujours difficile de les respecter au quotidien. L'étude de cas ci-après sur l'évolution technologique dans les tribunaux finlandais souligne à quel point une bonne stratégie exige une bonne structure de gouvernance des TIC, une solide infrastructure technique et des changements juridiques et procéduraux bien ciblés.



### **Encadré 25. Technologies de l'information et de la communication dans les tribunaux finlandais**

**Gouvernance**—Le Département de l'administration judiciaire rattaché au Ministère finlandais de la justice est responsable du développement et de la gestion des infrastructures, des réseaux, des protocoles, des normes, et des applications en matière de TIC pour les organismes participant à l'administration de la justice (procureurs, tribunaux, prisons et organismes d'exécution). La gouvernance des TIC est centralisée; son objectif est double: uniformiser les informations fournies par les tribunaux et intégrer les différents systèmes de TIC dans le système de justice; et permettre l'échange d'informations au sein du secteur public et entre le système judiciaire et le grand public.

Les stratégies relatives à l'administration des données sont décidées par le Comité directeur du Département de l'administration judiciaire, puis communiquées au Ministre pour décision finale. Pour les questions techniques, le Département bénéficie de l'assistance du Bureau de l'administration des données du Ministère, qui est un organisme semi-indépendant. Certaines tâches techniques sont habituellement sous-traitées à des entreprises privées.

**Infrastructures**—L'infrastructure de base en matière de TIC pour chaque service de justice comporte un réseau local, un ordinateur personnel pour chaque membre du personnel, des logiciels de bureautique (OpenOffice), des services intranet (par exemple base de données juridiques, règles de procédure civile et de procédure pénale), un système de gestion des affaires, un service de courrier électronique, un accès à l'Internet et un accès aux registres dits de base. Ces registres contiennent diverses données telles que des informations sur les personnes physiques (registre de la population), les entreprises et associations (registre du commerce), les biens (registre d'information sur les biens immeubles), les édifices et maisons (registre des bâtiments), les réseaux physiques de communication (routes et chemins de fer), et l'environnement naturel. Ces registres constituent l'ossature du système TIC d'administration publique. Ils s'appuient sur un système de codage uniformisé—à savoir le numéro personnel d'identité, attribué à chaque citoyen finlandais à la naissance, et le code d'identité immobilier, utilisé pour toutes les transactions immobilières. D'un côté, ce codage permet une communication et un échange efficaces de données entre les différents systèmes; en revanche, il soulève des problèmes de protection de la vie privée.

**Développement des TIC permis par les changements procéduraux**—Dans les années 90, lors de l'élaboration des nouvelles règles de procédure civile en Finlande, on a constaté que la plupart des affaires soumises avaient trait à des créances ou des recouvrements de créances non contestées. En cas de contestation, la procédure pouvait donner lieu à une audience préliminaire, mais, dans la plupart des cas, les créances n'étaient pas contestées ou les éléments de preuve soumis étaient tellement clairs que la décision pouvait être rendue dans une procédure simplifiée à partir des preuves écrites fournies (dans 90 % des cas). Il était donc évident que ces affaires nombreuses et très répétitives pourraient être facilement et avantageusement gérées par un système automatisé. Au stade de la planification, on a constaté que les systèmes d'information dans les secteurs de la banque et du commerce contenaient pour l'essentiel les mêmes informations que celles dont avaient besoin les tribunaux, de telle sorte que ces informations, existant déjà sous forme électronique, pouvaient être utilisées par le système de gestion des affaires. Il existait deux obstacles législatifs au recours à un outil automatisé, à savoir l'exigence d'une signature originale et l'obligation de soumettre des documents sur support papier, mais ces deux obstacles ont été surmontés par une modification de la loi. Dans le cadre de la nouvelle procédure civile, il a été décidé de modifier les règles de sorte que le demandeur dans une affaire de créance monétaire ne soit plus obligé de soumettre au tribunal des preuves par écrit (par exemple, une facture), à condition que la pièce soit mentionnée dans la demande écrite. Le document original n'avait donc plus à être communiqué au tribunal et les documents transmis n'avaient pas besoin de porter de signature manuscrite. Les demandes pouvaient donc être transmises au tribunal électroniquement, par télécopie ou courriel, ce qui a permis la création d'un système à filières multiples pour saisir les tribunaux.

Cette nouvelle procédure civile a dynamisé l'utilisation des TIC et deux applications ont été adoptées. Il est à noter que la nouvelle législation a permis une large utilisation des données électroniques et que des logiciels ont été introduits immédiatement après le changement des règles: le système Tuomas, nouveau système de gestion des affaires, et le système Santra, système de transfert électronique de fichiers, ont pleinement profité de cette situation.

Le système Tuomas, à l'origine conçu pour les procédures simplifiées, sert désormais pour toutes les catégories d'affaires civiles; quelque 200 documents uniformisés utilisés par les tribunaux ont été intégrés au système. Il sert également à notifier au Système du registre de la population diverses données ayant trait au divorce, à la garde d'enfants et aux adoptions, sous format électronique, cette mesure représentant une économie de quelque 30 000 formulaires par an, et évitant au Centre du registre de la population d'avoir à mettre à jour ses dossiers manuellement. La même évolution positive est intervenue dans le Registre des faillites, également utilisé par les entreprises de crédit. L'envoi automatique d'informations mises à jour à ce registre a éliminé l'obligation, lourde pour les tribunaux, d'avoir à donner cette information par téléphone.

*Sources:*

Karjalainen, M. (2007). *Migrating a Ministry to OpenOffice.org*. Helsinki: Ministère de la justice, Finlande.

Kujanen, K., et Sarvilinna, S. (2001). Approaching Integration: ICT in the Finnish Judicial System. Dans M. Fabri et F. Contini (dir. publ.), *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. La Haye (Pays-Bas): Kluwer Law International.

Kujanen, K. (2008). The Positive Interplay between Information and Communication Technologies and the Finnish Public Prosecutor's Offices. Dans M. Fabri (dir. publ.), *Information and Communication Technology for the Public Prosecutor's Offices*. Bologne: Clueb.

À l'heure actuelle, plusieurs technologies peuvent faciliter le travail d'un tribunal dans différents domaines. D'une part, ces technologies ont servi à automatiser les tâches administratives (suivi des affaires, système de gestion des affaires, bureautique). D'autre part, les TIC ont été conçues pour faciliter le travail des juges, et notamment leur prise de décisions, et pour permettre aux avocats et au grand public d'avoir accès aux lois et règlements et à la jurisprudence, et ce dans un souci d'améliorer la transparence des décisions judiciaires et l'accès à l'information juridique essentielle (informatique juridique)<sup>41</sup>.

Plus récemment, on constate une convergence de ces différents domaines vers des "systèmes intégrés de gestion des affaires", qui permettent l'automatisation des tâches administratives, l'appui aux décisions des juges et la publication des décisions sur le Web. L'échange des données judiciaires informatisées entre divers organismes ou entre les tribunaux et les parties (justice électronique et saisine par voie électronique) est le dernier défi technologique pour de nombreux systèmes de justice—le plus ambitieux mais aussi le plus risqué<sup>42</sup>.

<sup>41</sup>On trouve sur le site Web de l'Australasian Legal Information Institute un catalogue complet de liens vers les tribunaux et la jurisprudence d'environ 150 pays à l'adresse [www.austlii.edu.au/catalog/215.html](http://www.austlii.edu.au/catalog/215.html), ainsi que des liens vers des sources et des bases de données sur la législation et d'autres questions juridiques d'environ 200 pays. Il existe d'autres sites de ce type: [www.commonlii.org](http://www.commonlii.org) (Commonwealth Legal Information Institute) et [www.bailii.org](http://www.bailii.org) (British and Irish Legal Information Institute).

<sup>42</sup>Pour une analyse actualisée des technologies utilisées dans les tribunaux, voir Reiling D. 2009. *Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform*. Leiden University Press. 310 p.

L'utilisation des technologies dans les salles d'audience a elle aussi donné lieu à de nombreuses applications remarquables, dont la sténotypie informatisée et l'enregistrement audio et vidéo des débats. Les visioconférences ont également été utilisées avec succès pour les dépositions par vidéo dans plusieurs pays<sup>43</sup>. Enfin, il faut noter que les TIC ont considérablement facilité l'administration des jurys<sup>44</sup>.

Développement technologique—Le passage d'un système papier à un système pleinement informatisé est complexe et coûteux, et exige une volonté ferme et des investissements à long terme de la part des organismes de financement. Il est recommandé aux autorités judiciaires envisageant cette transition de procéder à une étude de faisabilité approfondie et de mener une analyse coût/avantage, en faisant appel à des experts judiciaires, techniques et administratifs. Le passage d'un système local de suivi des dossiers à la justice électronique suppose un degré de complexité bien supérieur des points de vue juridique, technologique, administratif et institutionnel. La mise en place doit donc se faire progressivement, en suivant des étapes successives, chacune ayant été testée et intégrée dans l'environnement opérationnel du tribunal avant l'étape suivante.

Il faut tenir compte d'un certain nombre de problèmes communs qui touchent le développement des TIC. En particulier, la recherche a mis en évidence les difficultés ci-après<sup>45</sup>:

- La compatibilité limitée entre la complexité des codes de procédure et les contraintes technologiques. L'élaboration de systèmes d'information judiciaire est toujours une tâche difficile qui exige une simplification normative, et non pas seulement des changements technologiques et organisationnels.
- Les prestataires de services et de technologies connaissent mal les caractéristiques du fonctionnement de la justice.
- Des projets à petite échelle trop nombreux sont difficiles à intégrer; inversement, des projets trop vastes sont difficiles à élaborer et à gérer.
- Les responsables judiciaires rencontrent des difficultés et manquent d'expérience pour gérer les projets et les contacts avec les prestataires de services et de technologies.
- Les professionnels de la justice ont des préjugés contre l'innovation technologique: les juges invoquent parfois leur indépendance pour résister aux changements.
- Le manque de volonté judiciaire ferme aux plus hauts niveaux pour appuyer et valider un projet et réduire l'influence de ceux qui résisteraient aux initiatives d'innovation technologique, voire chercheraient à les faire échouer.

L'élaboration de systèmes d'information appelle une réponse à la question essentielle de savoir qui a besoin de quel type d'information, à quel moment et à quelles fins. Le problème est que les besoins en information évoluent au fil du temps, en raison des réformes procédurales, des besoins croissants d'informations en matière de gestion ou de la gestion des affaires, pour ne mentionner que quelques causes courantes. Par ailleurs, les outils et les technologies disponibles ou requis pour gérer l'information évoluent rapidement: on est passé en effet de registres et de fiches papier, conçus à des fins spécifiques, à des systèmes d'information électroniques de plus en plus répandus. Il convient donc de considérer la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes d'information judiciaire comme un processus continu.

<sup>43</sup>Fabri, M., et Contini, F. (dir. publ.). (2001). *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. La Haye (Pays-Bas): Kluwer Law International.

<sup>44</sup>[www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan](http://www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan).

<sup>45</sup>Contini, F., et Lanzara, G. F. (dir. publ.). (novembre 2008). *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*: Palgrave Macmillan.

Si l'effort initial exige des financements et ressources considérables pour la planification, la conception, le test et la mise en œuvre, son succès à plus long terme exige un engagement permanent de ressources pour la maintenance régulière, les mises à jour et le remplacement périodique du matériel et des logiciels. Un autre point dont il convient de tenir compte est celui de la formation initiale et de la formation continue au moment de l'introduction de nouvelles applications dans un tribunal, et du recrutement de nouveaux juges et de nouveaux personnels. Enfin et surtout, il convient d'être particulièrement attentif à la qualité des données saisies dans un système, car elle est dans bien des cas si mauvaise que le fonctionnement du système en souffre. Il faut être attentif et cohérent lors de la saisie des données, et recourir à des outils comme les dictionnaires communs de données, si l'on veut constituer des bases de données fiables et efficaces. D'une manière générale, il convient d'accroître les moyens consacrés à ces tâches.

#### **Encadré 26. Suggestions en vue d'une stratégie à long terme de développement des TIC**

Il est recommandé à tout système judiciaire envisageant l'adoption d'outils électroniques dans leur système de gestion de l'information de procéder lentement et prudemment. Il s'agit dans un premier temps d'analyser le fonctionnement du système manuel de gestion des informations relatives aux affaires et d'instaurer les changements requis pour rendre le processus plus efficace et en simplifier le fonctionnement, de manière à pouvoir l'automatiser plus facilement. Cette étape serait suivie par un travail avec les experts techniques pour concevoir et tester un modèle de suivi des affaires où les données statistiques et autres normalement inscrites dans divers registres des tribunaux sur support papier sont saisies dans une base de données relatives aux affaires qui serait à la fois unique et intégrée. Une fois le système conçu, installé et affiné, l'unité technique qui en est responsable pourra y apporter des améliorations pour accroître sa capacité et rendre le système plus utile pour les utilisateurs internes et externes.

Une fois qu'une application de suivi automatisé des dossiers a été pleinement mise en service, le tribunal peut passer à l'étape suivante de son effort d'automatisation en plusieurs temps qui pourrait inclure la gestion automatisée des affaires. Ici, des catégories supplémentaires d'informations relatives aux affaires seraient saisies dans le système pour donner aux juges et au personnel plus de détails sur l'évolution de telle ou telle affaire et les différents actes y afférents. L'étape suivante pourrait consister à numériser les décisions du tribunal et à les saisir dans une base de données bien organisée, et interrogeable. Viendrait alors une autre étape, où le personnel du tribunal numériserait tous les documents relatifs à une affaire pour ensuite créer un fichier électronique de l'affaire. Ensuite, on pourrait expérimenter un service électronique de notification des actes de procédure, par lequel les notifications du tribunal seraient remises non pas par un huissier en mains propres ou par courrier recommandé, mais seraient transmises électroniquement par courriel ou par service de minimessages. Selon la rapidité avec laquelle un tribunal souhaite procéder, certaines de ces étapes pourraient être combinées. Pour que la stratégie soit efficace, il importe que chaque étape soit minutieusement planifiée et conçue, que les crédits publics nécessaires pour chaque étape soient engagés et que les juges et le personnel reçoivent l'orientation et la formation requises.

## **8. Conclusions et recommandations**

En raison de l'accroissement du volume de l'activité judiciaire partout dans le monde, mais aussi des nouvelles idées concernant l'administration publique, de la mondialisation,

des restrictions budgétaires et d'un débat accru sur l'efficacité et l'efficience de la justice, les questions relatives à la gestion des affaires et des tribunaux ont gagné en importance dans les politiques en matière de justice. Cette évolution remet en question la représentation classique de l'organisation des tribunaux et des procédures, où la gestion des affaires et des tribunaux est considérée comme une tâche subalterne dont s'acquittent des commis à l'appui des décisions des juges. Plusieurs techniques de gestion des affaires appuient de plus en plus la justice. De la saisine au jugement définitif, ces techniques sont en train de devenir des instruments stratégiques utilisés pour assurer une justice efficace et efficiente, respecter les délais judiciaires, ainsi que collecter les informations relatives aux affaires et les diffuser auprès des usagers, et améliorer ainsi la transparence du fonctionnement des tribunaux. Enfin, les systèmes de gestion des affaires ont modifié le rôle des personnels administratifs et des juges, puisque la participation active de ces derniers est exigée pour assurer une bonne gestion des procédures judiciaires<sup>46</sup>.

Dans le même temps, les TIC offrent aux tribunaux de multiples occasions de restructurer et d'améliorer leur fonctionnement et de renforcer les grandes valeurs judiciaires que sont la transparence, la responsabilité, la célérité, l'accès à la justice et à l'information. Mais les TIC ne représentent pas une solution facile. C'est un parcours difficile que les hauts responsables judiciaires doivent planifier soigneusement et en faveur duquel ils doivent s'engager sur le long terme.

Étant donné les grands bouleversements qui accompagnent le changement, la mise en œuvre des TIC et des systèmes de gestion des affaires et des tribunaux n'est pas sans risque, et se heurte à des difficultés. Ce sont pourtant des défis stratégiques qu'un tribunal bien géré doit surmonter.

- Les systèmes de justice auraient beaucoup à gagner à adopter les principes et techniques de la gestion des affaires et des tribunaux.
- Les systèmes d'information judiciaire (rôle, dossiers, systèmes de suivi et de gestion des affaires) doivent:
  - a) Être bien organisés;
  - b) Être suffisamment sécurisés par les fonctionnaires des tribunaux;
  - c) Être accessibles à ceux qui ont droit d'y accéder; et
  - d) Être en mesure de recueillir des données actualisées, cohérentes et uniformisées.
- Tous les agents judiciaires devraient pouvoir accéder facilement aux jugements (jurisprudence) soit sur support papier, soit sous forme électronique, au niveau national ou international.
- Les principales règles et directives régissant la gestion des affaires et des tribunaux sont les mêmes pour les systèmes classiques et les systèmes électroniques.
- La répartition des affaires peut:
  - a) Se faire de manière aléatoire ou intentionnelle;
  - b) Être automatisée ou administrée par des agents;

<sup>46</sup>Solomon, M., et Somerlot, D. (1987). *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the Future*. Chicago: American Bar Association. Mahoney, B. (1988). *Changing Times in Trial Courts*. Williamsburg, VA.: NCSC. CEPEJ. (2006). *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*. [http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605\\_Coe.CompendiumofBstpracticesontime-managementofjudicialproceeding.doc.pdf](http://euromed-justice.eu/files/repository/20090706165605_Coe.CompendiumofBstpracticesontime-managementofjudicialproceeding.doc.pdf); <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%2913&Sector=secDGHL&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>.

- c) Être informelle ou formelle;
  - d) Être rigide ou souple.
- Il est conseillé aux systèmes judiciaires qui sont touchés par des problèmes de corruption et auxquels le public n'accorde pas grande confiance d'adopter un système de répartition aléatoire des affaires.
  - Un système souple de répartition des affaires permet au tribunal de mieux s'adapter aux changements imprévus dans la charge de travail.
  - En tout état de cause, il importe de garantir un haut degré de transparence interne et externe dans la répartition des affaires.
  - La participation des avocats, des barreaux et des procureurs peut aider à la conception et au suivi des systèmes de répartition des affaires.
  - Il faudrait élaborer des stratégies permettant de faire face aux changements imprévus dans la charge de travail (en envisageant de faire appel, par exemple, à une brigade volante ou en prévoyant une compétence territoriale souple).
  - Les tribunaux devraient suivre et contrôler activement l'évolution des affaires, depuis l'introduction de l'instance jusqu'aux débats ou la prise de décision initiale, mais aussi jusqu'à l'accomplissement de toutes les tâches postérieures à la prise de décision finale.
  - Le recours efficace aux techniques et pratiques de gestion des affaires permet une utilisation plus efficace des moyens dont dispose le système de justice et partant de réduire le coût de la justice.
  - Les juges et les personnels des tribunaux devraient jouer un rôle actif dans la gestion du flux des procédures judiciaires.
  - Pour être efficace, l'adoption de techniques de gestion des affaires exige des changements difficiles touchant à l'identité professionnelle des juges et des avocats et appelle donc des stratégies claires de gestion du changement.
  - Le contrôle que le tribunal exerce sur les affaires fait jouer deux principes de base: l'intervention du tribunal dès le début de la procédure et son contrôle permanent de l'évolution de cette dernière.
  - Les TIC peuvent faciliter les techniques de gestion des affaires, mais cette gestion peut également se faire par des moyens plus classiques.
  - Les tribunaux devraient envisager d'adopter des systèmes de gestion différenciée des affaires de manière à mettre en place plusieurs filières pour les procédures, en fonction par exemple des critères suivants:
    - a) Degré d'attention requise de la part des juges et des avocats;
    - b) Montants en jeu;
    - c) Caractéristiques de la procédure; et
    - d) Questions juridiques en jeu.
  - Lors du choix d'un mode de gestion des affaires, les juges doivent être prêts à présider et à prendre les mesures appropriées pour veiller à ce que:
    - a) Toutes les parties soient prêtes à comparaître;
    - b) Les débats commencent à la date prévue;
    - c) Toutes les parties aient une chance équitable de présenter leurs preuves; et
    - d) Les débats débouchent sur des conclusions sans interruptions inutiles.



- Il est nécessaire de fixer des délais pour les procédures de manière à pouvoir commencer à mesurer et à comparer les retards dans le traitement des affaires.
- Les systèmes de gestion des affaires doivent s'accompagner de programmes de formation bien conçus.
- La collaboration entre les différents organismes et parties prenantes est utile pour concevoir et mettre en œuvre un système de gestion des affaires car:
  - a) Elle facilite l'engagement de tous les principaux intervenants;
  - b) Elle crée un environnement propice à l'élaboration de politiques novatrices;
  - c) Elle montre clairement que le respect des délais n'incombe pas seulement aux tribunaux mais aussi à d'autres intervenants.
- La technologie crée des possibilités de reconfigurer le fonctionnement de la justice, possibilités qui ne peuvent être exploitées sans changements complexes aux niveaux procédural, organisationnel et culturel.
- L'introduction des TIC dans les tribunaux risque d'entraîner des investissements considérables assortis d'un impact faible.
- Il est recommandé aux responsables judiciaires qui envisagent d'adopter des programmes de TIC de procéder à une étude de faisabilité et une analyse coût/avantage approfondies en faisant appel à des experts.
- Les systèmes d'information des tribunaux doivent fournir un grand volume d'information, rapidement et de manière économique, à un grand nombre d'utilisateurs.
- Les informations et les registres des tribunaux doivent être actualisés, exacts, rapidement et facilement accessibles.
- Le développement des TIC exige les éléments suivants:
  - a) Solide structure de gouvernance des TIC;
  - b) Solide infrastructure technologique;
  - c) Changements juridiques et procéduraux ciblés;
  - d) Engagement ferme et investissements à long terme;
  - e) Solide capacité des juges à jouer un rôle moteur;
  - f) Maintenance, mise à jour et remplacement périodique du matériel et des logiciels;
  - g) Formation initiale et formation continue;
  - h) Simplification des normes et changements organisationnels; examen de la manière dont fonctionne le système de gestion manuelle des informations relatives aux affaires;
  - i) Attention et cohérence dans la gestion des données; et
  - j) Engagement à long terme de la part des organismes de financement.
- Le développement des TIC devrait être planifié par étapes et comme un processus continu.



## IV. ACCÈS À LA JUSTICE ET AUX SERVICES JURIDIQUES

### 1. Introduction

Le droit à la représentation juridique, notamment pour l'accusé dans le cadre d'une procédure pénale, est largement reconnu comme un élément fondamental du droit à un procès équitable. Ce droit est consacré dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que dans les constitutions et lois nationales. Malgré ces garanties légales, la fourniture aux personnes défavorisées d'une assistance juridique et d'un accès à la justice se heurte à un certain nombre d'obstacles organisationnels et structurels, surtout dans bien des pays en développement.

Il est souvent difficile pour les populations défavorisées d'accéder à la justice, tant pour des raisons de coût qu'à cause des longues distances à parcourir. Souvent, il n'existe pas de système d'assistance juridique gratuite et publique et, dans de nombreux pays, les avocats sont rares. Même lorsqu'il existe des bureaux d'assistance juridique et des avocats, la grande majorité d'entre eux se trouvent dans la capitale et les autres grandes villes, souvent hors d'accès des populations rurales. De plus, les populations vivant dans les zones reculées n'ont pas les moyens de se rendre en ville pour s'adresser aux institutions juridiques et judiciaires formelles, et doivent acquitter d'autres frais tels que les frais de saisine découlant de l'utilisation du système de justice formelle. À ces obstacles s'ajoute le fait que les citoyens choisissent parfois aussi de ne pas s'adresser à la justice formelle, en raison de l'inefficacité des tribunaux ou de la lourdeur des procédures, qui exigent de nombreuses comparutions pour résoudre des différends mineurs, ou parce qu'ils considèrent simplement que les tribunaux sont corrompus ou partiaux. Ainsi, pour une raison ou l'autre, d'importants segments de la population des pays en développement ne peuvent ou ne veulent s'adresser au système de justice formelle pour trouver réponse à leurs doléances.

Dans le même temps, si les mécanismes traditionnels et communautaires de résolution des différends constituent un mode d'accès facile et abordable à la justice, ces institutions de justice informelle ne sont pas non plus sans failles. En effet, elles tendent à faire indûment pression en faveur de solutions amiables, même en matière pénale et, du fait de l'étroitesse de leurs liens avec la communauté, profitent généralement à la partie qui détient le plus grand pouvoir social et économique.

Si les difficultés sont nombreuses, les solutions le sont tout autant. Elles peuvent notamment consister à renforcer les systèmes de justice informelle et traditionnelle, et les centres de règlement alternatif des litiges ou à introduire des mécanismes de règlement alternatif liés ou rattachés aux tribunaux. Pour l'utilisateur, l'accès à la justice signifie également une justice administrée dans une langue qu'il est capable de comprendre, ce qui oblige l'État à fournir des services d'interprétation. De plus, étant donné que l'idée que le public se fait de la justice est en grande partie déterminée par l'expérience personnelle qu'en font

les usagers, il faudrait que les tribunaux soient plus ouverts, plus transparents et plus soucieux du client, pour améliorer non seulement l'accès à la justice mais encore l'image et l'efficacité des juges<sup>47</sup>.

L'accès effectif à la justice englobe également l'accès aux services juridiques, qui exige de la part des réformateurs de déployer des efforts pour assurer la prestation d'une assistance juridique dans les affaires pénales, civiles et administratives et pour développer l'assistance juridique gratuite, les cliniques juridiques universitaires et les programmes parajuridiques<sup>48</sup>. Ces mécanismes jouent en effet un rôle essentiel pour garantir à tous les citoyens, en particulier aux populations pauvres et défavorisées, un accès à la justice—en d'autres termes, la possibilité d'exercer des voies de droit et d'obtenir satisfaction auprès des institutions de justice formelle ou informelle, dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme<sup>49</sup>.

## 2. Systèmes de justice traditionnelle ou informelle

Dans de nombreuses régions du monde en développement, les mécanismes traditionnels de règlement des litiges sont fréquemment utilisés au niveau local. Ces systèmes de justice traditionnelle se rencontrent principalement en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie de l'Est et du Sud, dans le Pacifique et en Amérique du Sud; dans de nombreux pays de ces régions, ils règlent près de 80 à 90 % de tous les différends<sup>50</sup>. Dans certains cas, la justice traditionnelle peut constituer le seul moyen existant pour régler un différend, en particulier dans de nombreux pays sortant d'un conflit ou dans les pays à forte population rurale, ce qui à court terme pourrait rendre les réformes axées sur la justice formelle moins utiles pour résoudre les besoins immédiats en matière d'accès à une justice efficace et équitable. Dans d'autres contextes, la justice informelle et traditionnelle est utilisée conjointement avec les mécanismes formels de résolution des différends, et non pour s'y substituer, souvent en tant que première étape indispensable avant d'engager une action devant la justice formelle<sup>51</sup>.

La prévalence des mécanismes de justice traditionnelle montre que, par rapport à la justice formelle, ceux-ci présentent de nombreux avantages qui les rendent souvent plus attrayants pour les communautés locales. Notamment, ces mécanismes: *a)* sont plus accessibles, géographiquement et financièrement, que ne l'est la justice formelle souvent éloignée des usagers locaux; *b)* permettent de régler les différends à un stade précoce, avant qu'ils ne

<sup>47</sup>Il importe de garder à l'esprit toutefois que l'opinion de ceux qui n'ont pas fait directement l'expérience du système de justice est déterminée par des facteurs extérieurs, comme les informations transmises par les médias, les débats politiques, les échanges avec des proches ou des amis qui, eux, ont cette expérience personnelle.

<sup>48</sup>Ces efforts ne sont pas directement liés à la réforme du système judiciaire, mais les tribunaux en profiteraient certainement, puisque les justiciables comparissant devant eux seraient mieux informés de leurs droits et des recours possibles, d'où une plus grande efficacité de la justice et une meilleure image de l'équité des tribunaux auprès du public.

<sup>49</sup>PNUD, *Programming for Justice: Access for All, A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice 5* (2005).

<sup>50</sup>PNUD, *Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute 5, 15* (2006).

<sup>51</sup>Dans les Émirats arabes unis, par exemple, la quasi-totalité des litiges civils autres que familiaux, à l'exception des cas où l'État est partie, doivent être portés devant un comité de réconciliation et de règlement avant toute saisine du tribunal. Ces comités, constitués d'un juge et de deux chefs tribaux arabes, organisent une séance de médiation avec les parties, pour régler le différend et éviter le recours à la justice formelle. Le recours aux chefs tribaux s'inscrit dans une longue tradition respectée au sein des communautés arabes, tradition qui consiste à chercher à régler un différend d'abord par voie de médiation informelle dans le but d'aider les parties à s'entendre. Ce n'est que si la tentative de médiation échoue que les parties peuvent s'adresser à la justice formelle. La loi autorise les parties à demander la levée de l'obligation de médiation lorsqu'elles ont déjà conclu que l'affaire ne se prêtait pas à une telle procédure. Une disposition analogue existe dans le système judiciaire de l'Arabie saoudite.

deviennent des conflits majeurs; *c)* s'appuient souvent sur des coutumes locales bien connues et emploient la langue locale; *d)* confient les décisions à des personnes de confiance dans la communauté, soucieuses de réconcilier les parties et d'instaurer un consensus entre elles et non d'imposer des sanctions; et *e)* évitent une bonne partie des complexités et des formalités procédurales caractérisant la justice formelle. Par ailleurs, toute tentative de transférer de nombreux litiges locaux à des systèmes judiciaires récents, surchargés ou dotés de moyens insuffisants, risque de retarder leur règlement et, partant, de nuire à la promotion de la justice. Les systèmes de justice traditionnelle, là où ils existent, peuvent aider à réaliser des économies budgétaires et à désengorger le système judiciaire formel, en traitant les différends civils mineurs et les délits les moins graves. En effet, dans un certain nombre de pays, les règles de procédure formelle prévoient qu'un tribunal ordinaire ne peut être saisi qu'à partir d'un montant monétaire minimum pour les litiges civils ou d'une peine minimale pour les infractions pénales. Enfin, les systèmes traditionnels de résolution des différends sont souvent préférés aux tribunaux formels, simplement parce que de larges segments de la population ne font pas confiance au processus judiciaire formel, ce qui peut s'expliquer par une méconnaissance des procédures judiciaires complexes, par l'impression que les juges sont corrompus et font preuve de partialité envers les pauvres et les minorités, et par la croyance que le système judiciaire formel défend uniquement les intérêts des riches.

Ces systèmes traditionnels et informels de règlement des litiges sont utiles pour administrer plus largement la justice, mais ils ne sont pas pour autant parfaits. Ils ont en effet quelquefois les mêmes défauts que les systèmes de justice formelle, en particulier l'absence de mécanismes les rendant comptables de leurs décisions, et les problèmes de corruption, de partialité, de favoritisme et de népotisme qui en découlent; la mauvaise connaissance ou méconnaissance de la part du public des procédures qu'ils appliquent; la formation insuffisante des personnes chargées de rendre les décisions; et les retards occasionnels. Ces systèmes sont également exposés à d'autres problèmes graves, tels que le manque de sensibilité, la discrimination sexuelle et les préjugés de classes, qui se traduisent par l'iniquité du traitement réservé aux femmes et aux pauvres, mais aussi l'imposition de sanctions contrevenant aux normes internationales des droits de l'homme et aux dispositions juridiques formelles du pays. Enfin, étant donné leur compétence souvent restreinte, les structures informelles ne conviennent pas à certains différends qu'il faut obligatoirement soumettre aux voies formelles.

Compte tenu de ces défaillances possibles, il importe au plus haut point que tout effort visant à renforcer l'intégrité et les capacités du système judiciaire soit complété par des mesures correspondantes visant les mécanismes de justice traditionnelle et informelle. Les récentes interventions fructueuses visant à consolider la justice traditionnelle dans diverses parties du monde ont accordé une attention particulière au renforcement des institutions, à la sensibilisation, notamment aux problèmes de discrimination sexiste, à la responsabilisation, mais cette liste de questions pouvant marquer le point de départ d'une telle réforme n'est pas exhaustive. Les efforts déployés pour renforcer l'intégrité et les capacités des systèmes de justice traditionnelle ont été particulièrement efficaces dans les pays où l'environnement politique était défavorable ou dont les principaux intervenants publics ne soutenaient guère les réformes<sup>52</sup>, mais aussi dans les pays en sortie de conflit. L'expérience acquise montre que ce type de réforme peut être plus facile à mettre en œuvre ou à

<sup>52</sup>Parmi les programmes visant les systèmes de justice informelle les plus réussis figurent le système de justice *Barangay* aux Philippines, ainsi que les modifications apportées par des ONG aux mécanismes autochtones *shalish* au Bangladesh. Si les efforts menés par les ONG ont toutes les chances d'être efficaces dans les pays où ces organisations sont très mobilisées, les succès qu'ils remportent peuvent donner un élan aux actions menées par les pouvoirs publics. Par exemple, aux Philippines, le Programme d'action pour la réforme de la justice prévoit désormais le renforcement institutionnel du système *Barangay*, au titre de l'un des six volets retenus.

poursuivre et donner des résultats plus faciles à quantifier à court terme. Un exemple récent, concernant le Guatemala, semble particulièrement instructif à cet égard.

### **Encadré 27. Centres communautaires de règlement alternatif des litiges au Guatemala**

Après la fin de la guerre civile au Guatemala en 1996, le pays a voulu renforcer la confiance de la population dans le système judiciaire en introduisant des programmes qui tiennent compte des valeurs et des objectifs des différents groupes ethniques et culturels du pays. L'un des axes retenus visait à renforcer les centres de justice dans tout le pays pour que la justice fonctionne au niveau local.

Depuis leur création en 1999, les Centres de justice ont constitué un outil viable pour restaurer l'état de droit dans le pays. Les premiers centres ont concentré leurs efforts sur la mise en place de systèmes de suivi des affaires, sur la formation et la réorganisation administrative. Ces efforts ont ensuite été élargis, dans le but d'accroître l'utilisation des techniques du droit coutumier et de modes informels pour régler les différends. Depuis 2001, 16 centres communautaires de règlement alternatif des différends ont été créés par le Secrétariat exécutif pour la coordination du secteur de la justice dans huit départements, dans le but de consolider et d'accroître l'emploi des méthodes autochtones de résolution des litiges. La participation y est facultative, mais ces centres facilitent et encouragent la médiation dans un grand nombre de litiges portant sur des questions pénales, civiles, familiales ou relatives au travail, et permettent aux personnes défavorisées, aux femmes, aux enfants et aux populations autochtones de sept groupes linguistiques et ethniques d'accéder gratuitement à la justice. Comme les différends et les méthodes coutumières pour les régler varient d'un département à l'autre du Guatemala, chaque Centre de justice est incité à mettre en place un modèle de centre communautaire de règlement alternatif des litiges reflétant l'identité culturelle propre à la communauté bénéficiant de ses services. Les rapports périodiques remis au Secrétariat—lequel mène également des missions d'évaluation dans chaque centre communautaire—permettent de rendre compte de l'action menée.

Pour garantir le succès du programme, les responsables de sa mise en œuvre ont pris des mesures pour faire accepter ces centres de règlement alternatif des litiges dans la communauté et auprès des responsables politiques. Les organisateurs de ces centres ont non seulement mené de vastes campagnes d'information dans les médias pour sensibiliser la communauté mais ont également encouragé la participation de la population à la planification des centres, ont formé des responsables locaux aux services de règlement alternatif des litiges et ont permis à la communauté de participer au choix des médiateurs affectés dans les centres. Il en a découlé une plus grande participation des autorités et institutions locales dans la résolution des affaires. En établissant des réseaux avec d'autres groupes communautaires de médiation, les médiateurs de ces centres ont ouvert des voies de communication essentielles et procédé à un échange d'informations avec les médiateurs locaux, qui ont pris part à des programmes de formation conjoints. Les coordonnateurs régionaux qui surveillent les services fournis par les centres ont encore élargi ce réseau pour aider à consolider les services locaux de médiation. Ainsi, les agents et responsables d'autres groupes de médiation se sont regroupés avec les médiateurs des centres communautaires de règlement alternatif des litiges pour créer un conseil de direction pour les médiateurs régionaux et pour promouvoir l'institutionnalisation, à terme, de ces centres communautaires dans tout le pays.

À l'heure actuelle, on trouve des centres communautaires de règlement alternatif des litiges dans douze villages et une ville, desservant ainsi 178 communautés et plus de 100 000 habitants. Ces centres ont pu résoudre des litiges à l'amiable dans environ 80 % des affaires traitées; 80 % des accords ainsi conclus ont été exécutés<sup>a</sup>. Ils ont également pu montrer qu'ils étaient viables dans le long terme, car la plupart continuent de fonctionner même depuis la fin du financement du programme par des fonds étrangers<sup>b</sup>.

<sup>a</sup>Checchi & Co. Consulting, Inc., Guatemala Justice Program 1999-2004: Final Report 29-31 (2004).

<sup>b</sup>Le succès du modèle des centres de justice du Guatemala a incité l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) à intégrer ce concept dans son programme relatif à l'état de droit et à la réforme de la justice dans d'autres pays de la région, dont la Colombie, El Salvador et la Bolivie.

Les méthodes informelles de résolution des litiges ne supposent pas forcément le recours à des mécanismes traditionnels et communautaires. Les mécanismes alternatifs formels ou sanctionnés par l'État, qui sont mis en place par les pouvoirs publics et peuvent être rattachés à des tribunaux ou d'autres organisme publics<sup>53</sup>, peuvent compléter très efficacement les procédures judiciaires formelles (sans pour autant s'y substituer). Comme les systèmes de justice traditionnelle évoqués plus haut, les mécanismes formels de règlement alternatif des litiges présentent un certain nombre de problèmes, tels que le caractère souvent imprévisible des décisions prises, le manque d'impartialité des médiateurs, l'absence de directives procédurales et de normes de conduite claires pour les médiateurs, et les difficultés d'exécution des décisions. Cela étant, ces mécanismes sont moins coûteux et plus rapides que les procédures judiciaires formelles et ont été utilisés comme une stratégie efficace pour réduire le nombre des dossiers en souffrance dans différents contextes<sup>54</sup>. Ces mécanismes sont souvent moins intimidants pour le public que les tribunaux ordinaires et jouissent d'un plus grand respect et d'une plus grande confiance de la part du public. Ils offrent en outre aux groupes défavorisés la possibilité d'accéder plus facilement à la justice, en leur permettant de contourner les mécanismes formels inefficaces ayant perdu de leur crédibilité.

<sup>53</sup>Les modes formels de règlement alternatif des litiges comprennent pour l'essentiel la négociation, la conciliation, la médiation et l'arbitrage. Les mécanismes de règlement alternatif rattachés ou intégrés à un tribunal ("*court-annexed*") désignent des modes de règlement qui ont un lien formel avec le système de justice de l'État; leurs services sont autorisés, proposés, utilisés ou saisis par le système judiciaire, ou basés sur ce dernier. Le terme englobe aussi les programmes fondés sur les tribunaux ainsi que le renvoi par les tribunaux de certaines affaires à des services privés de règlement alternatif. Les décisions prises par ces mécanismes peuvent être exécutées en tant que décisions judiciaires. Dans l'un des modes les plus fréquents de règlement alternatif rattachés aux tribunaux—l'arbitrage intégré à une juridiction—, un ou plusieurs arbitres, le plus souvent des avocats, prononcent un jugement non obligatoire sur le fond d'une affaire après avoir rapidement entendu les parties dans une procédure accusatoire. La décision de l'arbitre porte uniquement sur les questions juridiques litigieuses et applique les règles de droit. L'une ou l'autre des parties peut rejeter la décision non obligatoire et demander un procès; quelquefois, l'appelant dont la position n'a pas été améliorée par la tenue d'un procès peut se voir imposer le paiement des dépens à titre de sanction. Voir United States Agency for International Development, *Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide*, appendix A p. 2 et 3 (mars 1998).

<sup>54</sup>Aux États-Unis, par exemple, la loi de 1990 intitulée "*Civil Justice Reform Act*", portant réforme de la justice civile, a obligé tous les tribunaux fédéraux de district à élaborer un plan de réduction des coûts et des retards dans le traitement des affaires civiles, incitant la plupart d'entre eux à autoriser ou à créer eux-mêmes une modalité quelconque de règlement alternatif des différends. Au Népal, le PNUD a aidé les tribunaux de district à organiser des "salons de règlement" où de nombreuses affaires en souffrance sont réglées en même temps par le biais de médiateurs ayant reçu une formation. Le succès remporté par ces manifestations a conduit à la création de centres permanents de médiation et à la modification des règles des tribunaux pour permettre que des affaires soient soumises à un processus de médiation.

### **Encadré 28. La médiation intégrée aux tribunaux dans le Pacifique Sud<sup>a</sup>**

Avant la colonisation d'une bonne partie du Pacifique Sud, tous les différends étaient réglés à l'aide d'un large éventail de techniques et de mécanismes informels. Avec la colonisation et l'introduction de systèmes de justice formelle, plusieurs systèmes parallèles sont apparus pour le règlement des litiges. Les deux systèmes restent omniprésents et comportent des avantages et des inconvénients s'agissant de l'accès à la justice. Les tribunaux ordinaires dans tout le Pacifique Sud reconnaissent que, par rapport à leurs équivalents informels, leurs procédures sont longues et coûteuses, mais aussi rigides, complexes et situées aux antipodes des techniques informelles souples auxquelles les populations sont habituées. Dans le même temps, les tribunaux du Pacifique Sud reconnaissent que le système formel est profondément ancré, ne serait-ce que dans la culture juridique récente, et qu'il le restera.

Dans un effort pour concilier tradition et modernité et pour mieux faire connaître les procédures judiciaires formelles, de nombreux tribunaux de la région ont intégré—ou intègrent—des mécanismes de médiation. Les Cours suprêmes des Tonga, des Samoa et du Kosrae dans les États fédérés de Micronésie ont instauré cette forme de médiation, en tant que mode alternatif aux procédures judiciaires, alors que la Haute Cour des Îles Salomon, la Cour suprême et nationale de Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Cours suprêmes de Vanuatu et des Îles Marshall sont en train de formaliser leurs propres mécanismes.

Dans les trois pays ayant adopté des mécanismes de médiation formelle, il a fallu élaborer des règles, des ordonnances et des systèmes et processus administratifs, obtenir des crédits budgétaires suffisants, choisir les personnes appropriées et les former aux compétences et procédures modernes de médiation conformément à des normes reconnues au niveau international; sensibiliser et informer le public et mener une étude pilote pour ensuite l'évaluer. Des lois, ainsi que des règlements et ordonnances judiciaires ont été adoptés pour fixer la procédure de renvoi des affaires et le stade de la procédure judiciaire auquel l'affaire peut être soumise à la médiation; les catégories d'affaires pouvant faire l'objet d'une médiation; les coûts; les personnes chargées de la médiation; la nature non opposable de la médiation; les obligations de confidentialité; l'immunité des médiateurs; la manière dont les données sont recueillies; la manière dont le règlement d'un litige s'impose aux parties et dont la procédure judiciaire continue ou s'achève en fonction du résultat de chaque médiation. La médiation se divise en procédure judiciaire et procédure administrative. La procédure judiciaire prévoit une demande de médiation ou un renvoi à la médiation et la fixation de la date avant laquelle la médiation doit intervenir. Le processus administratif consiste à nommer un médiateur, à correspondre avec les parties quant à la date et au lieu de la médiation, à assurer la liaison avec le médiateur nommé et à notifier le résultat au juge. Si l'affaire est réglée, le juge prononce généralement une décision obligatoire mettant fin à l'affaire conformément au résultat (confidentiel) de la médiation. Si aucun règlement n'est intervenu, le juge doit en être informé, des lettres doivent être envoyées aux parties et une nouvelle date de procès doit être fixée.

Jusqu'à présent, la plupart des affaires renvoyées à la médiation aux Tonga portaient sur le recouvrement de créances, des conflits du travail, des licenciements abusifs, et des affaires de garde d'enfant et d'autres litiges familiaux. Des 34 affaires soumises en 2008, 21 ont été réglées dans le cadre de la médiation, 8 ne l'ont pas été, et 5 ont été abandonnées avant de parvenir au médiateur. La médiation intégrée aux tribunaux a remporté un tel succès que des mécanismes préalables aux procès ont été introduits, des médiateurs ont été formés dans certaines des petites îles extérieures; le programme est actuellement élargi aux affaires soumises à la Magistrates Court. La Cour suprême est composée de trois juges (expatriés), tous ayant signalé une réduction de leur charge de travail, ce qui leur permet de consacrer plus de temps aux questions complexes. Les Samoa et le Kosrae signalent les mêmes résultats positifs pour ce qui est du recours à la médiation et de la célérité, de l'économie et de la facilité du règlement des différends.



Dans les trois pays, les parties ont indiqué que ce processus est facile à comprendre, qu'il est participatif et qu'il est plus proche de la manière dont elles ont l'habitude de résoudre les différends—et qu'il leur inspire confiance dans le respect de l'état de droit et des droits de l'homme.

<sup>a</sup>Cette étude de cas a été fournie par M<sup>me</sup> Helen Burrows, Directrice des programmes internationaux de la Cour fédérale d'Australie.

### 3. Accès aux langues et interprétation dans les tribunaux

Dans la grande majorité des pays, des personnes ne parlant pas la langue officielle ou administrative du pays seront amenées à un moment ou un autre à comparaître devant un tribunal. Dans de nombreux États d'Afrique, par exemple, les tribunaux utilisent le français, alors que la population parle une multitude de langues de la famille bantoue. L'Afrique du Sud compte onze langues officielles—neuf langues africaines, ainsi que l'anglais et l'afrikaans—témoignant de son histoire. Au Kenya, outre l'anglais et le kiswahili, langues officielles des tribunaux, on dénombre plus de quarante langues africaines locales. Des problèmes analogues se posent dans les pays d'Amérique latine, dont la plupart ont l'espagnol ou le portugais comme langue officielle mais où il faut tenir compte de langues autochtones comme le Maya ou le Quechua, qui dans certains cas sont parlées par la majorité de la population rurale. Aux États-Unis, près de 25 millions d'habitants de plus de cinq ans (soit près de 10 % de la population) maîtrisent mal l'anglais—contre 6,7 millions de personnes (2,9 %) en 1990. Au moins 13 millions d'entre eux vivent dans un État où les tribunaux ne sont pas tenus d'assurer des services d'interprétation dans la plupart des affaires civiles, et six millions d'autres résident dans un État où les services d'interprétation sont payants<sup>55</sup>. Si, en dehors de l'anglais, l'espagnol reste la langue la plus parlée en famille, le recensement de 2000 a relevé près de 380 langues ou familles de langues parlées dans le pays<sup>56</sup>. De nombreux pays européens comptent eux aussi de fortes minorités linguistiques et des groupes parlant différents dialectes des langues officielles.

Le fait qu'un plaideur ne comprenne pas la langue d'un tribunal peut constituer un grave obstacle à la justice. Divers traités internationaux reconnaissent donc à tout justiciable le droit d'être informé de l'accusation qui pèse sur lui dans une langue qu'il comprend et le droit à bénéficier du service d'un interprète s'il ne peut comprendre la langue utilisée par le tribunal<sup>57</sup>. Cela étant, l'interprétation n'est pas uniquement nécessaire pour permettre à un accusé dans une affaire pénale de comprendre ce qui se passe lors d'un procès ou d'une audience. Sans service d'interprétation et de traduction, il se peut que des témoins ne puissent faire leur déposition ou que certains documents ne puissent être produits comme preuve. Cela pose problème dans la mesure où il se peut que des preuves déterminantes—disculpatives ou incriminantes—soient exclues simplement parce que le tribunal ne comprend pas la langue dans laquelle elles sont présentées.

<sup>55</sup>Brennan Center for Justice, *Language Access in State Courts* p. 1 (2009); Conference of State Court Administrators, *White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice* p. 4 (novembre 2007).

<sup>56</sup>Conference of State Court Administrators, *White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice* p. 4 (novembre 2007).

<sup>57</sup>Voir, par exemple, l'article 14-3 *a* et *f* du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; les articles 5-2, 6-3 *a*, *e* de la Convention européenne des droits de l'homme; l'article 8-2 *a* de la Convention américaine relative aux droits de l'homme; l'article 9-1 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.



L'interprétation et la traduction des documents judiciaires au sein des tribunaux sont donc impératives pour assurer aux minorités linguistiques l'égalité de protection devant la loi. Pour résoudre ce problème, les tribunaux doivent d'abord prendre conscience des besoins de la communauté qu'ils servent. Dans les régions où une part importante de la population parle une langue minoritaire, la meilleure solution consiste peut-être à tenir certaines procédures dans cette langue. S'il ne convient pas que les procédures se déroulent dans cette langue ou s'il est nécessaire qu'elles se tiennent dans une langue officielle, il faudra alors faire appel aux interprètes judiciaires. Certains systèmes judiciaires, comme celui de Singapour dont il est question ci-après dans l'étude de cas, peuvent recruter directement des interprètes, les former et superviser leur travail. Le plus souvent, toutefois, il sera probablement nécessaire de recourir à des interprètes temporaires ou indépendants. Une autre solution, bien moins coûteuse que le déploiement d'interprètes dans chaque tribunal, consiste à les regrouper au niveau central ou régional et à assurer l'interprétation par téléphone, que ce soit pour les petits tribunaux ou les tribunaux plus grands ayant ponctuellement besoin de certaines langues rares peu demandées<sup>58</sup>.

Les interprètes devraient de préférence être rémunérés par les tribunaux, car obliger les plaideurs à payer un interprète peut constituer un grave obstacle à la justice, notamment pour les indigents. Si le tribunal n'a pas les moyens de payer des services d'interprétation, il faudrait appliquer des critères de ressources pour que les plaideurs qui ne sont pas en mesure de payer se voient néanmoins garantir un accès à la justice.

Même lorsque le tribunal a recours à des interprètes qu'il prend à sa charge, la qualité du service peut poser problème. L'interprétation judiciaire requiert une excellente maîtrise de la langue officielle et de la langue minoritaire, et exige de l'interprète qu'il soit capable d'interpréter rapidement et exactement, de manière à restituer l'intention et le degré de formalisme de la personne interprétée. La nécessité de traduire des termes juridiques inhabituels vient en outre souvent compliquer l'interprétation judiciaire.

L'un des moyens d'assurer le contrôle de la qualité consiste à instaurer un système de certification, prévoyant notamment un examen d'aptitudes pour les interprètes qualifiés. C'est la solution retenue aux États-Unis, où 41 des 50 systèmes judiciaires étatiques sont membres du Consortium for Language Access in the Courts (appelé encore récemment Consortium for State Court Interpreter Certification)<sup>59</sup>. En regroupant les moyens, le Consortium peut organiser des tests d'aptitudes, écrits et oraux, pour 19 langues; des tests pour cinq autres langues sont en cours de préparation. L'examen et la certification des interprètes judiciaires permettent aux tribunaux d'instaurer des normes minimales de compétence et de connaissance, tout en réduisant l'incertitude des juges quant à la capacité d'un interprète donné à surmonter les difficultés inhérentes à sa tâche. Sans mécanisme de certification, les juges doivent s'assurer qu'un interprète donné a les aptitudes voulues pour interpréter dans une salle d'audience.

Une étude menée récemment aux États-Unis a permis d'identifier un certain nombre de meilleures pratiques pour organiser un programme d'interprétation judiciaire, qui s'appuient sur les obligations légales incombant aux États ainsi que sur les directives publiées par le Département de la justice des États-Unis, les recommandations formulées par la

<sup>58</sup>L'interprétation par téléphone est utilisée avec un succès certain par certains des plus grands districts fédéraux et dans certains systèmes judiciaires étatiques aux États-Unis, représentant une sérieuse économie de moyens. En 2007, 48 tribunaux de districts fédéraux ont eu recours au programme d'interprétation par téléphone à plus de 3 600 occasions pour 38 langues. À la fin de l'exercice budgétaire 2008, le programme aurait permis d'économiser 6,8 millions de dollars en déplacements et en contrats. Voir National Association of Judiciary Interpreters and Translators, *Position Paper: Telephone Interpreting in Legal Settings* p. 1 (février 2009), disponible à l'adresse [www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf](http://www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf).

<sup>59</sup>Voir [www.ncsconline.org/D\\_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html](http://www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html). Voir également le site de la National Association of Judiciary Interpreters and Translators, à l'adresse [www.najit.org](http://www.najit.org), qui contient de nombreuses ressources utiles sur la création d'un programme d'interprétation judiciaire.

Conference of State Court Administrators, et une loi type élaborée par le National Center for State Courts<sup>60</sup>. Ces recommandations concernent plutôt les services d'interprétation en matière civile, mais peuvent être adaptées par les tribunaux des pays en développement envisageant la mise en place d'un programme complet d'interprétation:

- Mettre un interprète à la disposition de tous les plaideurs et témoins ne parlant pas la langue officielle du tribunal, ce qui suppose les dispositions suivantes: avoir un mandat écrit pour la prestation de services d'interprétation; définir des critères clairs d'accès à ces services; instaurer des procédures claires permettant de faire appel d'un refus de prestation des services d'interprétation; rejeter toute renonciation à des services d'interprétation qui ne serait pas décidée en connaissance de cause et volontairement; informer tous les plaideurs, témoins et autres de leur droit à un interprète lors de la première rencontre avec un juge ou un greffier.
- Assurer la gratuité des services d'interprétation aux plaideurs et témoins.
- Veiller à ce que les interprètes soient compétents et se comportent convenablement, ce qui suppose les dispositions suivantes: évaluer leurs aptitudes avant leur désignation, et recourir à des interprètes ayant obtenu les certificats requis; veiller à ce que les interprètes restent compétents; adopter et imposer un code déontologique<sup>61</sup>; veiller à avoir un nombre suffisant d'interprètes compétents dans les langues requises; autoriser les plaideurs et le personnel des tribunaux à contester la nomination d'interprètes en invoquant des raisons déontologiques; mettre en place une procédure disciplinaire; et confier à un bureau unique ou à un agent unique au sein du système judiciaire la mise en œuvre et la supervision du programme d'interprétation judiciaire.
- Veiller à ce que les juges et le personnel du tribunal qui entrent en contact avec un plaideur ou un témoin qui ne parle pas la langue officielle se comportent de manière appropriée et professionnelle.
- Veiller, dans la mesure du possible, à ce que les personnes qui ne parlent pas la langue officielle soient traitées de la même manière que les autres parties à une procédure.

#### **Encadré 29. Services d'interprétation judiciaire à Singapour**

L'île de Singapour se trouve au cœur d'une région marquée par la diversité linguistique. Depuis sa création en tant que port libre en 1819, Singapour a attiré marchands et migrants venus de Malaisie, d'Indonésie, de Chine et d'Inde. Avec la colonisation britannique, c'est toutefois l'anglais qui s'est imposé comme langue des tribunaux. Après son indépendance en 1965, Singapour a désigné l'anglais, le malais, le mandarin et le tamil comme langues officielles, mais l'anglais reste la principale langue administrative et continue d'être utilisée dans les tribunaux. Bien que l'anglais soit encouragé par le Gouvernement et qu'il soit utilisé dans les écoles, seuls 23 % des habitants de Singapour ont l'anglais comme première langue. Trente-cinq pour cent des habitants parlent le mandarin, 14 % le malais et 3,2 % le tamil; 21,6 % de la population parlent d'autres dialectes chinois (hokkien, cantonais, et teochew). Cette pluralité des langues peut constituer un sérieux obstacle à l'accès à la justice par les habitants non anglophones, notamment lors de procédures judiciaires faisant appel à une terminologie juridique complexe et difficile à comprendre et à traduire.

<sup>60</sup>Brennan Center for Justice, *Language Access in State Courts* p. 11 à 33 (2009).

<sup>61</sup>Pour un exemple de code déontologique, voir National Association of Judiciary Interpreters and Translators (NAJIT), *Code of Ethics and Professional Responsibilities*, à l'adresse [http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15\\_403\\_707](http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707). Le Code est d'application obligatoire pour tous les membres de la NAJIT et repose sur huit piliers: exactitude; impartialité et conflit d'intérêts; confidentialité; restrictions à l'exercice de la profession; protocole et comportement; entretien et amélioration des compétences et des connaissances; présentation juste des qualifications; obstacles au respect du Code.

Pour résoudre ce problème, des services d'interprétation et de traduction ont été mis en place au sein de la Cour suprême et des juridictions inférieures. À la Cour suprême, une Section d'interprètes a été créée dans le cadre de la Direction de la planification. Elle emploie à ce jour 22 interprètes qui assurent des services d'interprétation gratuits dans le prétoire pour les plaideurs parlant le mandarin, le hokkien, le teochew, le cantonais, le hainanais, le hakka, le hockchew, le shanghaien, le malais, le javanais, le boyanais, le tamil et le malayam. La Section traduit également des documents à partir de l'anglais et du chinois, du malais, du tamil et du malayalam, contre rémunération. Les interprètes sont mis à la disposition de ceux qui en ont besoin, qu'ils aient ou non les moyens de payer. Les demandes d'interprétation et de traduction sont soumises en ligne, sur le site Web de la Cour suprême.

Les juridictions inférieures assurent également des services d'interprétation pour le mandarin, le hokkien, le cantonais, le teochew, le hakka, le hainanais, le hockchew, le malais, le tamil, le malayalam, le punjabi, l'hindoustani et l'ourdou. Leurs interprètes ont également établi des glossaires des termes juridiques les plus fréquents avec la traduction correspondante en malais et en mandarin; ces glossaires sont accessibles au public sur le site Web des juridictions.

Étant donné que Singapour est un centre international d'affaires et de transports maritimes, le service d'interprétation judiciaire ne peut à lui seul assurer des services d'interprétation à tous les plaideurs. Lorsque l'interprétation est requise pour d'autres langues, le personnel des tribunaux aide les plaideurs à trouver des interprètes indépendants agréés. En associant des services d'interprétation internes et le recours à des organismes externes, les tribunaux de Singapour rendent leurs procédures accessibles tant aux Singapouriens d'origines diverses qu'aux ressortissants des autres pays du monde.

## 4. Souci du client

La notion de souci du client comporte trois dimensions intimement liées entre elles de la satisfaction du client: l'accès effectif aux tribunaux; la qualité du service rendu au client; l'obligation de rendre des comptes en cas de non-satisfaction des normes de prestation de service.

L'accès aux tribunaux commence bien avant qu'un visiteur n'entre dans les locaux d'une juridiction. Il suppose de prévoir des horaires d'ouverture prolongés ou aménagés pour que les clients ne soient pas lésés financièrement; de permettre aux usagers de trouver facilement le service recherché, en répertoriant clairement les tribunaux dans des annuaires téléphoniques ou en ligne et en diffusant largement les annuaires des tribunaux ou des cartes nationales indiquant comment se rendre dans les tribunaux; et en mettant en place les dispositifs nécessaires pour les personnes handicapées. Les pays se lançant dans la construction de nouveaux tribunaux devraient être fortement incités à envisager de les situer près de moyens de transport publics, pour en faciliter l'accès aux personnes défavorisées. Certains tribunaux portent la notion d'accessibilité à un niveau supérieur en introduisant des innovations telles que la justice itinérante ou des tribunaux de nuit itinérants, les conférences par téléphone ou vidéo<sup>62</sup>, ou la conduite d'audiences préliminaires au moyen d'outils de dialogue en ligne (*chat*).

<sup>62</sup>Par exemple, le recours à la visioconférence dans les juridictions inférieures de Singapour permet aux victimes de violences conjugales cherchant une aide auprès des centres de services familiaux dans la communauté de solliciter une ordonnance d'éloignement sans avoir à se rendre au tribunal. La visioconférence sert également à améliorer l'efficacité des divisions de la justice pénale et de la justice pour mineurs, dans les procédures de libération sous caution, les conférences préalables aux débats et les conférences avec les services de probation.

Les locaux des tribunaux devraient être conçus et exploités du point de vue des usagers. Aussi, en entrant dans un tribunal, l'utilisateur devrait-il immédiatement trouver de l'aide pour pouvoir s'orienter dans le bâtiment. Divers moyens peuvent être utilisés à cette fin: panneaux placés en un lieu central et faciles à lire; guides d'orientation, horaires, liste des affaires et indication des salles affichés de manière visible pour le public; et disponibilité immédiate du personnel du tribunal pour répondre aux questions des usagers quotidiens, orienter les plaideurs et servir d'interface officielle avec les médias. Les tribunaux devraient également s'efforcer de mettre en place des guichets d'accueil et de relations publiques tout près des entrées et de créer des centres de services et de ressources pour les usagers en instituant un système de guichet unique. Une autre solution consiste à mettre en place des programmes de bénévoles faisant appel aux membres de la communauté locale pour accueillir les personnes arrivant au tribunal<sup>63</sup>. Ces programmes offrent un double avantage: ils permettent d'améliorer le service aux usagers et d'encourager la participation de la communauté à l'administration de la justice. Par ailleurs, les tribunaux se doivent d'être sécurisés, propres et fonctionnels en proposant des salles d'attente confortables, des espaces publics adéquats pour compléter un formulaire ou conduire une négociation, et des services à l'intention de certains groupes d'utilisateurs comme les enfants, les témoins et les victimes, les personnes handicapées, les plaideurs assurant leur propre défense.

Il y aura refus d'accès au tribunal si les usagers ne savent pas utiliser le système. Il est donc impératif pour les tribunaux de fournir aux usagers des formulaires et des instructions uniformes et faciles d'emploi; de donner des informations claires et précises sur les types d'affaires traitées, les politiques et procédures de fonctionnement, et les droits à acquiescer pour le dépôt de demandes (par exemple par Internet ou au moyen d'un système téléphonique automatisé); et de tenir un système efficace pour répondre aux demandes les plus fréquentes (par exemple en permettant aux usagers d'adresser leurs questions par courriel et en affichant en ligne les questions les plus fréquemment posées). Singapour, par exemple, a mis en place le système de "tribunal à plusieurs portes" (Multi-Door Courthouse) en 1998. Ce système reconnaît qu'il existe plusieurs "portes d'accès" à la justice, que le procès n'est qu'une porte d'accès parmi d'autres; qu'un manque d'information peut constituer un obstacle à la justice; qu'il peut être stressant de se rendre au tribunal pour les plaideurs connaissant mal le système judiciaire. Aussi ce système remplit-il différentes fonctions: en informant les usagers et le public des services assurés par les juridictions inférieures, et notamment des modes alternatifs de prévention et de règlement des litiges; en fournissant des informations complémentaires aux usagers sous forme de dépliants et brochures ainsi que des formulaires; en expliquant les procédures judiciaires et les frais correspondant aux différents types de règlement des différends; et en aidant les usagers pour les demandes d'assistance juridique et les renvois au Bureau de l'assistance juridique. En 2006, le système est allé plus loin en introduisant un système d'accueil, dans lequel du personnel parcourt le tribunal et aborde directement les usagers pour leur proposer aide et information.

La prestation de services de grande qualité exige que les tribunaux s'efforcent d'assurer la fluidité, la rapidité et l'utilité des services fournis dans un climat de respect mutuel et de courtoisie. Le personnel des tribunaux doit manifester une apparence et un comportement qui renvoient une bonne image des tribunaux. Plusieurs considérations importantes interviennent à cet égard. Premièrement, il est de la plus haute importance que les services

<sup>63</sup>Le recours au bénévolat n'est toutefois pas sans risque; on a constaté que dans divers tribunaux, les bénévoles, bien intentionnés, cherchent souvent à donner des conseils. À moins que les bénévoles n'aient fait l'objet d'une sélection et bénéficient d'une formation, il se peut qu'ils créent des problèmes pour les administrateurs des tribunaux en donnant des conseils quasi juridiques, soit erronés, soit mal interprétés. La fonction des bénévoles doit donc se limiter strictement aux questions relativement simples, par exemple répondre aux demandes concernant le calendrier et les horaires des audiences ou indiquer comment se rendre à telle ou telle salle d'audience ou à tel ou tel bureau, etc.

témoignent des normes les plus élevées de déontologie, de professionnalisme et de responsabilité. Deuxièmement, les services fournis devraient se fonder sur les idéaux d'équité procédurale, d'égalité et de diversité. Troisièmement, ils devraient être efficaces et rapides. Enfin, les tribunaux devraient déployer des efforts pour améliorer leur service par téléphone et par courrier, en donnant pour instruction au personnel de répondre rapidement aux appels téléphoniques, de se présenter et d'indiquer le nom de leur service, de réduire le nombre de lignes occupées et d'éviter les transferts d'appels en veillant à mieux diriger ceux-ci; de répondre aux messages, ou aux lettres et courriels dans un certain délai et d'accuser réception des documents et de la correspondance avec le tribunal.

Il est possible de rendre le personnel comptable du non-respect des normes de prestation en définissant les attentes des usagers et en évaluant leur degré de satisfaction, en suivant les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de prestation, et en intégrant des obligations en matière de qualité dans les systèmes existants de gestion des performances du personnel des tribunaux. Il pourrait aussi être utile de mettre en place, pour les questions de services aux usagers, voire pour l'ensemble du système, des médiateurs (*ombudsmen*) auxquels le public pourrait s'adresser pour exprimer des préoccupations, proposer des améliorations et se plaindre de mauvais traitements.

L'un des moyens les plus efficaces de renforcer la confiance du public dans le système de justice consiste à améliorer le service aux usagers. Cette amélioration devrait donc être inscrite au nombre des priorités systémiques et des plans stratégiques des tribunaux. Ceux-ci devraient également s'efforcer d'adopter, de publier et de diffuser des chartes de service aux usagers qui mettent en avant les principales normes de performance tenant compte des besoins des usagers ainsi que les procédures de réclamation disponibles. La formation du personnel des tribunaux devrait prévoir des séances insistant sur l'esprit de service public du système judiciaire, les techniques pour assurer un service de qualité aux usagers, les méthodes pour faire face aux usagers difficiles et la communication avec l'extérieur. Il faudrait aussi remettre au personnel des manuels illustrant l'idéal de service public. Enfin, la complexité du système de justice peut être considérablement réduite pour les usagers grâce à l'utilisation des technologies modernes. Parmi les solutions concrètes figurent: la prestation généralisée de services par voie électronique grâce à des systèmes automatisés de réponse aux appels téléphoniques et aux courriels; la mise en ligne de formulaires et d'instructions; le dépôt de dossiers par voie électronique; les kiosques et terminaux interactifs conçus pour fournir instantanément des informations juridiques et procédurales, pour se procurer des formulaires, programmer certaines comparutions ou régler une amende; et les forums en ligne pour les justiciables servant à mesurer l'image du système judiciaire auprès du public.

### **Encadré 30. Améliorer le service aux usagers dans les tribunaux albanais**

Au début des années 2000, grâce à l'aide de donateurs internationaux, quatre tribunaux pilotes (dont les deux principaux tribunaux de district du pays, à Tirana et Shkoder) ont lancé un projet d'amélioration du service au public au sein du système judiciaire albanais, s'agissant de l'accès physique aux tribunaux, de leur efficacité opérationnelle et du service aux usagers.

Les réalisations les plus visibles sont les améliorations remarquables apportées à l'infrastructure physique des tribunaux pilotes, notamment par la rénovation et le réaménagement des espaces publics existants pour créer une interface adéquate entre public et tribunaux. La modernisation du tribunal de district de Shkoder, qui traite quelque 2000 affaires

par an, est un excellent exemple de la manière dont la conception d'un tribunal prenant en compte les besoins des usagers peut ouvrir la voie à un système judiciaire transparent. Le tribunal a regroupé ses fonctions administratives dans un lieu sécurisé et facile d'accès, ce qui a considérablement réduit la nécessité pour le personnel et les juges de se déplacer dans tout le bâtiment pour communiquer les uns avec les autres, et avec leurs clients. Le tribunal a également installé ses services d'accueil au rez-de-chaussée, en y installant de grands guichets vitrés permettant au public de voir le personnel en permanence, et prolongé les heures d'ouverture de ces services. De nouveaux locaux d'archivage et de classement des dossiers ont été placés non loin de là, pour améliorer l'efficacité et le service au public. Le tribunal a également créé une zone d'attente confortable près de l'entrée du tribunal où peuvent s'asseoir les usagers, qui n'ont donc plus besoin d'attendre à l'entrée des salles d'audience jusqu'à ce qu'on les appelle. Enfin, de nouveaux panneaux de signalisation uniformes ont été installés pour aider les usagers à trouver leur chemin. Cette nouvelle structure de guichet unique se trouvant au rez-de-chaussée rénové a le double avantage de faciliter l'accès au tribunal et de réduire les déplacements inutiles dans le bâtiment, contribuant ainsi à un environnement plus sécurisé.

Outre la modernisation de l'infrastructure, le projet préconisait l'amélioration du service aux usagers dans les tribunaux albanais. Deux instruments essentiels ont été mis au point pour promouvoir l'idée de justice conviviale: un manuel du service aux usagers soulignant les principes d'un service public de qualité, et un manuel de formation correspondant. Les deux documents ont été utilisés dans le cadre d'ateliers sur le service public et de formations des formateurs organisés pour les responsables du système judiciaire et le personnel administratif des tribunaux pilotes. Une autre initiative a consisté à élaborer une charte des droits et responsabilités en matière de service aux usagers, qui souligne les améliorations auxquelles les usagers peuvent s'attendre, et qui est affichée à l'accueil de tous les tribunaux pilotes. Dans le cadre d'une initiative similaire mais plus vaste, une série d'affiches ont été placées dans la totalité des tribunaux de district et des cours d'appel, ainsi que dans l'École de la magistrature et au Ministère de la justice pour fournir au public des informations facilitant l'utilisation des tribunaux. Ces affiches contiennent des extraits et résumés de lois, de règlements et de procédures pertinents; la description des institutions constituant le système judiciaire du pays, et les normes éthiques régissant l'administration de la justice. Enfin, le projet a traité la question de la responsabilisation du personnel en cas de non-respect des normes de prestation des services aux usagers, grâce à la publication d'un rapport d'enquête sur la prestation du service public dans le tribunal de district de Tirana. L'enquête a été diffusée auprès de la communauté juridique d'Albanie.

En janvier 2008, le Ministère de la justice, le Haut Conseil de la justice et les autorités judiciaires nationales ont signé un mémorandum d'accord avec l'USAID portant sur l'exécution d'un nouveau projet de réforme de la justice concernant dix tribunaux pilotes. Le projet a pour objet non seulement d'améliorer la transparence, l'accessibilité, l'ouverture, l'efficacité, la rapidité, l'équité, la compétence, la responsabilité, et la confiance du public dans les tribunaux pilotes, mais aussi de faire connaître aux autres tribunaux du pays les normes et principes stricts régissant la performance judiciaire. Avec ce mémorandum d'accord, le Gouvernement albanais a témoigné de sa volonté de continuer de moderniser son système national de justice en tenant compte des besoins des usagers.

## 5. Aide juridictionnelle en matière pénale: le modèle du défenseur public

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme font obligation à l'État de fournir une aide juridictionnelle aux accusés à tous les stades d'une procédure, chaque



fois que l'intérêt de la justice l'exige<sup>64</sup>. La Constitution et les lois de la plupart des pays garantissent elles aussi le droit à un avocat pris en charge par l'État dans les procédures pénales. Toutefois, l'ampleur de cette protection varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, l'accès à cette protection dépend de la gravité de la peine dont est passible l'accusé et ne s'impose que lorsque l'accusé risque une peine de prison ou la peine capitale; dans d'autres cas, le tribunal peut librement apprécier la nécessité d'octroyer ou non une aide juridictionnelle à la demande du défendeur. De plus, le droit de bénéficier d'un avocat pris en charge par l'État est souvent soumis à des conditions de ressources, l'accusé pouvant être tenu de participer aux frais de sa défense<sup>65</sup>. Les lois et pratiques adoptées varient également d'un pays à l'autre s'agissant du stade de la procédure pénale auquel l'accusé peut bénéficier d'une défense.

Dans la pratique, les systèmes d'aide juridictionnelle en matière pénale qui existent dans d'innombrables pays souffrent de nombreux problèmes systémiques, ce qui se traduit souvent par une aide de piètre qualité pour les indigents. L'insuffisance des crédits publics est sans doute le problème le plus grave qui, doublé du manque de motivation de la part des avocats et de leur crainte de ne pas être payés par l'État, limite sérieusement le nombre d'avocats acceptant de participer aux mécanismes d'aide juridictionnelle<sup>66</sup>. L'ampleur de l'aide est elle aussi limitée, dans la mesure où les conseils et la représentation ne sont souvent assurés que pendant les débats devant le tribunal, mais sont rarement proposés durant la période précédant le procès. Au demeurant, les mécanismes de contrôle de la qualité et de suivi des systèmes d'aide juridictionnelle sont pratiquement inexistantes. Le poids de ces faiblesses pèse de manière démesurée sur les groupes qui sont défavorisés, sur le plan économique ou autre.

Dans de nombreux pays, l'aide juridictionnelle est fournie selon le modèle du conseil commis d'office—en vertu duquel un tribunal ou un service de répression (à savoir un enquêteur ou un procureur) nomme un avocat et le rémunère au titre de l'aide juridictionnelle. Ce système peut être relativement complet même en l'absence d'un organisme d'aide juridictionnelle distinct, mais il également l'un des plus coûteux et présente des problèmes de fonctionnement, en suscitant notamment une impression de conflit d'intérêt du fait que le conseil de la défense est nommé par le procureur. Il est également difficile de contrôler et de surveiller la qualité du service assuré par un avocat commis d'office, puisqu'il n'existe aucun lien direct entre les résultats obtenus par un avocat et la rémunération qu'il perçoit. Certains avocats sont donc moins enclins à prêter un service de même qualité que lorsqu'ils assurent la défense de clients payants. Enfin, le modèle de l'avocat commis d'office peut se prêter davantage à la corruption, puisqu'il y a peu de contrôle budgétaire direct des crédits affectés aux prestataires privés.

<sup>64</sup>Voir, par exemple, l'article 14-3 d du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'article 6-3 c de la Convention européenne des droits de l'homme; l'article 8-2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme; l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul).

<sup>65</sup>Une exception notable est le principe d'admissibilité sans conditions de ressources adopté par le Chili. Ce principe part de l'hypothèse que tout accusé qui en a les moyens engagera son propre avocat. Voir *Penal Reform International, Index of Good Practices in Providing Legal Services in the Criminal Justice System 15* (Version 2, février 2006).

<sup>66</sup>Il importe toutefois d'insister sur le fait qu'il est tout à fait possible de mettre en place un système d'aide juridictionnelle relativement peu coûteux. Par exemple, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni ont tous deux un mécanisme efficace d'aide juridictionnelle en matière pénale, pour un coût par habitant très différent: 1,6 dollar des États-Unis en Afrique du Sud contre 30 euros au Royaume-Uni. Voir *Public Interest Law Initiative and Open Society Justice Initiative, 2nd European Forum on Access to Justice (Budapest, Hongrie, 24-26 février 2005): Preliminary Forum Report 26* (2005). Une stratégie éventuelle pour choisir le modèle d'aide juridictionnelle le mieux adapté dans un pays donné pourrait consister à mettre en place un petit projet pilote (vraisemblablement appuyé par une ONG), pour aider à évaluer et à mieux comprendre la demande d'aide juridictionnelle dans un contexte donné et pour en estimer le coût. Lorsque l'introduction d'un système complet d'aide juridictionnelle est prohibitive, pour des causes financières ou des contraintes en matière de capacité, une solution éventuelle pourrait consister à mettre en place un système très souple de gestion de l'aide juridictionnelle, faisant place à l'expérimentation et à des ajustements pour tenir compte de toute difficulté qui surgirait.



Les États peuvent également opter pour le modèle du défenseur public, qui exerce au sein d'un vaste organisme de défense publique dont les avocats au pénal sont salariés. Ce type de modèle peut entraîner des coûts élevés au départ et ne pas attirer forcément les avocats les plus qualifiés, mais il est souvent moins coûteux que le modèle de l'avocat commis d'office, surtout si les accusés dont la défense est assurée sont très nombreux. Les organismes de défense publique conviennent également mieux pour traiter un nombre important de dossiers et se prêtent plus facilement à un suivi de la performance du fait d'un contrôle et d'une supervision plus poussés du travail des avocats salariés. En outre, ces avocats sont plus motivés et donc généralement mieux préparés durant les procès et plus enclins à comparaître à tous les stades requis d'une procédure, ce qui contribue à améliorer l'efficacité d'ensemble du système de justice pénale<sup>67</sup>. Les avantages que présentent les mécanismes de défenseurs publics ont conduit récemment de nombreux pays à privilégier le recours aux services de défenseurs publics financés par l'État dans la prestation de l'aide juridictionnelle en matière pénale. L'étude de cas ci-après examine les avantages que présente le programme de défense publique au Costa Rica.

### **Encadré 31. Le Bureau du défenseur public du Costa Rica<sup>a</sup>**

Créé dans les années 60, le Bureau du défenseur public du Costa Rica, qui compte plus de 250 avocats et un réseau de 40 bureaux, est reconnu depuis longtemps comme un modèle de succès, s'agissant tant du volume que de la qualité des services de défense assurés. Dans certains cas, des accusés qui auraient pu engager leur propre avocat ont choisi les services du Bureau du défenseur public, jugés meilleurs. Les principaux éléments de ce modèle peuvent se résumer comme suit:

- C'est un programme financé par l'État qui rassemble des avocats salariés exerçant à plein temps, à qui il est interdit d'accepter des honoraires et d'exercer à l'extérieur. Bien que le Bureau relève du système judiciaire et soit financé par le budget de ce dernier, les avocats peuvent contester directement les avis émis par la Cour suprême, qui n'intervient aucunement dans leurs fonctions. Les responsables des différents bureaux de défenseur public disposent d'une autonomie et d'un pouvoir de décision concernant des questions telles que la nomination, l'affectation, la supervision, l'évaluation, la promotion et la discipline.
- La nomination se fait sur concours et se fonde sur le mérite, la préférence étant accordée aux jeunes avocats, qui suivent ensuite une formation courte à l'école de la magistrature puis une formation approfondie en cours d'emploi. Les défenseurs ont tous un contrat à durée déterminée, avec possibilité de renouvellement en fonction des résultats.
- Les salaires et autres conditions d'emploi sont comparables à ceux des juges et des procureurs. Leur affectation au sein du système judiciaire ouvre des possibilités de promotion et de passage de l'une à l'autre des trois filières, ce qui rend la profession plus attrayante et crée une incitation aux bons résultats.
- Chaque bureau est structuré de manière à encourager le travail d'équipe et la collaboration entre les avocats. Des défenseurs plus expérimentés sont chargés de la supervision et de la formation de groupes d'avocats moins expérimentés. Les superviseurs rencontrent périodiquement les défenseurs pour examiner les affaires en cours et tout problème qui se pose, et participent aussi activement à l'aide juridictionnelle.
- Les défenseurs ne choisissent pas eux-mêmes les affaires dont ils ont la charge, puisque ce sont les superviseurs qui répartissent les affaires; le même défenseur est chargé d'une affaire, depuis le moment où l'accusé est en détention et pendant la totalité du procès et de l'appel.

<sup>67</sup> Quel que soit le modèle d'aide juridictionnelle retenu en matière pénale, il convient d'apporter une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures de contrôle de la qualité, qui peuvent comprendre une supervision et un suivi renforcés des prestataires, des visites d'inspection aux tribunaux, l'introduction de l'obligation de faire rapport sur l'avancement des dossiers et l'offre accrue des formations et d'un appui technique.

- Il existe des normes internes de productivité et de performance clairement définies, qui sont utilisées pour les décisions relatives à l'évaluation, à la promotion et au maintien en fonctions. Les avocats qui ne répondent pas à ces normes, ainsi que ceux dont les résultats sont satisfaisants mais qui manqueraient de motivation, ne voient pas leur contrat renouvelé.

Le modèle adopté par le Costa Rica pour fournir des services de défense publique de qualité l'a ensuite été par d'autres pays, dont la Bolivie (État plurinational de), la République dominicaine, El Salvador, le Panama et le Honduras, bien qu'avec des succès variables. Au nombre des facteurs ayant empêché de reproduire ce modèle figurent "l'insuffisance des crédits publics [et donc de l'engagement de l'État], et, partant, l'insuffisance des salaires, le recrutement fondé sur des critères autres que le mérite, la préexistence d'une autre organisation, l'affectation interne, et le style de direction et l'intérêt des responsables"<sup>a</sup>.

<sup>a</sup>Cette étude de cas s'inspire largement de l'ouvrage de Linn Hammergren, *Institutional Strengthening and Justice Reform* 16-21 (USAID Center for Democracy and Governance Paper No. PN-ACD-020, août 1998).

<sup>b</sup>Ibid. p. 21.

## 6. Services d'aide juridictionnelle en matière civile

Contrairement au domaine pénal, les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme imposent aux États, tout au plus, une obligation limitée de fournir une aide juridictionnelle aux parties civiles indigentes; et peu de systèmes juridiques exigent la prestation d'une aide juridictionnelle en matière civile prise en charge par l'État. L'aide fournie et les crédits publics consacrés à des programmes d'aide juridictionnelle civile, par rapport à l'aide juridictionnelle pénale, en sont donc d'autant plus limités. Si l'on peut comprendre que les fonds publics disponibles soient insuffisants dans les pays en développement, on constate que même quelques pays riches ont récemment réduit les crédits alloués à l'aide juridique en matière civile. La prestation de cette aide incombe donc souvent aux ONG ou à des avocats privés, qui complètent les efforts limités déployés par l'État. Même dans les pays où l'aide est en totalité ou en partie financée par l'État, il existe des limites quant aux catégories de bénéficiaires ou d'affaires pouvant y prétendre<sup>68</sup>. Comme en matière

<sup>68</sup>Aux États-Unis, par exemple, pour prétendre à un financement de la Legal Services Corporation (organisme privé à but non lucratif agréé par l'État, qui finance et supervise l'aide juridictionnelle gratuite en matière civile), les prestataires d'aide juridictionnelle ne peuvent se livrer à certaines activités, dont les activités politiques (aide à l'inscription sur les listes électorales et assistance aux électeurs); les actions en *habeas corpus* contestant une condamnation en matière pénale; les procédures de déségrégation des écoles publiques et des structures militaires; tout litige en matière d'avortement; et la plupart des activités ayant trait à la réforme des services sociaux. Par ailleurs, ces prestataires ne peuvent représenter certaines catégories de bénéficiaires, dont les parties à des actions collectives, les détenus, les particuliers expulsés d'un logement social pour affaire de drogues, et la plupart des personnes n'ayant pas la nationalité américaine (à quelques exceptions près, dont les détenteurs de la "green card" ou les victimes de violences conjugales, d'agressions sexuelles ou de la traite d'êtres humains). Il convient d'insister sur le fait que les prestataires financés par la Legal Services Corporation ne peuvent financer ces activités soumises à restriction quelle que soit la source des crédits (publics ou privés). Voir plus généralement Legal Services Corporation, Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programs, à l'adresse [www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf](http://www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf). Pareillement, en Afrique du Sud, l'aide juridictionnelle en matière civile est interdite dans les affaires de faillite, dans certaines actions en réparation d'un dommage corporel, dans les actions devant les tribunaux connaissant des litiges mineurs et des litiges du travail, les affaires concernant les valeurs mobilières et, à quelques exceptions près, les procédures de contestation des résultats électoraux. Voir Legal Aid Board, Legal Aid Guide 2009, p. 48 à 52, à l'adresse [www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf](http://www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf). À Hong Kong, l'aide juridictionnelle en matière civile ne peut être octroyée dans les affaires de diffamation, les affaires portées devant les tribunaux connaissant des litiges mineurs et des litiges du travail, les affaires concernant les valeurs mobilières et, à quelques exceptions près, les procédures de contestation des résultats électoraux. Voir Legal Aid Department, Guide to Legal Aid Services in Hong Kong, p. 6, à l'adresse [www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf).

pénale, les conditions de ressources limitent considérablement les possibilités de bénéficier d'une aide juridictionnelle en matière civile. Au vu de toutes ces restrictions, force est de constater que les efforts déployés pour fournir une aide juridictionnelle dans les litiges civils ne correspondent pas à la demande<sup>69</sup>. Concrètement, cela signifie que de nombreuses personnes défavorisées ne bénéficient d'aucun conseil ni d'aucune représentation juridiques pour des questions qui revêtent pour eux une importance vitale, comme les litiges relatifs au logement ou à la propriété, les problèmes de prestations sociales, de pensions alimentaires, d'emploi, de droits des consommateurs ou les problèmes ayant trait aux demandes d'asile ou de statut de réfugié.

Comme en matière pénale, il n'existe pas de modèle unique idéal pour l'aide juridictionnelle aux indigents en matière civile. Les modalités classiques—avocats commis d'office et accords de coopération avec les ONG—rencontrent divers problèmes fonctionnels, examinés plus haut. Selon une autre formule, l'État peut recourir à des accords de service *pro bono*, encore qu'il soit souvent difficile de trouver assez d'avocats bénévoles et que le contrôle de la qualité soit difficile à assurer avec ce genre de modèle.

Face à l'augmentation du coût de la représentation juridique et aux difficultés fonctionnelles rencontrées pour fournir une assistance, les prestataires d'aide juridictionnelle ont découvert plusieurs autres modalités d'aide juridictionnelle peu coûteuses et efficaces. Il s'agit souvent de recourir à des parajuristes, à des étudiants en droit effectuant un stage et à des cliniques juridiques dans les facultés de droit, pour aider les clients à comprendre le système judiciaire et à rédiger des documents de procédure. Pour généraliser l'accès à l'aide juridictionnelle, les prestataires ont également mis en place des lignes téléphoniques et des sites Web donnant des informations de base sur le système judiciaire et les services sociaux et offrant des conseils juridiques généraux qui permettent aux clients de déterminer préalablement si les éléments sont suffisants pour justifier une action en justice et de recevoir une assistance lorsqu'ils assurent leur propre défense.

Plusieurs pays ont également tenté d'adopter une approche plus intégrée de l'aide juridictionnelle en matière civile, celle des centres d'aide juridictionnelle "à guichet unique" qui, malgré l'importance des frais de démarrage, ont été créés avec succès dans diverses régions du monde pour fournir divers services. Ces centres ont rendu la justice plus accessible aux pauvres et aux personnes socialement marginalisées, et constituent également un moyen économique de fournir des services juridiques<sup>70</sup>.

De nombreux pays ont également expérimenté des modèles de financement privé, comme l'assurance juridique (qui fonctionne selon le même principe que l'assurance maladie) et

<sup>69</sup>Par exemple, en 2002, 6 581 avocats au total travaillaient pour divers programmes d'aide juridictionnelle aux États-Unis, ce qui représentait 6 681 clients potentiels par avocat—par rapport à un avocat assurant des services d'aide juridictionnelle en matière civile pour 525 habitants. Voir Legal Services Corporation, Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans, p. 15 (2<sup>e</sup> éd.; juin 2007), à l'adresse [www.lsc.gov/justicegap.pdf](http://www.lsc.gov/justicegap.pdf). On estime que 50 % des personnes sollicitant l'aide juridictionnelle en matière civile aux États-Unis et pouvant y prétendre voient leur demande généralement refusée puisque les prestataires n'ont pas les moyens de les aider; ces statistiques ne tiennent pas compte des plaideurs potentiels qui pourraient prétendre à une telle aide mais qui ne la demandent pas parce qu'ils n'en ont pas connaissance. Ibid., p. 4. Les estimations des besoins en matière d'aide juridictionnelle menées en début de décennie dans neuf États distincts font apparaître une situation encore plus sombre: en effet, en moyenne, moins de 20 % des problèmes juridiques des personnes à faible revenu bénéficient d'une aide juridictionnelle quelconque. Ibid., p. 9, 12. D'autres statistiques récentes indiquent que 99 % des personnes expulsées d'un logement dans le New Jersey et à Washington, D.C. ne bénéficient pas de l'aide d'un avocat durant la procédure.

<sup>70</sup>Outre les Centres de justice d'Afrique du Sud, examinés dans l'encadré 32 ci-dessous ([www.legal-aid.co.za](http://www.legal-aid.co.za)), voir également, par exemple, le Centre d'aide juridique au Belize ([www.belizeaw.org/legal\\_aid.html](http://www.belizeaw.org/legal_aid.html)); le Département d'aide juridique de Hong Kong ([www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf)); le Centre d'aide juridique en Namibie ([www.lac.org.na](http://www.lac.org.na)); le Bureau d'aide juridique de Singapour (<http://app2.lab.gov.sg/>); et les Centres locaux de conseil juridique en Angleterre ([www.lawcentres.org.uk](http://www.lawcentres.org.uk)).

les régimes de frais juridiques prépayés. Ces systèmes permettent d'accroître l'offre de services à un plus grand nombre de personnes en répartissant les coûts entre de nombreux assurés. Un autre modèle qu'il serait bon d'étudier consiste à dégager des crédits pour la prestation d'aide juridictionnelle en matière civile en accumulant les intérêts sur les comptes de garantie bloqués à court terme détenus par les avocats pour le compte de leurs clients; les crédits ainsi dégagés subventionnent alors des prestataires d'aide juridictionnelle<sup>71</sup>.

L'étude de cas ci-après examine la place croissante des Centres de justice en Afrique du Sud, qui constituent un exemple instructif de prestation efficace de l'aide juridictionnelle en matière civile.

### Encadré 32. Centres de justice en Afrique du Sud

La Constitution sud-africaine ne prévoit pas l'obligation de fournir une aide juridictionnelle aux indigents en matière civile, mais, en 1969, le Gouvernement a créé le Conseil de l'aide juridictionnelle (Legal Aid Board), chargé de fournir une aide juridictionnelle en matière pénale et civile. À l'origine, le Conseil suivait le modèle de l'avocat commis d'office, mais fournit désormais des services juridiques selon plusieurs modalités, dont les cliniques juridiques universitaires et les bureaux de conseils parajuridiques.

Soucieux d'assurer des services juridiques complets à un plus grand nombre et au moindre coût pour l'État, le Conseil a créé en 1999 les Centres de justice, qui sont désormais les principaux prestataires d'aide juridictionnelle, en matière civile comme en matière pénale<sup>a</sup>. Les Centres de justice permettent d'importantes économies par rapport au modèle de l'avocat commis d'office, car le coût pour chaque dossier clos est environ deux fois moins élevé. Chaque Centre est en fait un "guichet unique", et ne commet un avocat d'office que lorsqu'il existe un conflit d'intérêt ou que le Centre n'a pas les moyens de traiter l'affaire. Un Centre de justice compte en général un directeur exécutif, un groupe d'avocats récemment admis au barreau qui aident en matière civile et pénale, plusieurs diplômés en droit non encore admis au barreau, un parajuriste (chargé de suivre les dossiers), un enquêteur et du personnel administratif. Chaque fois que cela est possible, des juristes locaux sont recrutés. Si un Centre décide qu'une affaire particulière ne peut être traitée, le client peut adresser un recours au directeur exécutif du Centre, puis au Conseil de l'aide juridictionnelle.

En mars 2010, on comptait au total 127 points de prestation pour l'aide juridictionnelle (dont 64 Centres de justice à proprement parler et 63 bureaux satellites), dans les campagnes comme en ville, assurant près de 90 % des services d'aide juridictionnelle financés par l'État<sup>b</sup>. Les Centres sont contrôlés par six bureaux régionaux et supervisés par un directeur national chargé des questions d'accès à la justice. Le réseau de bureaux satellites, qui connaît une constante expansion, dessert essentiellement les zones rurales en utilisant un "système itinérant". Cela étant, en raison du nombre de personnes qu'ils emploient et de la diversité des services spécialisés qu'ils assurent, les Centres de justice ne sont viables que si le volume des affaires est important; de ce fait, certaines zones rurales continuent de bénéficier principalement des services d'avocats commis d'office ainsi que d'accords de coopération avec des cabinets juridiques d'intérêt public et des cliniques juridiques.

<sup>71</sup> Par exemple, des programmes obligatoires concernant les intérêts crédités sur les comptes fiduciaires des avocats (Interest on Lawyers' Trust Accounts (IOLTA)), qui peuvent être administrés par des tribunaux étatiques, des parlements, des associations du barreau ou des fondations, existent dans la majorité des États des États-Unis d'Amérique. À cela s'ajoutent des programmes volontaires ou à option de retrait dans les autres États. Tous ces programmes génèrent près de 100 millions de dollars des États-Unis par an en moyenne, qui servent à financer des services d'aide juridictionnelle en matière civile pour les indigents.

La prestation de l'aide juridictionnelle par les Centres de justice a permis au Conseil d'introduire des mécanismes renforcés d'assurance de la qualité, notamment en augmentant le personnel de supervision des Centres, en offrant des possibilités de formation et de perfectionnement, et en mettant en place des mentorats. D'autres mécanismes reposent sur des bilans et des contrôles trimestriels de la qualité, réalisés à partir de l'étude des dossiers confiés, des observations des tribunaux, des auto-évaluations, des examens par les pairs et par les supérieurs hiérarchiques, des rapports électroniques sur l'avancement des dossiers et des enquêtes de satisfaction auprès des clients. Enfin, le Conseil exécute un certain nombre de programmes de relations avec les clients, sous la forme de registres de plaintes, de boîtes à suggestions, d'enquêtes de satisfaction, de lignes téléphoniques sur les questions déontologiques gérées par des organismes indépendants, d'une Charte du service aux clients, de formations du personnel juridique et non juridique axées sur les clients, et de retours d'information que le personnel juridique donne aux clients en cours de procédure.

<sup>a</sup> Les affaires civiles ne représentent qu'environ 10 % des affaires gérées par les Centres, mais le Conseil entend porter cette part à 30 % environ. Étant donné les ressources limitées affectées à l'aide juridictionnelle en matière civile, la priorité est donnée aux femmes et aux enfants. Les questions non juridiques, telles que celles concernant les prestations sociales, les pensions, les affaires bancaires, sont renvoyées à d'autres prestataires d'assistance.

<sup>b</sup> Les autres affaires sont traitées par des avocats commis d'office (11 %) et au moyen d'accords de coopération avec des ONG (2 %). Globalement, le système sud-africain a donné accès aux services juridiques à plus de 350 000 personnes défavorisées en 2006-2007. Legal Aid Board of South Africa, Annual Report 2009-2010, p. 2.

## 7. Programmes de services juridiques bénévoles

Même les systèmes d'aide juridictionnelle les plus étendus, dotés des crédits les plus généreux et du personnel le plus qualifié, ne sauraient répondre à tous les types de demandes de services juridiques. Les services d'avocats privés bénévoles peuvent alors compléter les mécanismes financés par l'État, et apporter une aide capitale pour répondre à certains des besoins juridiques les plus pressants de la société. Ces services gratuits peuvent être fournis ponctuellement ou dans le cadre d'arrangements institutionnalisés, qui permettent de coordonner efficacement le travail bénévole d'un grand nombre d'avocats privés. Cela étant, ces programmes de bénévoles ne sauraient remplacer le système national d'aide juridictionnelle pris en charge par l'État ni se substituer à l'État dans son obligation d'assurer à tous ses citoyens un accès égal à la justice.

Les avocats ont depuis toujours le devoir moral de mettre leurs connaissances et compétences juridiques au service des plus nécessiteux, même si ce devoir revêt rarement le caractère d'une obligation impérative<sup>72</sup>. Des mesures incitatives concrètes, des traditions religieuses ou le sens du devoir professionnel peuvent conduire les avocats à prêter leurs

<sup>72</sup> Même dans des pays comme les États-Unis, où la communauté juridique est très favorable à la prestation bénévole de services juridiques, les tentatives antérieures de rendre cette prestation obligatoire ont été vivement critiquées par le barreau, qui a estimé que cette obligation aurait un impact négatif sur la qualité de la représentation assurée à titre gratuit (du fait de l'indifférence des avocats aux besoins de leurs clients), et qu'elle pourrait réduire les ressources publiques affectées au système officiel d'aide juridictionnelle, limitant ainsi l'assistance juridique gratuite.



services bénévolement<sup>73</sup>. Mais les efforts mobilisés pour instaurer des programmes de bénévolat rencontrent de nombreux obstacles, dont le plus grave est la difficulté de convaincre les avocats d'offrir leurs services et de faire en sorte que les clients recevant cette prestation gratuite bénéficient de services juridiques de la même qualité que ceux qui versent des honoraires. Les barreaux et les gouvernements n'offrent aucune incitation au service d'intérêt général, et les avocats qui exercent dans les nouvelles économies de marché pourraient également considérer l'exercice bénévole de leur profession comme contraire aux principes fondamentaux de l'économie de marché. Ceux qui acceptent de représenter des clients à titre gracieux risquent de ne pas apporter la diligence et le zèle nécessaires, et finissent par fournir une assistance inefficace. D'autres facteurs démotivants peuvent être les suivants: manque de temps, manque de connaissances ou de compétences spécialisées dans le domaine requis, manque d'encouragement de la part de l'employeur, ou restrictions frappant le bénévolat.

Plusieurs modèles institutionnels ont été utilisés avec succès pour inciter les avocats exerçant à titre privé à faire du bénévolat. Parmi ces modèles, il semble que les programmes de bénévolat organisés par les associations d'avocats privés soient les plus viables. En raison de leur statut, leur structure et leurs moyens, les associations d'avocats sont particulièrement bien placées pour diriger les efforts destinés à coordonner et promouvoir les programmes de bénévolat. Les associations moins importantes et plus récentes peuvent commencer avec des modèles d'assistance plus simples (permanences téléphoniques juridiques ou publications, par exemple), ce qui en outre renforcerait leur capacité institutionnelle et leur conférerait une reconnaissance sociale. En outre, les responsables des associations d'avocats peuvent faire office de modèle pour d'autres avocats en offrant eux-mêmes une assistance à titre gracieux.

Une autre innovation majeure est l'instauration de programmes de bénévolat dans les cabinets d'avocats privés et, dans une moindre mesure, dans les divisions juridiques des entreprises ou les administrations. C'est un fait que l'encouragement donné par les employeurs et l'adoption de politiques claires en matière de travail bénévole multiplient les chances qu'un avocat entreprenne ce type de travail. Le plus souvent, une bonne stratégie fera appel à l'un ou à plusieurs des éléments suivants<sup>74</sup>: a) appui visible au programme de la part des associés les plus haut placés<sup>75</sup>; b) absence de signe négatif de la part des associés; c) création d'un mécanisme de coordination crédible et réalisation d'activités de coordination efficaces; d) mobilisation créative des parajuristes et des

<sup>73</sup>Par exemple, une enquête auprès des avocats aux États-Unis, menée en 2008 par l'American Bar Association, a montré que les facteurs ci-après contribuaient le plus à encourager les avocats à offrir leurs services à titre gracieux (par ordre d'importance): offres de formations gratuites ou de crédits de formation juridique permanente en échange des services rendus; possibilité de définir la portée des engagements (par exemple, effectuer une tâche spécifique plutôt que de représenter un client pour la totalité d'une procédure); encouragements reçus d'un juge ou d'un collègue; fourniture d'une assurance professionnelle gratuite; fourniture d'un soutien administratif et d'une aide à la recherche; diversité des affaires à traiter parmi lesquelles choisir; et mentorat par un avocat spécialisé dans un domaine particulier. Voir American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice II: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers, p. 19 à 21 (février 2009), à l'adresse [www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf](http://www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf). À l'inverse, les facteurs décourageant les avocats à mener des activités bénévoles sont: le manque de temps, les questions relatives à l'emploi (par exemple, problèmes de conflit avec les heures de travail facturables ou le fait que l'employeur décourage purement et simplement l'avocat), l'impression de ne pas avoir les compétences requises dans le domaine précis pour lequel les clients font appel à des services bénévoles, le manque d'information sur les possibilités de bénévolat et le coût du bénévolat. Ibid. p. 22 et 23.

<sup>74</sup>La liste s'inspire de l'expérience d'un cabinet de New York, Skadden, Arps, Slate, Meagher et Flom LLP et figure en détail dans: Ronald J. Tabak, *How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation* (2003), consultable à l'adresse [www.probonocentrum.cz/\\_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak\\_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf](http://www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AFI/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf).

<sup>75</sup>Il peut s'agir, par exemple, d'utiliser le nom de l'associé principal sur un memorandum concernant les possibilités de travail bénévole, de participer à des réunions où les collaborateurs sont encouragés à faire du travail bénévole, de discuter la question du travail bénévole lors des réunions d'associés ou de manifestations organisées par le cabinet à l'intention des collaborateurs, ou d'intervenir lorsque d'autres associés ne se conformeraient pas aux politiques de bénévolat.

étudiants en droit effectuant un stage; *e*) encouragement donné aux sources potentielles de projets de bénévolat (par exemple, ONG de service public) pour compléter les efforts déployés par le cabinet; *f*) affectation de crédits au recrutement d'avocats à temps complet dans les organismes juridiques d'intérêt public; et *g*) mention du travail bénévole du cabinet dans des bulletins d'information périodiques ou des rapports annuels. Il existe d'autres mécanismes possibles: nomination d'un avocat expérimenté pour coordonner le programme de bénévolat d'un cabinet d'avocats; création d'un département de bénévolat où travailleraient par roulement un associé et plusieurs collaborateurs; détachement d'intérêt public par lequel des avocats du cabinet seraient affectés par roulement à une ONG d'aide judiciaire pour une période assez longue, tout en restant salariés du cabinet; possibilité donnée aux collaborateurs de consacrer une part importante de leur temps à des projets de bénévolat, en échange d'un salaire légèrement inférieur.

Enfin, et peut-être surtout, les juges peuvent faire beaucoup pour promouvoir le souci de l'intérêt général et une plus grande acceptation des programmes de bénévolat parmi les professionnels du droit. On considère généralement qu'il est malvenu de la part des juges de donner des conseils juridiques au public. Cela dit, les tribunaux peuvent adopter plusieurs mesures à cet égard<sup>76</sup>. Il peut s'agir d'afficher simplement la liste des affaires appelant des services juridiques bénévoles sur le site Web d'un tribunal, d'exiger des avocats qu'ils participent à un groupe de travail bénévole comme condition d'adhésion à une association d'avocats rattachée à un tribunal, ou de superviser le travail bénévole accompli dans un district particulier. Les juges devraient également encourager le personnel des tribunaux à effectuer du travail bénévole.

### **Encadré 33. Encourager les services juridiques bénévoles: efforts déployés à l'échelon national et local aux États-Unis**

Pendant de nombreuses années, les services juridiques bénévoles aux États-Unis ont été pour l'essentiel fournis de manière ponctuelle et n'ont reçu qu'un soutien institutionnel limité de la part des associations d'avocats. Depuis quelques dizaines d'années, toutefois, l'American Bar Association (ABA), ainsi que la plupart des associations d'avocats au niveau des États et au plan local reconnaissent toujours plus l'importance d'un système intégré de prestation bénévole de l'aide juridictionnelle. Grâce à ces efforts, le nombre de programmes institutionnalisés qui répondent à des besoins juridiques de plus en plus divers est passé de 83 en 1980 à plus de 900 en 2005<sup>a</sup>.

Au plan national, le Comité permanent de l'ABA sur le service public et le bénévolat<sup>b</sup> se charge d'encourager le développement des activités bénévoles au sein des cabinets d'avocats, des associations d'avocats, des départements juridiques des entreprises, des facultés de droit, et des bureaux de procureurs; d'analyser l'efficacité des programmes de bénévolat; et de proposer des mesures juridiques pour faciliter le bénévolat des avocats. Le Comité a largement contribué à l'élaboration de la règle déontologique encourageant les avocats à assurer un minimum de 50 heures de travail bénévole aux indigents et aux organisations qui s'attachent à répondre à leurs besoins. Il publie également des manuels décrivant des stratégies efficaces pour mettre en place et développer des programmes de bénévolat, mène un projet de consultation avec les pairs, et tient à jour un centre national de documentation sur des thèmes ayant trait au travail bénévole.

<sup>76</sup>Avant de prendre l'une quelconque de ces initiatives, les tribunaux doivent s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte aux principes de l'impartialité du pouvoir judiciaire. De fait, dans certains des systèmes judiciaires les plus impartiaux du monde, plusieurs de ces initiatives seraient jugées déplacées.



Au plan local, le City Bar Justice Center, rattaché à l'Association du barreau de la ville de New York, représente l'une des nombreuses réussites obtenues dans le domaine de la prestation bénévole institutionnalisée de services juridiques. En exploitant ses relations avec les pouvoirs publics, les ONG et les facultés de droit, les entreprises et les cabinets juridiques privés, mais aussi avec d'autres associations d'avocats, le Centre dessert chaque année quelque 25 000 New Yorkais indigents et à faible revenu, en leur assurant une représentation juridique directe, en leur fournissant des informations et en défendant leurs droits. Il incite les avocats à servir le public et la profession en offrant des moyens et des possibilités de travailler sur des projets de bénévolat en faveur des sans-abri, des femmes et des enfants immigrés, des victimes de la violence conjugale, des demandeurs d'asile, des personnes âgées, des consommateurs ayant engagé une procédure de faillite, des petites entreprises en difficulté, des personnes atteintes ou guéries du cancer, et d'autres catégories qui, sans cette aide, n'auraient accès à aucune ressource juridique.

Le Centre exécute divers projets, dont certains existent depuis bien plus de dix ans. Par exemple, dans le domaine du droit de l'immigration, le Centre aide les victimes de la violence conjugale ou de la traite des êtres humains à légaliser leur situation, et représente les demandeurs d'asile politique victimes de tortures ou d'autres formes de persécution. Dans le domaine du droit de la famille, le Centre gère des cliniques juridiques sur le divorce à l'intention des personnes assurant leur propre représentation, en aidant les clients à compléter et à soumettre les documents requis dans les procédures de divorce à l'amiable et en donnant des consultations et des conseils juridiques dans les procédures de divorce litigieux. Dans d'autres projets, il donne aux clients des conseils et des informations pour défendre leurs droits économiques et sociaux. Outre les conseils et la représentation directe dans des affaires individuelles, de nombreux projets utilisent des cliniques juridiques dans lesquelles travaillent des avocats bénévoles qui informent des groupes spécifiques de leurs droits et de leurs obligations au regard de la loi. Enfin, le Centre gère la permanence téléphonique SHIELD (Self-Help, Information, Education, and Legal Defense), qui offre, chaque mois, des services gratuits d'information, de conseils et d'orientation à près de mille personnes admissibles à l'aide juridique sur un large éventail de questions juridiques en matière civile.

<sup>a</sup>American Bar Association, Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers 6.

<sup>b</sup>Voir le site Web du Comité, à l'adresse [www.abanet.org/legalservices/probono/home.html](http://www.abanet.org/legalservices/probono/home.html), pour un complément d'information sur les activités menées par le Comité, y compris ses publications.

## 8. Cliniques juridiques dans les universités

Les cliniques juridiques rattachées à des facultés de droit ont été utilisées avec succès partout dans le monde pour donner aux groupes défavorisés un accès à la justice. La méthode clinique peut être appliquée à tout domaine du droit pouvant présenter un intérêt général.

Les objectifs pédagogiques classiques de la méthode clinique sont notamment les suivants: enseigner des compétences pratiques et le sens des responsabilités dans le but d'améliorer la compétence et la déontologie des avocats et, par voie de conséquence, la qualité de leur travail dans leur future carrière; donner aux étudiants la possibilité de côtoyer des clients; et exposer les étudiants à des situations réelles et les mettre en contact avec des institutions juridiques. Certains pays octroient aux étudiants une autorisation limitée

d'exercer la profession d'avocat, sous la supervision de la clinique; mais cette pratique est interdite dans de nombreux autres pays. Néanmoins, même dans ce dernier cas, les étudiants peuvent assurer d'autres services—interroger et conseiller les clients, rédiger des documents juridiques, faire des recherches, assurer des services de médiation et assurer une éducation juridique civique. Certaines cliniques engagent des avocats en exercice comme consultants chargés de comparaître devant les tribunaux au nom de clients des cliniques en utilisant les documents rédigés par les étudiants.

Outre qu'elles présentent des avantages en termes de formation, les cliniques contribuent à améliorer l'accès à la justice pour les groupes défavorisés, marginalisés et vulnérables de la société, et ce de différentes manières: en complétant les services juridiques par la fourniture bénévole de conseils et d'une représentation directs; en exposant les étudiants à l'esprit de service public et en les sensibilisant aux principaux besoins en matière de justice sociale; en participant à des procédures collectives, à des actions en justice censées avoir un impact sur un groupe plus large de personnes et à des actions en défense de certains droits au nom de leurs clients, ce qui permet de faire prendre conscience aux juristes et au public des problèmes de justice sociale. Dans certains pays (l'Afrique du Sud, par exemple), les progrès dans l'enseignement clinique ont permis la création de nouvelles institutions juridiques, dont les programmes d'aide juridictionnelle ou les centres de règlement alternatif des conflits.

L'enseignement clinique du droit procure de précieux avantages également aux juges. Il ne fait aucun doute qu'un juge traitera et tranchera une affaire plus efficacement si le dossier est soigneusement préparé par un étudiant suffisamment bien formé en droit que s'il est établi par un plaideur pauvre assurant sa propre défense. De plus, un groupe d'étudiants diplômés, qui seront passés par une clinique juridique et seront animés par un engagement éthique, accéderont un jour à la fonction judiciaire, introduisant dans les tribunaux les valeurs de service public et de respect de l'état de droit que ces cliniques leur auront inspirées.

Si les cliniques juridiques universitaires font partie des structures éducatives et juridiques dans la plupart des régions du monde, elles connaissent pourtant des difficultés considérables. La principale est l'insuffisance des moyens financiers, administratifs et humains. De plus, de nombreuses cliniques, notamment dans les pays en développement, opèrent dans des circonstances complexes du fait de l'évolution du droit et des procédures juridiques, mais sont également confrontées à un nihilisme juridique persistant au sein du public. Une autre difficulté tient à la pression que suppose pour les enseignants le fait de devoir superviser et former les étudiants tout en gérant des dossiers particulièrement exigeants. Le manque de cohérence dans le traitement d'une affaire du fait du roulement des étudiants vient encore compliquer cette situation. Il existe d'autres difficultés: la tiédeur de l'accueil des enseignants dans les facultés de droit où la tradition et les méthodes très théoriques d'enseignement dominant; la résistance des associations locales d'avocats face à la participation d'étudiants non titulaires d'une licence d'avocat aux activités de représentation de clients, résistance exacerbée par la crainte de voir les cliniques saper le marché des services juridiques professionnels en fournissant une assistance gratuite; et l'absence de réglementation qui permettrait aux étudiants d'exercer partiellement le droit et de comparaître devant les tribunaux, sous supervision.

L'étude de cas ci-après, portant sur les cliniques juridiques en Pologne, présente un certain nombre de solutions à nombre de ces difficultés, ainsi qu'une série de meilleures pratiques pour l'enseignement clinique du droit.

### **Encadré 34. Le mouvement de l'enseignement clinique du droit en Pologne**

Depuis l'apparition du mouvement en faveur de l'enseignement clinique du droit et la création de la clinique juridique de la Faculté de droit et d'administration de l'Université Jagellonne en 1997, 24 cliniques juridiques ont ouvert dans quinze villes de Pologne, engageant plus de 1 300 étudiants et acceptant bénévolement plus de 9 000 affaires par an<sup>2</sup>. La création des programmes de cliniques juridiques est née du besoin d'améliorer le système d'aide juridictionnelle incapable de faire face à l'augmentation massive du nombre d'affaires introduites auprès des tribunaux polonais après la chute du socialisme en 1989.

Les cliniques atteignent leurs objectifs pédagogiques en donnant des conseils juridiques gratuits aux indigents. Pour prétendre à cette aide juridique, les clients doivent justifier de faibles revenus. Ils doivent non seulement prouver leur situation d'indigence, mais aussi déclarer par écrit qu'ils ne sont pas représentés par un conseil juridique ou un avocat, et qu'ils acceptent de respecter les règles d'assistance juridique édictées par la clinique.

Les étudiants n'ont pas le droit, ne serait-ce que partiel, d'exercer et de comparaître devant les tribunaux, même sous la surveillance d'un de leurs professeurs. Ils peuvent, en revanche, représenter des particuliers dans une procédure administrative. Les cliniques donnent également des conseils juridiques et des avis juridiques par écrit, rédigent des mémoires et des conclusions pour les plaideurs qui assument leur propre défense, rédigent des requêtes, examinent et expliquent des dossiers et autres documents émanant des tribunaux, et accompagnent les clients lorsqu'ils se rendent au tribunal. Pour remédier à l'interdiction faite aux étudiants de plaider (mais aussi au manque d'enseignants de qualité), de nombreuses cliniques font appel à des avocats privés et à d'anciens étudiants de la clinique, qui exercent les fonctions de superviseurs intermédiaires.

Pour veiller à la protection des droits civils et des droits de l'homme, la plupart des cliniques juridiques de Pologne coopèrent étroitement avec le Bureau du médiateur. Elles informent le Médiateur d'affaires en cours et peuvent lui demander d'intervenir si un étudiant n'est plus en mesure de prêter assistance; elles rédigent des projets de fascicules d'information et d'enseignement dont le Bureau du médiateur assure ensuite la publication. De son côté, le Médiateur suit les questions ayant trait aux droits civils et aux droits de l'homme qui se posent dans le cadre des affaires traitées par les cliniques, donne aux cliniques des informations concernant ses activités et offre des stages à certains diplômés des cliniques.

En 2002, les représentants du mouvement de l'enseignement clinique en pleine expansion ont créé la Fondation polonaise pour les cliniques juridiques, chargée d'apporter une aide financière et professionnelle aux cliniques, d'en renforcer la transparence et d'en améliorer l'efficacité et la qualité. La Fondation a adopté des normes opérationnelles harmonisées et mis au point un système d'homologation des cliniques. Elle gère également un site Web et un forum de discussion, publie des manuels d'enseignement clinique ainsi qu'une revue spécialisée des cliniques juridiques (KLINIKA), et organise de nombreuses conférences et formations.

Les cliniques ont également réussi à former un noyau d'avocats animés par l'esprit de service public. L'exemple le plus tangible de cette tendance est celui de la Clinique des droits de l'homme rattachée à l'Université Jagellonne, dont les diplômés ont créé le Centre d'aide juridique Halina Niec, qui assure une assistance juridique aux indigents dans les domaines du droit civil, du droit de la famille et du droit d'asile.

<sup>2</sup>Fondation de la clinique juridique, rapport annuel sur les activités menées par les étudiants de la clinique 2006/07, à l'adresse [www.fupp.org.pl/download/prezentacja\\_2006-2007.ppt](http://www.fupp.org.pl/download/prezentacja_2006-2007.ppt) (en polonais). Il existe des cliniques généralistes organisées en sections correspondant à différents domaines du droit et des cliniques spécialisées traitant de questions relatives aux droits de l'homme, aux droits des réfugiés, aux droits des femmes et à la détention avant jugement.

## 9. Programmes parajuridiques communautaires

Il est devenu de plus en plus évident au cours des dernières années, surtout dans les pays en développement, que des personnes non juristes ayant reçu une formation peuvent fournir aux pauvres une assistance juridique très efficace et bien moins coûteuse. L'un des mécanismes de prestation ayant fait ses preuves est le recours aux programmes parajuridiques communautaires, dont on trouve des variantes partout dans le monde<sup>77</sup>. Il convient toutefois de ne pas oublier que les parajuristes assurant des services juridiques ne sont pas des juristes et même si certains d'entre eux ont suivi des cours dans une faculté de droit mais ne peuvent exercer en tant qu'avocat, la plupart n'ont suivi qu'un enseignement secondaire et n'ont pas d'expérience préalable du système juridique. Ils sont le plus souvent recrutés par des ONG ou des organisations de services juridiques, bien que parfois il s'agisse aussi de bénévoles communautaires formés par une ONG. Dans certains pays (notamment en Afrique australe), ce sont des généralistes ou des chefs traditionnels qui apportent leur aide sur toute question de fond que les membres de la communauté peuvent leur soumettre. Dans d'autres cas, les programmes parajuridiques se spécialisent dans des tâches ou des questions spécifiques, ou dans une méthode particulière (par exemple, les modes alternatifs de règlement des litiges). Dans tous ces cas, les parajuristes assurent diverses fonctions importantes, notamment en prêtant une première aide juridique (en aidant les clients à évaluer leur problème et en leur conseillant d'éventuelles solutions), en conduisant les médiations, et en menant des activités d'éducation et de vulgarisation juridiques dans la communauté. Si une affaire particulière est susceptible d'entraîner des conséquences très graves ou soulève des questions juridiques très compliquées, ou encore appelle des compétences juridiques dépassant celles des parajuristes, ceux-ci renvoient alors le client à un avocat, tout en continuant de l'aider (par exemple, en recueillant des éléments de preuve ou en identifiant et interrogeant les témoins).

Ces programmes parajuridiques constituent un complément essentiel à l'aide juridique formelle et comportent un certain nombre d'avantages, le plus important d'entre eux étant qu'ils aident à combler l'insuffisance importante des services juridiques prêtés aux pauvres causée par la pénurie d'avocats et de moyens publics, notamment dans les zones rurales et les régions reculées. Les parajuristes sont bien moins coûteux à former et à intégrer aux communautés que les avocats. En outre, ils sont souvent plus proches, culturellement et socialement, des communautés dans lesquelles ils travaillent, d'où une efficacité plus grande que celle des avocats s'agissant de contribuer au développement et à l'autonomisation des communautés. Ils disposent également d'un ensemble d'outils plus vastes et plus souples, qui ne se limitent pas aux solutions juridiques formelles; ils ne sont donc pas tenus de se limiter au principe du contradictoire et peuvent utiliser la médiation volontaire comme l'une des méthodes les plus efficaces.

La résistance à la mise en place de programmes parajuridiques vient essentiellement des associations d'avocats ou des pouvoirs publics, qui prétendent que les parajuristes ne sont pas qualifiés pour prêter une assistance juridique adéquate et qu'ils "condamnent injustement les pauvres à des services juridiques de "seconde classe"<sup>78</sup>. Ces arguments oublient toutefois que des parajuristes bien formés sont censés être un complément accessible et

<sup>77</sup>Fondation de la clinique juridique, rapport annuel sur les activités menées par les étudiants de la clinique 2006/07, à l'adresse [www.fupp.org.pl](http://www.fupp.org.pl); Stephen Golub, *Nonlawyers as Legal Resources for Their Communities*, dans *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* 297, 303 (Mary McClymont and Stephen Golub, éd., 2000).

<sup>78</sup>Le terme "parajuriste" désigne le plus souvent les personnes non juristes qui ont suivi une formation juridique de base et qui aident les avocats et/ou assurent des services juridiques de base, notamment aux populations défavorisées. On trouve des parajuristes dans de nombreux pays, dont l'Afrique du Sud, l'Australie, le Bangladesh, le Canada, les États-Unis d'Amérique, le Malawi, le Royaume-Uni et la Sierra Leone.

peu onéreux, et non se substituer aux avocats. Même lorsqu'il existe des avocats et des parajuristes, la connaissance locale des parajuristes peut déboucher sur un service de qualité égale, voire meilleure. Les parajuristes n'enlèvent pas des clients aux avocats; ils peuvent en revanche se rendre utiles dans des lieux qui se trouvent hors de portée des pouvoirs publics et des avocats privés, donnant ainsi un minimum d'assistance juridique aux pauvres qui vivent en milieu rural. Ils peuvent aussi faciliter les contacts et la communication entre les avocats en ville et leurs clients ruraux. Les parajuristes, pour leur part, doivent faire appel aux avocats pour leur formation et leur supervision, et pour traiter les questions appelant des connaissances juridiques pointues. L'adoption d'une approche fonctionnelle aide à rapprocher les parajuristes et les avocats, en permettant de déterminer les situations où les parajuristes sont mieux placés pour traiter une affaire et celles qui appellent les services d'un avocat.

Pour que les programmes parajuridiques des pays en développement puissent continuer d'être efficaces et d'étendre leur influence, il convient de mettre en place des normes de qualité minimum. Il est possible pour ce faire de recourir à des programmes de formation normalisés, au suivi et à l'évaluation du travail parajuridique, à des codes de déontologie pour les parajuristes, à la mise en place de mécanismes de renvoi des affaires aux avocats, à la reconnaissance légale du rôle des parajuristes, et à la présence accrue de parajuristes dans les postes de police<sup>79</sup>.

L'étude de cas ci-après sur le Malawi est un exemple instructif des avantages stratégiques, des difficultés et des réalisations des programmes parajuridiques s'agissant du renforcement de l'accès à la justice.

### **Encadré 35. Service consultatif parajuridique au Malawi**

En 2000, pour remédier à la surpopulation carcérale, à l'insuffisance de la représentation juridique et aux erreurs judiciaires, le Service consultatif parajuridique, nouvellement créé, a intégré huit parajuristes—profanes ayant reçu une formation juridique élémentaire—dans les quatre principales prisons du Malawi. Leur principale activité consiste à tenir des cliniques parajuridiques pour informer les prisonniers sur la procédure pénale et leur enseigner comment appliquer la loi pour faciliter leur propre situation. Ces cliniques utilisent des techniques théâtrales adaptées au milieu carcéral, qui permettent aux prisonniers de mettre en scène les procédures et d'apprendre en jouant. Les parajuristes donnent également une aide juridique de base aux prisonniers, en traitant les demandes de libération sous caution et en aidant les détenus condamnés à faire appel (en utilisant les formulaires normalisés approuvés par la police et les juges), et travaillent également de près avec des membres du système formel de justice pénale pour contacter des témoins ou la famille des détenus.

En 2003, le programme a été élargi aux postes de police et aux tribunaux. Les parajuristes intégrés aux tribunaux offrent des conseils et une assistance d'ordre général aux accusés et à leurs familles, aux témoins de la défense et au public pour les orienter au sein des tribunaux et leur expliquer les procédures judiciaires; toutefois, ils ne fournissent jamais de conseils sur le fond d'une affaire. Ils suivent les affaires concernant les prisons, en facilitant le traitement des formulaires de demande de libération sous caution et en rencontrant greffiers, juges et procureurs. Les parajuristes encouragent également les juges à tenir des sessions en milieu carcéral, en d'autres termes à se rendre dans les prisons et à examiner les listes de détenus pour identifier les personnes détenues inutilement ou illégalement et les faire libérer.

<sup>79</sup>Ces normes sont précisées, par exemple, dans la Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique, adoptée par la Conférence sur l'assistance judiciaire dans le système pénal consacrée au rôle des avocats, non-avocats et autres acteurs de l'aide juridique en Afrique, tenue au Malawi en novembre 2004.

Les Comités d'usagers des tribunaux fonctionnent aux échelons local, régional et national, et rencontrent respectivement tous les mois, tous les trimestres et tous les ans les fonctionnaires des prisons, les responsables de la police et les juges pour suivre les progrès réalisés, cerner les problèmes, traiter les plaintes et trouver des solutions locales. Ces Comités ont permis d'ouvrir des voies de communication et ont renforcé l'efficacité en faisant en sorte que les problèmes soient soumis aux autorités traditionnelles pour règlement. Cette relation de collaboration a permis aux parajuristes de vérifier les procédures administratives, de consulter la liste des affaires et de faciliter la responsabilité interorganismes. Il existe aussi un comité de supervision—composé de hauts responsables du système judiciaire, des prisons, de la police, du barreau—qui est chargé de donner des conseils et de fournir un appui pour le renforcement du programme.

Ce programme ne s'est pas déroulé sans problèmes. Par exemple, les parajuristes ont accès aux prisons à condition de ne pas faire de commentaire public sur les conditions carcérales; ils peuvent en discuter avec les autorités carcérales, mais hésitent à le faire pour préserver de bonnes relations de travail. Le barreau du Malawi reste réticent, même si le Service consultatif parajuridique tente de démontrer que les parajuristes créent en fait du travail pour les avocats puisqu'ils facilitent la préparation des affaires. Néanmoins, l'adoption de codes de déontologie stricts et la signature de mémorandums d'accord clairs entre le Service et les intervenants du système de justice pénale, ainsi que l'organisation de formations conjointes et une présence quotidienne, ont permis de susciter la confiance envers les parajuristes de la part des juges, des fonctionnaires de police, du personnel pénitentiaire, et même des prisonniers.

En 2007, le Service employait 38 parajuristes dans 24 prisons, 5 tribunaux et 5 postes de police. Initialement perçus comme des profanes, ces parajuristes sont désormais largement reconnus comme étant des acteurs crédibles et indispensables du système formel de justice pénale du Malawi<sup>a</sup>. Entre 2002 et 2007, ils ont permis à plus de 100 000 prisonniers d'assurer leur propre défense, et le pourcentage de la population carcérale en attente de jugement est tombé de 35 à 17 %. Le coût mensuel du déploiement d'un parajuriste étant inférieur à 450 dollars des États-Unis, le Service consultatif parajuridique constitue également une solution très économique pour améliorer l'accès à la justice<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Outre les parajuristes rattachés aux services de police, aux prisons et aux tribunaux, le pays compte des parajuristes qui travaillent avec des ONG basées dans la communauté, qui mènent diverses initiatives de prévention de la criminalité, encouragent les modes alternatifs de résolution des conflits, ont recours à la déjudiciarisation pour les jeunes et travaillent auprès des victimes de la criminalité. Ils travaillent également en étroite collaboration avec les acteurs du système formel de justice pénale, pour retrouver des témoins ou des proches et réduire les retards.

<sup>b</sup> Le succès remporté par le Service a suscité des initiatives semblables au Malawi (déploiement de parajuristes communautaires pour assurer la médiation des litiges dans les villages) et des programmes pilotes dans toute l'Afrique (par exemple, au Bénin, au Kenya, au Niger, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie).

## 10. Conclusions et recommandations

Par accès à la justice, on entend la réalisation des droits découlant de la loi et des droits fondamentaux de la personne par ceux qui ne peuvent défendre ces mêmes droits ni seuls ni à leurs propres frais.

La question de l'accès à la justice nous amène à réfléchir sur la réforme des mécanismes judiciaires permettant de prêter une aide et un soutien juridiques aux citoyens, et plus particulièrement aux personnes pauvres et défavorisées, de sorte que tout le monde puisse être traité conformément au droit et jouir des garanties prévues par la loi.



La question de l'accès à la justice est liée à l'importance grandissante des droits de l'homme dans l'aide internationale au développement. Le système étatique traditionnel, et ses tribunaux souvent engorgés, cèdent la place à diverses institutions de la société civile. Les services assurés par ces institutions constituent d'ailleurs souvent le seul soutien actif accessible aux pauvres.

En ce qui concerne les difficultés que rencontrent les États pour offrir aux citoyens un système judiciaire étatique efficace, les nouvelles solutions consistent à faire appel aux services de juristes et de non-juristes, de professionnels et de non-professionnels, à l'échelon local ou national, financés par les pouvoirs publics, par les communautés locales ou par des bailleurs privés.

Il existe une grande diversité de solutions et d'instruments pour aider, d'une manière ou d'une autre, les pauvres à accéder à la justice. Leur faisabilité dépendra souvent des aspects financiers. La plupart des solutions peuvent constituer un complément au système judiciaire formel; l'État devrait donc faciliter leur création et leur fonctionnement:

- Tribunaux populaires communautaires et traditionnels;
- Centres de règlement alternatif des conflits;
- Programmes parajuridiques faisant intervenir des non-juristes ou centres d'aide juridique de type "guichet unique";
- Cliniques juridiques universitaires ou cliniques juridiques appuyées par des associations de défense des droits;
- Aide juridique gratuite fournie par des avocats privés ou des cabinets d'avocats.

Toute approche intégrale de la justice et de l'état de droit devrait tenir compte des mécanismes susceptibles de compléter les systèmes judiciaires des États. Ce type d'approche ne devrait pas permettre aux tribunaux et aux ministères de la justice de s'opposer à la création de nouvelles institutions de la société civile ou d'empêcher le développement des initiatives lancées par le secteur privé pour offrir des services aux populations pauvres et défavorisées.

L'accès à la justice demeurant difficile, les solutions ci-après devraient être envisagées en vue de l'instauration d'un système intégral d'aide juridique:

- Information complète de la population quant aux moyens officiels offerts par l'État pour accéder au système juridique;
- Souci du client et service de qualité aux usagers de la part des tribunaux étatiques; transparence et ouverture envers le public et la presse et accès aux décisions judiciaires;
- Défenseurs publics en matière pénale et services de défenseur public financés par l'État;
- Appui de l'État aux services de défense des droits et d'aide financière aux citoyens, afin de permettre à ceux-ci de choisir leur défenseur privé;
- Reconnaissance des procédures d'arbitrage (nationales ou internationales) et aide à l'exécution des sentences arbitrales;
- Mise à disposition d'interprètes financés par l'État pour surmonter les obstacles linguistiques.



## V. TRANSPARENCE DES TRIBUNAUX

### 1. Introduction

La transparence du système judiciaire est une valeur fondamentale souvent résumée par la formule “[l]a justice ne doit pas seulement être rendue mais le public doit également considérer que justice a véritablement été rendue”<sup>80</sup>. Elle est également considérée comme un grand principe dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme, qui consacrent le droit à un procès public et à la publication des jugements en tant que pierre angulaire du droit à un procès équitable<sup>81</sup>. Plus généralement, la Convention des Nations Unies contre la corruption reconnaît l’importance, pour la gouvernance démocratique, de la participation du public aux affaires publiques, et recommande d’accroître la transparence des processus de décision des pouvoirs publics et de donner effectivement accès à l’information pour renforcer cette participation<sup>82</sup>.

Aussi importantes que soient les normes de transparence, elles sont étayées par les avantages concrets que l’on peut attendre d’une plus grande transparence. Plus précisément, une transparence accrue permet au public de mieux contrôler le système judiciaire. Le fait que les décisions judiciaires puissent faire l’objet d’un contrôle et que les tribunaux soient comptables de leurs actes est la conséquence logique de la possibilité donnée aux juges, au personnel des tribunaux, aux législateurs, aux agents publics, aux avocats et au public d’accéder aisément aux textes de lois et aux décisions de justice. Il importe donc dans toute réforme judiciaire de garantir la transparence et l’accessibilité de l’information judiciaire et légale.

Pour être transparents, il importe que les tribunaux permettent au public et aux médias d’assister aux débats mais aussi de donner un accès facile aux documents qu’ils élaborent et notamment aux jugements et autres décisions, ainsi qu’aux informations administratives les concernant—par exemple sur le nombre d’affaires pendantes et closes, les frais de justice perçus et les crédits budgétaires utilisés. En raison du caractère non systématique de l’application de la loi, en partie imputable à l’absence de mécanismes permettant aux juristes et au public d’avoir accès aux décisions judiciaires, il est difficile pour les particuliers comme pour les entreprises de mettre leurs actes en conformité avec la loi. Le pendant à ce problème est la diffusion d’informations juridiques générales aux juges et aux juristes. Sans accès fiable aux lois et règlements, à la jurisprudence et à d’autres sources juridiques primaires, les juges, les avocats et les usagers des tribunaux ne savent pas très bien comment la loi devrait s’appliquer dans une affaire particulière. Heureusement, l’informatisation toujours croissante des systèmes de justice partout dans le monde devrait faciliter la réalisation de ces objectifs.

---

<sup>80</sup>Voir, par exemple, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Troisième valeur: Intégrité, Application 3.2.

<sup>81</sup>Voir, par exemple, Déclaration universelle des droits de l’homme, article 10; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14-1; Convention européenne des droits de l’homme, article 6-1; Convention américaine relative aux droits de l’homme, article 8-5.

<sup>82</sup>Convention des Nations Unies contre la corruption, article 13-1.

Il faut également souligner que la transparence ne s'entend pas uniquement de l'accès aux débats et à l'information. Pour être transparente, l'information doit en effet être diffusée sous une forme qui soit facilement accessible au public visé—notamment aux journalistes et aux usagers des tribunaux qui n'ont pas de formation juridique et dont le niveau d'instruction sera souvent limité. La publication d'informations sur le fonctionnement des tribunaux et sur les efforts déployés par les tribunaux pour améliorer l'efficacité et la qualité de la justice a également des effets positifs sur la confiance du public vis-à-vis de la justice. De fait, les programmes d'éducation et de vulgarisation judiciaires sur les services et procédures des tribunaux sont utiles tant pour les tribunaux que pour les usagers. Ils aident en effet les tribunaux à nouer activement des liens avec la communauté et permettent de démystifier bien des complexités du système juridique et du déroulement des procédures. En éduquant le public et en faisant participer celui-ci au travail des tribunaux grâce à des stratégies de vulgarisation et de communication proactives, les tribunaux peuvent renforcer la confiance du public et renforcer le respect de la primauté du droit dans la communauté.

## 2. Accès du public et des médias aux débats

La bonne pratique voudrait que les débats soient ouverts au public et aux médias, ce qui exige à la fois des garanties juridiques formelles en faveur des procès publics et une mise en application de ces garanties dans la pratique. Dans la plupart des pays, la Constitution, le droit procédural et les règlements des tribunaux prévoient des dispositions garantissant formellement la publicité des débats, généralement sous réserve des quelques exceptions susceptibles d'être étroitement codifiées de manière à éviter tout abus. Cela dit, le plus souvent, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre, pour des raisons aussi diverses que le nombre limité de salles d'audience ou le manque de place dans les salles pour y accueillir le public, la méconnaissance de la loi par les juges, les règles conférant aux juges un trop large pouvoir d'appréciation pour décider du huis clos, et la prédominance de la procédure écrite sur la procédure orale.

Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme énoncent une présomption générale en faveur de l'accès du public et des médias aux débats. Cela étant, ils admettent un certain nombre d'exceptions communes, telles que la nécessité éventuelle de prononcer un huis clos pour des raisons ayant trait aux bonnes mœurs, à l'ordre public ou à la sécurité nationale, pour protéger la vie privée des parties en cause ou l'intérêt des mineurs ou lorsque la publicité pourrait nuire aux intérêts de la justice<sup>83</sup>. Dans de nombreux pays, les systèmes juridiques prévoient d'autres raisons d'interdire l'accès du public et des médias, raisons qui sont largement jugées acceptables. Il s'agit du secret d'État, du secret commercial, ou de la protection des témoins ou des victimes contre d'éventuelles représailles. Toutefois, même l'existence de normes expresses autorisant le huis clos peut poser problème si un juge invoque une raison légitime comme prétexte pour fermer indûment les débats au public. C'est pourquoi, en exigeant que l'audience portant sur la décision de huis clos soit ouverte au public, ou que le juge édicte sa décision par écrit en la motivant, on réduira le recours abusif aux règles relatives au huis clos.

D'un point de vue pratique, l'accès du public et des médias aux débats n'exige pas simplement qu'il y ait suffisamment de salles d'audience pour accueillir ceux qui souhaitent assister aux procès: il nécessite aussi des techniques administratives et des mécanismes de

<sup>83</sup>Voir, par exemple, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14-1; Convention européenne des droits de l'homme, article 6-1.

gestion des affaires facilitant l'accès aux informations judiciaires. Cela étant, dans de nombreux pays en développement, la réalité contraste sévèrement avec ces exigences. De ce fait, les juges sont souvent tenus de conduire les audiences dans leur bureau, faute de salles d'audience<sup>84</sup>. Non seulement il est donc très difficile pour le public d'assister à un procès, mais cette pratique peut également nuire au décorum, conduire au non-respect des procédures établies et, éventuellement, entraîner des problèmes de sécurité dans les locaux trop petits.

Pour donner physiquement accès aux débats, on doit donc bien souvent rénover les salles d'audience existantes ou en construire de nouvelles. Une solution à court terme serait de résoudre partiellement le problème de l'accès physique en utilisant un système efficace de gestion des affaires qui permette d'affecter les affaires présentant un intérêt pour le public à des salles plus grandes capables d'accueillir le public et les médias. Il conviendrait également d'inciter les tribunaux à adopter des règles de continuité du procès qui prévoient de mener les débats en une seule séance plutôt que de les étaler sur plusieurs audiences. En effet, la tenue d'audiences courtes et incomplètes risque de retarder encore la procédure lorsqu'il est déjà difficile de fixer des dates d'audience à cause du manque de salles.

Dans le même temps, pour donner accès aux médias, il ne suffit pas d'ouvrir les portes de la salle d'audience et d'inviter les journalistes à prendre place. Les tribunaux n'ont rien à gagner d'une couverture médiatique inexacte et sensationnaliste des débats. De fait, la partialité ou la mauvaise qualité de la couverture médiatique peuvent saper la confiance du public dans la justice et faire douter de l'indépendance, de l'impartialité et de l'intégrité des juges. Or, la formation des journalistes, organisée par les tribunaux ou en coopération avec eux, peut aider à réduire ce type de couverture, en leur donnant des connaissances de base sur les procédures judiciaires et les questions juridiques, en améliorant les compétences et la déontologie des journalistes et en tissant des relations de confiance entre juges et journalistes.

Il est possible aussi que les tribunaux doivent communiquer activement avec les journalistes. Une solution qui a fait ses preuves dans de nombreux pays a consisté à créer au sein des tribunaux des bureaux de presse ou de relations publiques, afin de faciliter le travail de couverture des débats judiciaires par les médias. Ces bureaux sont généralement chargés d'assurer la liaison avec les représentants des médias, de répondre aux demandes émanant des journalistes, de publier des communiqués de presse et, d'une manière générale, de donner des informations exactes sur les décisions judiciaires et les questions juridiques, de fournir le calendrier des affaires à venir, de suivre les médias pour vérifier l'exactitude de leurs propos, et de concevoir des campagnes médiatiques pour aider le public à mieux comprendre la justice.

D'une manière générale, l'ouverture des tribunaux au public et aux médias oblige à adopter une approche globale traitant plusieurs aspects à la fois, comme le montre l'exemple ci-après, concernant la Mongolie.

---

<sup>84</sup>Dans de nombreux pays en développement de tradition civiliste, les tribunaux ont été conçus de manière à situer les bureaux de juges le long de couloirs ouverts au public. La pratique des tribunaux permet—voire encourage—les parties à se rendre dans le bureau du juge pendant les “heures de bureau”, le plus souvent pour parler d'une instance particulière. Cette pratique enfreint un principe essentiel de la déontologie judiciaire—l'interdiction des communications *ex parte* ou des communications avec une partie, en l'absence et le plus souvent sans la connaissance de l'autre partie. Certains pays commencent à s'attaquer à ce problème en prenant des initiatives de réforme importantes de l'infrastructure des tribunaux, avec la construction de nouveaux tribunaux ou le réaménagement des tribunaux existants, pour prévoir un plus grand nombre de salles et placer les bureaux des juges dans des couloirs sécurisés, de sorte qu'aucune partie ne puisse se rendre dans un bureau pour discuter d'une affaire. Dans les pays en développement à faible revenu, les crédits font défaut pour financer ce type de projets. Il devient alors encore plus important de faire bien prendre conscience aux juges et au public de la nécessité d'éviter toutes les communications *ex parte*.

### **Encadré 36. Réforme en Mongolie concernant l'accès des médias**

Alors qu'elle avait amorcé sa transition démocratique en 1990, la Mongolie avait néanmoins gardé une "culture du secret", marquée par des lois strictes en matière de secret, qui empêchaient tout libre accès à l'information et entravaient le contrôle exercé par les médias indépendants. Dans le secteur de la justice, l'accès à l'information relative aux affaires judiciaires était compliqué par des règles limitant l'accès des journalistes aux audiences, par l'ignorance du public au sujet des questions juridiques et par l'impossibilité d'accéder physiquement aux dossiers. Entre 2001 et 2006, le Projet de réforme judiciaire a cherché à résoudre ces problèmes grâce à quatre réformes interdépendantes portant sur l'infrastructure des tribunaux, le changement des règles en vigueur, la formation d'agents chargés des relations avec le public et la formation des journalistes.

Les réformes de l'infrastructure concernaient initialement l'accès à l'information relative aux affaires judiciaires. Étant donné que les dossiers se trouvaient dans les bureaux des juges, les journalistes n'y avaient accès qu'en convaincant les juges de leur remettre physiquement. Avec l'introduction de systèmes informatisés de gestion des affaires et des tribunaux, et à mesure que les dossiers étaient intégrés aux nouveaux systèmes, l'accès par le public et les médias est devenu plus facile. En 2005, tous les tribunaux de Mongolie étaient équipés de terminaux informatiques pour donner au public directement accès aux dossiers électroniques.

Si l'accès aux dossiers devenait plus facile, l'accès aux audiences et aux procès restait difficile. Les salles d'audience n'étaient pas conçues pour accueillir le public ou les médias. Dans le cadre du Projet de réforme judiciaire, on a aidé les tribunaux du district d'Oulan-Bator à réaménager les salles d'audience pour pouvoir accueillir le public et des observateurs des médias; 17 salles ont ainsi été réaménagées. Parallèlement, le Conseil général judiciaire de Mongolie a modifié les règles relatives à l'accès des médias aux procès. En vertu des règles précédentes, les journalistes devaient obtenir la permission écrite du président du tribunal avant de pouvoir accéder à une salle d'audience. La résolution 59, adoptée en octobre 2005, autorise désormais le libre accès des médias aux salles d'audience et n'exige qu'une autorisation verbale pour la prise de photographies.

Outre les modifications apportées à l'infrastructure et aux règles, le Projet a formé au sein des tribunaux des agents chargés des relations avec le public. La formation portait sur la rédaction de communiqués de presse, l'organisation de conférences de presse, l'élaboration d'un plan directeur sur les relations publiques, l'établissement de relations solides entre les tribunaux et les médias, et la conception de campagnes de relations publiques. Dans l'ensemble, cette formation visait à enseigner aux agents chargés des relations avec le public comment donner des informations exactes et pertinentes aux journalistes et à faire en sorte qu'ils travaillent en collaboration avec les journalistes pour informer le public.

Enfin, le Projet a également dispensé des formations aux journalistes. Principalement axées sur le système judiciaire, les sessions comportaient certains cours sur les techniques journalistiques de base telles que les interviews et la déontologie, tout en soulignant l'importance de la transparence, de l'indépendance judiciaire et de la présomption d'innocence. Maintenant qu'il est possible d'accéder aux dossiers et aux audiences, et que les agents chargés des relations avec le public donnent une information utile, les tribunaux de Mongolie deviennent plus transparents, et les journalistes savent mieux exploiter cette transparence et veiller à ce qu'elle soit préservée.

## **3. Accès aux jugements et aux autres informations relatives aux tribunaux**

Un peu partout dans le monde, les systèmes judiciaires comportent diverses restrictions, formelles ou pratiques, qui empêchent le public d'avoir accès aux décisions judiciaires et à d'autres informations relatives aux tribunaux. Dans certains pays, des règles procédurales

strictes n'autorisent la communication des jugements qu'aux parties à une instance et à leurs avocats, ou sur permission du président du tribunal<sup>85</sup>. Dans d'autres pays, notamment en Europe et au Moyen-Orient, de vastes lois régissant le respect de la vie privée (qui découlent de la réticence traditionnelle à donner accès à l'information judiciaire) limitent l'accès. En fait, ce type de politique est appliquée dans de nombreux pays de tradition civiliste, indépendamment des ressources d'un pays<sup>86</sup>. Peut-être pis encore, certains pays n'ont aucune politique relative à la publication des jugements ou à la diffusion de l'information judiciaire. Concrètement, l'accès à l'information est souvent limité par le manque de moyens pour faire des copies ou publier, par l'absence d'indexation des affaires, par la longueur des délais entre l'annonce d'un jugement et sa publication et, dans le cas des juridictions supérieures, par le fait que les jugements ne sont pas diffusés auprès des tribunaux inférieurs. Par ailleurs, la culture dans laquelle opèrent de nombreux tribunaux un peu partout dans le monde fait que toute proposition de permettre aux associations d'avocats, aux médias et au public d'accéder aux décisions est rejetée sous prétexte du respect de la vie privée et de la confidentialité et parfois en raison de la crainte que le public perde confiance en la justice et utilise moins les tribunaux si les décisions étaient généralement accessibles.

L'accès du public à l'information judiciaire comporte de nombreux avantages pour ce qui est de l'intégrité et de l'efficacité de la justice. En effet, la publication des jugements permet au public, à la presse, aux associations de la société civile, aux avocats, aux juges et aux juristes d'examiner de près l'action des juges. En publiant les jugements pour permettre au public de les examiner, l'application de la loi s'en trouve également régularisée et les décisions judiciaires plus prévisibles et plus cohérentes, ce qui améliore ainsi la qualité de la justice<sup>87</sup>. Par exemple, si l'on exige des juges qu'ils exposent les faits et fournissent une analyse expliquant l'application de la loi, ils sont dans l'impossibilité de masquer des décisions contraires à la loi.

Dans les systèmes judiciaires où les jugements des tribunaux supérieurs créent un précédent obligatoire, la publication et la diffusion des décisions des cours d'appel et cours suprêmes sont indispensables pour veiller à ce que les juges des tribunaux inférieurs appliquent la loi. Cela étant, même dans les pays où les jugements des tribunaux supérieurs sont dépourvus de force obligatoire, il reste important de veiller à ce que les juges interprètent les lois et codes applicables de manière cohérente. Les décisions des tribunaux supérieurs devraient être publiées dans le journal officiel ou faire l'objet d'un recueil du tribunal, mais il se peut que leur distribution sur CD-ROM ou sur l'Internet réduise le coût lié à la publication sur papier et donne rapidement accès à la nouvelle jurisprudence aux juges des tribunaux inférieurs et autres parties intéressées. Pareillement, d'autres tribunaux peuvent diffuser rapidement les décisions importantes en imprimant des exemplaires supplémentaires à distribuer au public au moment où le jugement est prononcé.

---

<sup>85</sup>Les normes internationales relatives aux droits de l'homme n'exigent pas la publication des jugements; elles exigent en revanche l'annonce publique des décisions finales, à peu d'exception près, même lorsqu'une procédure s'est tenue à huis clos. Au nombre des exceptions à l'annonce publique figurent les affaires mettant en jeu l'intérêt des mineurs, les différends matrimoniaux ou les affaires de garde d'enfants. Voir, par exemple, l'article 14-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>86</sup>Cette mentalité est souvent tellement ancrée que les juges de haut rang des pays de tradition civiliste s'étonnent généralement que les tribunaux fédéraux des États-Unis donnent accès non seulement aux jugements mais aussi à la totalité du dossier par Internet, sans même modifier ou occulter l'identité des parties.

<sup>87</sup>Dans le même temps, les artisans de réformes doivent être bien conscients que l'accès du public aux décisions des tribunaux ne va pas en soi rendre la pratique judiciaire plus cohérente. En effet, l'application non systématique de la loi a de nombreuses autres causes, dont le manque de formation et d'expérience des juges dans l'application pratique de la loi; l'impossibilité pour les juges d'accéder aux décisions importantes des tribunaux intermédiaires et des cours d'appel; l'isolement géographique des juges, qui n'ont guère la possibilité d'interagir avec leurs collègues; les traditions de droit civil ou de la charia, qui font peu appel aux précédents établis par les tribunaux supérieurs et exigent au contraire des juges qu'ils examinent, interprètent et appliquent le droit pertinent (ou les principes de la charia) aux circonstances de l'espèce; et l'absence de jurisprudence cohérente et constante au sein de tribunaux supérieurs dans les systèmes judiciaires récents.

L'accès aux documents judiciaires ne devrait pas se limiter aux seuls jugements. Les avocats et les plaideurs, ainsi que le public—sous réserve du respect des lois relatives à la vie privée—devraient avoir accès aux mémoires, requêtes, calendriers judiciaires et dossiers. Le personnel peu scrupuleux des tribunaux peut tirer parti des systèmes ne prévoyant pas l'accès aux mémoires et aux dossiers, en acceptant des pots-de-vin pour modifier un document ou faire disparaître un dossier. L'affichage d'un calendrier des audiences constitue un moyen simple de donner accès à cette information; de nombreux pays vont même jusqu'à créer des kiosques dans les couloirs des tribunaux pour que les parties et les avocats puissent vérifier l'état d'avancement d'une affaire et le calendrier dans la base de données du tribunal. Par ailleurs, la transparence de l'information judiciaire exige également la diffusion d'informations administratives concernant le travail des tribunaux. Il s'agit notamment de publier des statistiques sur le nombre de dossiers traités, le taux d'affaires closes, les procédures en appel, ainsi que les données budgétaires (par exemple, frais de justice perçus, affectation des crédits budgétaires, etc.). L'une des méthodes les plus fréquentes consiste à ce que le responsable du tribunal fasse rapport périodiquement à d'autres institutions. Par exemple, dans de nombreux pays, le président de la plus haute autorité judiciaire ou le responsable de l'administration judiciaire remet généralement au Parlement un rapport annuel sur la situation du système judiciaire.

De nombreux tribunaux utilisent l'Internet pour créer des sites Web sur lesquels ils affichent les dernières décisions judiciaires, des informations sur les règles régissant le tribunal, et des informations administratives et statistiques sur le tribunal. La tendance est à l'informatisation des dossiers judiciaires, mais l'accès du public aux documents et aux informations judiciaires peut se faire même sur support papier si l'on utilise des techniques efficaces de gestion des dossiers. Les tribunaux devraient conserver les dossiers et documents dans des salles d'archives communes qui utilisent des méthodes uniformes pour identifier, suivre et actualiser les dossiers. Les bases de données indexant les affaires par nom des parties, date, tribunal et numéro d'affaire peuvent considérablement améliorer l'accès aux dossiers. Par ailleurs, des salles d'archives bien gérées donnant libre accès aux jugements peuvent permettre à des entreprises privées de transcription judiciaire ou à des revues juridiques de diffuser des affaires importantes. Cela étant, même lorsqu'une entreprise privée ou une revue juridique aide à combler les lacunes en matière d'information, les juridictions supérieures devraient s'efforcer de communiquer les jugements aux tribunaux inférieurs, gratuitement et en temps opportun.

L'étude de cas ci-après, concernant l'Ukraine, examine les succès obtenus, mais aussi les problèmes rencontrés, dans les efforts déployés pour donner au public un accès illimité à toutes les décisions judiciaires par le biais d'une base de données électronique.

### **Encadré 37. Modification des lois régissant l'accès aux décisions judiciaires en Ukraine**

Avant 2006, la loi ukrainienne limitait très sévèrement l'accès aux jugements. Si les parties à une instance avaient accès aux décisions, les codes de procédure interdisaient aux non-plaideurs d'obtenir une copie d'une décision judiciaire sans la permission du président du tribunal. Puisque les juges étaient libres de faire droit ou non à ces demandes d'accès, la pratique était variable d'un tribunal à l'autre, certains juges donnant librement accès aux décisions et d'autres le refusant systématiquement. De plus, le pays n'avait pas de mécanisme officiel de transcription des jugements pour les tribunaux inférieurs. Si nombre des jugements des tribunaux supérieurs étaient publiés dans les bulletins officiels de ces tribunaux, les tribunaux de première instance et les cours d'appel ne disposaient d'aucune méthode pratique pour diffuser leurs décisions



à un large public. Quelques revues juridiques publiaient un petit nombre de ces jugements, mais le public, les médias et, plus important encore, les autres juges, n'avaient pas régulièrement accès aux décisions judiciaires. Les juges ne savaient donc souvent pas comment d'autres tribunaux statuaient dans une affaire semblable, et les décisions prises par différents tribunaux parvenaient souvent à des conclusions différentes alors qu'elles appliquaient la même loi aux mêmes faits. L'absence de droit de regard du public et des médias compromettait également la qualité des décisions judiciaires.

Constatant ces problèmes, le Parlement ukrainien a adopté fin 2005 une loi exigeant un meilleur accès aux documents judiciaires. En vertu de cette loi, le texte intégral de toutes les décisions judiciaires des tribunaux ordinaires doit être mis à la disposition du public sur le site Web officiel du système judiciaire, tenu et financé par l'Administration publique des tribunaux. On peut consulter gratuitement le Registre unifié des décisions judiciaires<sup>a</sup>, facilement accessible depuis tout ordinateur muni d'une connexion Internet. Une seule restriction s'applique, dans le souci de protéger la vie privée des plaideurs: les informations pouvant servir à identifier un particulier ou les informations données dans une procédure à huis clos doivent être cryptées de manière que seuls les juges et les parties y aient accès. La loi prévoit également des dispositions concernant la publication et la diffusion des décisions judiciaires et permet la reproduction, en totalité ou en partie, du texte des décisions judiciaires, quel que soit le format ou le support.

À ce jour, près de 3 millions de jugements définitifs et d'ordonnances interlocutoires ont été saisis dans le Registre. Celui-ci est entièrement consultable selon plusieurs critères, dont le nom des parties<sup>b</sup>; des éléments de phrase tirés du texte de la décision; le nom et le lieu du tribunal; le nom du juge; le numéro ou la date du dossier; et les caractéristiques de la décision (par exemple, date du prononcé de la décision, numéro d'enregistrement, type de procédure ou de décision).

De nombreux problèmes persistent cependant. De nombreuses autres décisions, notamment celles prononcées par les tribunaux inférieurs, ne sont pas publiées, puisque bon nombre des juges n'ont pas accès à un ordinateur ou n'ont pas les connaissances informatiques requises. Le téléchargement des décisions est retardé également du fait que de nombreux tribunaux remettent le jugement sur support papier à l'administrateur du Registre, qui doit ensuite convertir ces documents au format électronique. L'autre problème majeur est que le Registre est tenu de publier tous les jugements, obligation qui a donné lieu à une interprétation littérale selon laquelle la base de données doit intégrer les jugements dans des centaines de milliers d'affaires mineures sans importance réelle, que le moteur de recherche doit traiter. De ce fait, une recherche simple donne fréquemment une longue liste de résultats, qui doivent être examinés un à un. La fonctionnalité du Registre pourrait également être améliorée par l'introduction de critères de recherche supplémentaires, par l'insertion d'hyperliens vers des décisions semblables, par la mise au point d'un index de sujets à plusieurs niveaux, et par l'ajout d'une fiche d'information indiquant l'état de chaque décision.

<sup>a</sup> Voir [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua).

<sup>b</sup> Cette fonction de recherche est toutefois limitée en application des règles de protection de la vie privée décrites plus haut, car les noms ou d'autres données permettant d'identifier les personnes sont supprimés et remplacés par d'autres noms. En pratique, seuls les juges ont accès à une base de données spéciale sécurisée qui énumère les parties ainsi que les affaires par nom des parties, ce qui leur permet d'utiliser ce critère pour interroger la base.

#### 4. Collecte, accessibilité et diffusion de l'information juridique

Il se peut que les juges, privés d'accès aux sources juridiques primaires, aient à trancher des affaires sans connaître directement la jurisprudence ou les lois applicables en l'espèce, d'où des décisions imprévisibles car ne s'appuyant pas sur la loi mais plutôt sur les



connaissances pratiques limitées que le juge en a. Le public ignore aussi souvent de ce fait si telle ou telle conduite constitue une infraction, ou si l'État ou un tiers les traite équitablement et conformément à la loi. La connaissance du droit et l'accès aux lois gagnent en importance à mesure que les opérations économiques et sociales gagnent en complexité, car les parties doivent avoir l'assurance que leurs droits réels et leurs droits contractuels seront respectés et déterminés de manière prévisible conformément à la loi. Pareillement, les accusés dans une procédure pénale ne pourront jouir des droits auxquels ils peuvent prétendre que si les tribunaux connaissent ces droits et sont comptables de la manière dont ils appliquent les codes de procédure pénale.

En raison de l'évolution de la technologie et des méthodes d'apprentissage et compte tenu des besoins et attentes croissants des juristes, la diffusion de l'information juridique est une pratique en constante évolution. De nombreux pays développés ont créé des bases de données électroniques qui contiennent le texte des décisions judiciaires, des lois, des dossiers législatifs et des historiques de lois, ainsi que des articles spécialisés parus dans des revues juridiques. Ces bases de données représentent une étape importante s'agissant de regrouper l'information juridique nécessaire aux juges pour prendre des décisions en connaissance de cause ou aux avocats pour préparer la défense de leurs clients, mais elles ne constituent pas des produits finis, car elles évoluent en permanence pour répondre aux nouveaux besoins des juristes et du public.

Au cours des dix dernières années, la communauté internationale a progressivement reconnu l'importance de l'accès à l'information juridique et de sa diffusion. En octobre 2002, un groupe de représentants d'instituts d'information juridique rattachés à des universités se sont réunis à Montréal pour adopter la Déclaration de Montréal sur l'accès libre au droit, qui a donné naissance au Mouvement pour l'accès libre au droit à l'échelle mondiale<sup>88</sup>. L'un des résultats de la Déclaration a été la création de l'Institut mondial d'information juridique (WorldLII), plateforme de recherche juridique à but non lucratif, libre et indépendante, qui s'efforce de donner systématiquement accès aux bases de données juridiques de qualité de tous les instituts d'information juridique participants<sup>89</sup>. Outre les bases de données de ses partenaires, l'Institut accueille plusieurs bases de données donnant accès à l'information juridique de plusieurs pays asiatiques (Cambodge, Philippines, Timor Leste et Viet Nam) et de l'Afrique du Sud (par le biais de l'Université de Witwatersrand). Globalement, l'Institut permet de consulter plus de 270 bases de données de 48 juridictions de 20 pays (principalement de *common law*), y compris des bases de données de jurisprudence, de textes législatifs, de traités, de rapports sur les réformes du droit, de revues juridiques, et des bases de données spécialisées. L'Institut propose également un répertoire (WorldLII Catalog) et un outil de recherche sur le Web, qui donne un accès systématique et complet à plus de 15 000 sites Web juridiques du monde entier, ce qui en fait le catalogue juridique sur Internet le plus important du monde, couvrant chaque pays du monde et plus de cent thèmes juridiques.

<sup>88</sup>Voir [www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal\\_en.html](http://www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal_en.html).

<sup>89</sup>L'Institut mondial d'information juridique WorldLII ([www.worldlii.org](http://www.worldlii.org)) est une initiative conjointe de l'Australasian Legal Information Institute (AustLII, [www.austlii.org](http://www.austlii.org), qui fournit un appui opérationnel d'ensemble au projet), du British and Irish Legal Information Institute (BAILII, [www.bailii.org](http://www.bailii.org)), de l'Institut canadien d'information juridique (CanLII, [www.canlii.org](http://www.canlii.org)), de l'Institut d'information juridique de Hong Kong (HKLII, [www.hklii.org](http://www.hklii.org)), de l'Institut d'information juridique de la faculté de droit Cornell (LII, [law.cornell.edu](http://law.cornell.edu)), et l'Institut d'information juridique des îles du Pacifique (PacLII, [www.paclii.org](http://www.paclii.org)). Le Mouvement d'accès libre au droit n'est pas limité à l'Institut mondial d'information juridique et à ses partenaires; il compte d'autres membres, dont les suivants: Asian Legal Information Institute (AsianLII, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org)), Commonwealth Legal Information Institute (CommonLII, [www.commonlii.org](http://www.commonlii.org)), Cyprus Source of Legal Information (CyLaw, [www.cylaw.org/index-en.html](http://www.cylaw.org/index-en.html)), Institut français d'information juridique ([www.droit.org](http://www.droit.org)), Réseau mondial d'information juridique (GLIN, [www.glin.gov](http://www.glin.gov)), Initiative d'information juridique d'Irlande (IRLII, [www.ucc.ie/law/irlii/index.php](http://www.ucc.ie/law/irlii/index.php)), Juristisches Internetprojekt Saarbrücken (JIPS, [www.jura.uni-saarland.de](http://www.jura.uni-saarland.de)), JuriBurkina ([www.juriburkina.org](http://www.juriburkina.org)), JuriNiger (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>), Kenya Law Reports ([www.kenyalaw.org](http://www.kenyalaw.org)), Philippine Law and Jurisprudence Databank (LAWPHIL, [www.lawphil.net](http://www.lawphil.net)), Institut d'information juridique de Nouvelle-Zélande (NZLII, [www.nzlii.org](http://www.nzlii.org)), Institut d'information juridique d'Afrique australe (SAFLII, [www.saflii.org](http://www.saflii.org)), Commission de la réforme juridique de Thaïlande (TLRC, <http://lawreform.go.th>), et Institut d'information juridique d'Ouganda (ULII, [www.ulii.org](http://www.ulii.org)).

La création d'une base électronique de données juridiques représente manifestement un travail énorme, mobilisant des ressources qui manquent à de nombreux pays en développement. Il est donc important pour ces pays d'élaborer des modèles de diffusion de l'information judiciaire à même de se développer une fois mis en place. Le plus simple de ces modèles repose sur la création de collections de sources juridiques sous une forme facilement accessible, suivie par la création de bibliothèques juridiques pour abriter ces collections et les rendre accessibles à la communauté juridique et aux tribunaux. On peut ensuite envisager la création d'une base électronique de données juridiques. Les systèmes judiciaires devraient aborder cette entreprise par étapes progressives, étalées dans le temps en fonction des moyens dont ils disposent. Ils peuvent par exemple commencer en donnant un accès électronique aux principaux codes et lois; les jugements importants prononcés récemment par un tribunal supérieur, tels que choisis par un comité des juges composant cette juridiction, pourraient suivre. Ils pourraient ensuite passer à l'informatisation de jugements présentant un intérêt historique qui définissent la jurisprudence de la juridiction supérieure, et des principaux jugements pris récemment par les tribunaux d'appel intermédiaires—décisions confirmées par la juridiction supérieure. En procédant ainsi, la tâche n'est ni impossible, ni d'un coût prohibitif. L'essentiel est de comprendre qu'à terme l'informatisation des ressources juridiques est inévitable. Le coût toujours croissant de la publication et de l'achat d'ouvrages de droit fait qu'il ne s'agit là que d'une solution à court à ou moyen terme; en effet, à long terme, il est moins coûteux de donner à tous les juges accès à une base de données centralisée que de remettre à chacun une mini-bibliothèque d'ouvrages de droit et de volumes successifs de jugements.

Certains pays ont créé des publications juridiques qui tiennent les juges et les avocats informés de l'évolution du droit; le public peut lui aussi acheter ces revues et bulletins, par le biais d'associations d'avocats ou de fournisseurs privés. L'élaboration et la diffusion de manuels, notamment de procédure judiciaire, à l'intention des juges constituent un autre moyen relativement peu onéreux d'améliorer l'accès des juges à l'information et de leur faire mieux connaître les règles juridiques de fond et les procédures judiciaires. Les organes législatifs et les organes non judiciaires ont de plus en plus recours à l'Internet pour afficher sur leur site officiel les lois et règlements nouvellement adoptés, ou pour créer des sites Web autonomes à cette fin. Tout comme les bases de données électroniques, ces produits ne sont pas une fin en soi, mais constituent une base solide que les pouvoirs publics peuvent continuer de développer pour améliorer l'accès à l'information juridique.

Comme l'illustre l'étude de cas ci-après, il est possible d'améliorer l'accès à l'information juridique, du moins avec une solution à court terme, même dans un contexte difficile comme celui de la Cisjordanie et de Gaza.

#### **Encadré 38. Diffusion des informations juridiques en Cisjordanie et à Gaza**

La Cisjordanie et Gaza se trouvent dans une situation probablement unique car leur système juridique se fonde sur diverses influences externes. Les lois en vigueur dans la région sont principalement l'héritage des dominations ottomane, britannique, jordanienne et égyptienne, auxquelles s'ajoutent les ordres militaires israéliens. Encore récemment, il n'existait aucun corpus de lois unifiées ou de recueil commun de textes juridiques que les juges ou le public auraient pu consulter.

L'un des volets du Programme de développement juridique mis en place par la Banque mondiale visait à créer des bibliothèques juridiques en Cisjordanie et à Gaza ainsi qu'un système permettant de recueillir les jugements prononcés à des fins de publication et

de diffusion. Pour ce faire, des bibliothèques spécialisées ont été créées auprès de six tribunaux et au sein du Bureau du procureur de Gaza et de Ramallah. Ces bibliothèques spécialisées ont été équipées chacune de mobilier, de matériel et d'environ 750 ouvrages juridiques de référence. Deux autres bibliothèques spécialisées ont été créées au sein du bureau du Conseil juridique et de la législation, relevant du Ministère de la justice. Celles-ci comptent environ 1 000 ouvrages de référence juridiques et autres. Seuls les juges et le personnel des tribunaux ont accès aux bibliothèques des tribunaux, mais tous les membres de la communauté juridique ont accès aux bibliothèques du Ministère de la justice. Le personnel concerné a assisté à des séances de formation sur la gestion et la tenue des bibliothèques de manière à ce que les bibliothèques puissent continuer de fonctionner une fois le programme achevé. Outre les bibliothèques spécialisées, des bibliothèques judiciaires, comptant une centaine d'ouvrages chacune, ont été créées dans le cabinet de 26 juges de la région. Les juges ont ainsi des références juridiques à portée de main et sont donc incités à suivre la loi de plus près.

Le programme a également porté sur la diffusion de nouvelles lois. La revue trimestrielle du droit et du système judiciaire publie désormais les nouveaux textes législatifs, les décisions judiciaires et les recherches dans le domaine juridique. Cette publication est diffusée à ses abonnés, aux juges, aux législateurs et aux organismes publics. Sa mise en vente permet de couvrir le coût de publication des numéros à venir. La revue jouit donc de son autonomie financière et sert à mieux faire connaître la loi et à renforcer la transparence des jugements prononcés.

Le dernier volet du programme a consisté en la publication d'une série en six volumes de l'ensemble des lois et décrets adoptés par l'Autorité palestinienne. Cette série a été distribuée à tous les juges de la Cisjordanie et de Gaza, aux membres du Conseil législatif palestinien, au personnel du Ministère de la justice, aux départements juridiques des autres ministères relevant de l'Autorité palestinienne, et à toutes les bibliothèques universitaires palestiniennes. Le Ministre de la justice a appuyé cette initiative en créant un site Web qui fournit des informations sur les divers bureaux juridiques en Cisjordanie et à Gaza, et donne accès au journal officiel de l'Autorité palestinienne et à tous les textes de lois adoptés par l'Autorité.

Aucune base de données électronique n'a encore été créée, mais le regroupement des références juridiques existantes constitue une base sur laquelle la Cisjordanie et Gaza peuvent s'appuyer. L'initiative permet également de refamiliariser les juristes et les chercheurs avec le droit et de leur donner accès à des informations essentielles au processus de prise de décisions judiciaires.

Pour compléter la diffusion des informations juridiques essentielles, des manuels à l'intention des juges sur diverses questions de fond et de procédure, ainsi que sur des thèmes généraux, peuvent constituer des guides pratiques complets mais concis pour aider les juges à traiter les situations auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés au quotidien dans l'exercice de leurs fonctions<sup>90</sup>. De plus, ces manuels peuvent servir dans le cadre de la formation continue des juges, les aidant ainsi à acquérir des compétences pratiques et professionnelles et contribuant à terme à l'instauration d'un système de justice plus transparent, plus équitable, plus efficace et plus comptable de ses actes. L'étude de cas ci-après décrit comment le système judiciaire vietnamien a élaboré le premier manuel officiel du pays à l'intention des juges.

<sup>90</sup>De nombreux tribunaux aux États-Unis, par exemple, ont établi des manuels à l'intention de leurs juges. Ces manuels peuvent être de nature générale, en donnant des consignes sur les divers actes devant être accomplis au cours des différentes étapes d'une procédure (voir, par exemple, Federal Judicial Center, Benchbook for United States District Court Judges (4<sup>e</sup> éd., et les révisions de mars 2000), à l'adresse [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf)); ils peuvent également contenir des consignes sur des domaines du droit plus techniques (par exemple la justice pour mineurs, les délits en matière de drogues, la violence conjugale, le droit de la famille, l'immigration ou la protection du consommateur).

### Encadré 39. Élaboration d'un manuel à l'intention des juges, Cour suprême populaire du Viet Nam<sup>a</sup>

Le Viet Nam a publié son premier manuel officiel à l'intention des juges en 2006, à la suite d'une décision du Président de la Cour suprême populaire du pays. Le manuel, qui a été principalement rédigé par des juges de rang élevé, se veut un ouvrage pratique et axé sur les tâches, qui donne des informations sur les lois et les procédures. Il est divisé en six parties: a) tribunaux populaires, juges et assesseurs; b) affaires pénales; c) affaires civiles; d) affaires administratives; e) procédures de faillite; et f) saisie de navires/créances maritimes. Comme le manuel a été conçu pour être mis à jour facilement, il se présente sous la forme de feuillets mobiles. La version initiale a été diffusée à plus de 5 000 juges et 300 membres du barreau (principalement les avocats assurant des services d'aide juridictionnelle), et a été publiée sur l'Internet<sup>b</sup>. Nombre des sources figurant dans le manuel ne sont pas accessibles par d'autres moyens aux juges, aux usagers des tribunaux ni aux autres personnes s'intéressant au système juridique et judiciaire vietnamien, au Viet Nam comme à l'étranger. Une fois le manuel publié, une série d'ateliers a été organisée dans tout le pays pour permettre à un juge de chacun des 64 tribunaux des villes et des provinces et des 657 tribunaux de district de suivre une formation sur la manière d'exploiter ce manuel.

En 2006-2007, le Viet Nam a lancé un vaste programme de réformes législatives, prévoyant notamment la révision des codes de procédure pénale et civile, à l'issue duquel la Cour suprême populaire a décidé de mettre à jour le manuel. Elle en a profité pour réviser un certain nombre de chapitres et ajouter une série d'études de cas pour aider les juges à appliquer le droit et la procédure. Le manuel ainsi révisé a été lancé en septembre 2009, et plusieurs milliers d'exemplaires ont été publiés au format papier et sur CD-ROM pour être distribués aux tribunaux et aux juristes du pays. Ainsi, les juges et autres personnels sans accès à l'Internet dans leur tribunal ont eu accès au manuel.

Les versions Internet et CD-ROM du manuel contiennent des hyperliens renvoyant à un vaste éventail de sources juridiques, dont les résolutions et décisions du Conseil judiciaire de la Cour suprême populaire. La version révisée en ligne est également interrogeable par mot clé et permet à l'utilisateur de faire des commentaires et, avec l'approbation de la Cour, d'ajouter des informations qui permettent ainsi d'affiner l'interprétation et l'application des lois et d'aider la pratique judiciaire dans plusieurs domaines. De plus, la Cour peut informer les juges des tribunaux ayant un accès Internet (à l'heure actuelle, tous les tribunaux provinciaux, et tous les tribunaux de district et de ville à Hanoi et Hô Chi Minh-Ville) par courriel de tout changement apporté au manuel, et leur faire parvenir également par courriel les nouvelles parties à intégrer aux feuillets mobiles.

Ce manuel constitue désormais l'une des principales ressources du Centre de formation judiciaire de la Cour suprême populaire et de l'Académie judiciaire du Ministère de la justice pour la formation des nouveaux juges. Ces deux centres de formation ont récemment mené des ateliers de formation des formateurs, qui pourront ensuite poursuivre la formation d'autres juges sur la teneur et l'emploi du manuel. Comme pour l'édition précédente, la Cour suprême populaire mène actuellement des ateliers dans tout le pays pour permettre aux juges de chaque tribunal de ville, de province et de district de suivre une formation sur l'utilisation du manuel dans ces trois formats. La Cour est également en train de créer un comité chargé de procéder périodiquement à l'actualisation du manuel, car les versions initiale et révisée avaient été produites avec l'aide de consultants internationaux.

<sup>a</sup> Cette étude de cas a été établie par M<sup>me</sup> Helen Burrows, Directrice des programmes internationaux de la Cour fédérale d'Australie.

<sup>b</sup> Voir [www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/ebb](http://www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/ebb).

## 5. Sensibilisation et vulgarisation auprès du public

Au cours des dix dernières années, les tribunaux ont accordé une importance croissante aux programmes de vulgarisation judiciaire pour remédier aux idées fausses à propos du système judiciaire et pour faire connaître au public les lois et les réformes. C'est là un changement radical par rapport aux politiques traditionnelles en matière de justice, qui tendaient à isoler les juges du public dans un souci d'assurer leur indépendance et leur impartialité. Cette politique se voit supplantée de nos jours par la vulgarisation judiciaire, qui suppose généralement que les juges prennent des mesures proactives et entretiennent une relation directe avec les communautés qu'ils servent. Dans certains États, les activités de vulgarisation font désormais partie des fonctions officielles du tribunal, ce qui témoigne de l'importance croissante de ces initiatives pour la promotion de la justice.

Les activités de vulgarisation présentent de nombreux avantages, pour le public comme pour les tribunaux eux-mêmes. Elles permettent de faire connaître au public non seulement les procédures judiciaires et le rôle de la justice dans la société, mais aussi ses droits et les modalités d'accès à la justice. Une meilleure connaissance du droit et des procédures judiciaires par le public peut accroître la confiance de ce dernier et renforcer la transparence de la justice. L'indépendance de la justice peut s'en trouver grandie puisque le public est moins favorable à une ingérence politique dans le système judiciaire quand il fait confiance à la justice.

Une fonction essentielle de la vulgarisation consiste à donner des informations utiles et faciles à comprendre sur la nature du tribunal, son fonctionnement et les services qu'il offre au public. Outre qu'elle contribue à renforcer la confiance du public dans les tribunaux, cette vulgarisation permet aux juges de contribuer au développement de leurs communautés. De nombreux juges ont choisi une carrière juridique en partie parce qu'ils voulaient servir leurs communautés et avaient la conviction que l'administration de la justice était un bon moyen de le faire. Or, la réalité de la profession veut souvent que les juges se distancent de leur communauté et qu'ils n'aient guère de possibilités d'entretenir des contacts directs avec les personnes qu'ils ont juré de servir. Les programmes de vulgarisation permettent donc aux juges de promouvoir la justice en entrant en contact avec la population. Les juges peuvent ainsi se rapprocher davantage des justiciables.

Il n'existe pas d'approche unique pour les programmes de vulgarisation et d'éducation du public sur les tribunaux. Les besoins varient selon les publics, qu'il faut donc traiter séparément. Étant donné que le public visé varie beaucoup, les programmes adaptés à des publics spécifiques ont plus de chance d'atteindre leurs objectifs que les programmes plus généraux. Les programmes de vulgarisation à l'intention des enfants scolarisés remportent un succès certain<sup>91</sup>, de même que les réunions générales organisées pour le public intéressé. La publication et la diffusion de guides d'utilisateurs des tribunaux sur diverses

<sup>91</sup>Le Court Service of Ireland, par exemple, a inséré une section spécifique destinée aux écoles sur son site Web (voir [www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools](http://www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools)), qui offre un large éventail de possibilités d'apprentissage. Ces possibilités vont de visites de tribunaux à la participation à des simulations de procès pour comprendre les différents intervenants à une procédure judiciaire et leurs rôles. Le site propose également un kit didactique gratuit particulièrement bien conçu, intitulé "Let's Look at the Law", qui comprend un manuel à l'intention des enseignants du secondaire, des affiches et d'autres supports pédagogiques, ainsi qu'un DVD éducatif. Le module pour les enseignants contient une série de leçons dynamiques et interactives ne nécessitant aucune connaissance juridique préalable de la part de l'enseignant. Un autre concept, qui est expérimenté par le tribunal fédéral d'Utah, prévoit un cours spécial pour les enseignants offert par la Faculté de droit de l'Université d'Utah. Travaillant de concert avec la Faculté de droit, le tribunal a élaboré un cours du soir d'une durée d'un semestre et invité les enseignants intéressés des districts scolaires de Salt Lake City et ses environs à faire une demande d'admission à ce cours, qui serait gratuit pour les personnes admises. La Cour espérait un minimum de 20 demandes, mais l'intérêt et l'enthousiasme manifestés ont dépassé de beaucoup cette attente. Les enseignants ayant suivi le cours pilote se sont dits très enthousiastes et ont indiqué qu'ils se sentaient bien mieux armés pour enseigner à leurs élèves ce qu'était le droit et les tribunaux.



questions de procédure ou visant divers publics sont également d'une grande utilité pour le public<sup>92</sup>. Les programmes de vulgarisation destinés aux médias sont un autre moyen utile d'éduquer les journalistes et de donner aux médias la possibilité d'informer correctement le public. Ainsi, un programme de vulgarisation judiciaire est le plus souvent en fait un ensemble de petits programmes visant des groupes spécifiques au sein de la société qui, pris ensemble, constituent une vaste campagne de sensibilisation du public.

La prise en compte des besoins des différents groupes importe tout particulièrement dans les pays en développement, où les disparités en termes d'éducation ou de richesse peuvent être considérables entre les groupes visés. Ces disparités déterminent le type de médias auquel les populations ont accès en fonction du niveau d'alphabétisation ou du coût, ainsi que l'idée qu'elles se font initialement des tribunaux. Il convient dans ces cas de recourir à différentes méthodes pour toucher le public, par exemple des affiches comportant des illustrations pour les populations peu alphabétisées, parallèlement aux supports écrits, et d'utiliser différents types de médias (par exemple, campagnes télévisées ou radiodiffusées, sites Web sur lesquels on peut trouver les formulaires du tribunal et des informations sur la façon d'engager une action en justice ou d'autres procédures, ainsi que d'autres informations pertinentes pour d'éventuels usagers du tribunal et pour le grand public) dans le but de toucher le plus large public possible.

L'étude de cas ci-après illustre la manière dont le Nigéria aborde la question de la vulgarisation judiciaire auprès du public grâce à diverses initiatives visant les principaux intervenants de la communauté et du secteur de la justice.

#### **Encadré 40. Sensibilisation et vulgarisation au Nigéria**

Lorsque le régime militaire du Nigéria a pris fin en 1998, le public faisait très peu confiance aux tribunaux, ce qui rendait très difficile l'instauration de l'état de droit et de la justice pour tous dans le pays. En collaboration avec de nombreux partenaires internationaux, dont le Ministère britannique du développement international (DFID), l'Union européenne, l'ONUUDC et l'USAID, le système judiciaire du Nigéria a lancé une série d'initiatives de vulgarisation auprès du public pour informer la population et l'impliquer dans le processus de réforme et pour renforcer la confiance du public dans la justice.

Plusieurs approches ont été adoptées en ce sens. Les méthodes de vulgarisation ont varié d'un État à l'autre, en fonction des moyens disponibles et du public ciblé. On citera notamment la réalisation d'émissions de radio et de télévision, l'organisation de réunions générales, l'élaboration et la diffusion d'une documentation visant à sensibiliser le public (par exemple, bulletins et magazines internes, affiches, circulaires, dépliants, autocollants), destinée à la fois à la communauté des juristes et au grand public. Des guides—sous la forme de petits fascicules—à l'intention des usagers des tribunaux ont été produits pour fournir des informations de base sur des notions comme l'arrestation, la détention, la libération sous caution, sur les procédures pénale et civile, ainsi que des conseils et des coordonnées utiles pour les victimes d'infractions, les témoins et d'autres utilisateurs. À mesure que ces initiatives progressaient, les systèmes judiciaires des États ont décidé d'institutionnaliser les mécanismes de vulgarisation auprès du

<sup>92</sup>Pour des exemples de guides d'usagers des tribunaux, voir: [http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=124](http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124).



public pour en faire l'une des fonctions devant être remplie par les tribunaux de manière continue. Par exemple, des bureaux de relations avec les médias ont été établis dans les Hautes Cours, et sont chargés de produire les documents de sensibilisation et de communiquer avec les médias.

La vulgarisation judiciaire au Nigéria ne constitue pas un projet autonome, mais s'inscrit dans une réforme systémique de la justice, qui permet de tirer parti d'autres réformes. Son utilité est attestée notamment par une enquête non publiée menée par l'ONUDC en 2007, qui a fait état d'une nette amélioration de la confiance du public en la justice depuis 2002. Cette enquête a notamment permis de constater que le nombre de personnes n'ayant pas utilisé les tribunaux au cours des deux années écoulées alors qu'elles auraient dû le faire, était tombé de 42 % en 2002 à 36 % en 2007, alors que le nombre d'utilisateurs qui, d'après leur expérience, n'hésiteraient pas à s'adresser de nouveau à un tribunal, était passé de 58 à 69 %.

## 6. Instaurer et préserver la confiance du public

Pour fonctionner correctement, un système judiciaire doit impérativement bénéficier de la confiance du public quant à l'équité et à la qualité de la justice qu'il administre. Autrement dit, pour que les tribunaux puissent administrer efficacement la justice, le public doit avoir confiance dans sa capacité à le faire. Les efforts déployés pour promouvoir cette confiance devraient idéalement s'inscrire dans une stratégie globale visant à remédier au jugement négatif que le public porte sur les tribunaux et à éliminer toute défaillance à l'origine de ce jugement. L'image que se fait le public de la justice est en grande mesure déterminée par l'expérience personnelle des usagers des tribunaux<sup>93</sup>. Pour améliorer l'image mais aussi l'efficacité de la justice, les tribunaux et les procédures doivent donc devenir plus accessibles, plus ouverts, plus transparents et plus soucieux des usagers.

Étant donné que l'image que le public se fait de la justice en détermine l'efficacité, il est important de tenir compte de l'opinion du public sur les tribunaux. Manifestement, mieux les tribunaux connaissent les besoins et les souhaits du public, plus ils sont capables de répondre à d'éventuelles réclamations et de modifier leur politique. Il existe divers instruments permettant de mesurer la satisfaction du public envers les tribunaux. Il peut s'agir d'encourager les clients à donner leur avis, de mettre en place un système de réclamation efficace et impartial, ou de mener de vastes enquêtes auprès du public et des usagers des tribunaux. Chacune de ces méthodes peut être mise à profit, mais les enquêtes auprès d'un vaste éventail de personnes ayant eu recours aux tribunaux et la collecte d'informations sur l'ensemble des tribunaux peuvent jouer un rôle de premier plan pour évaluer la confiance que le public fait à la justice<sup>94</sup>. Les enquêtes périodiques auprès des usagers pour mesurer l'idée que le public se fait du service assuré par les tribunaux peuvent constituer un point de départ important pour l'élaboration d'une telle stratégie. Lorsqu'elles sont administrées avec précision et de manière impartiale, les enquêtes peuvent constituer un moyen instructif de mesurer la confiance du public dans le système judiciaire. Elles peuvent permettre de repérer les points faibles dans l'administration des

<sup>93</sup>N'oublions toutefois pas que l'opinion que se forment les personnes qui n'ont pas une expérience directe du système judiciaire est déterminée par des facteurs extérieurs—comme les informations diffusées par les médias, les débats politiques, ou les conversations avec des amis ou de la famille qui, eux, en ont une expérience personnelle.

<sup>94</sup>Les enquêtes périodiques auprès des avocats, qui travaillent dans les tribunaux au quotidien, constituent une précieuse source d'information également. En effet, l'expérience de certains tribunaux montre que les avocats font souvent des commentaires bien plus utiles et avisés que l'utilisateur profane. Les avocats sont également plus capables de se prononcer sur l'efficacité relative des juges, pour avoir défendu des clients devant ces mêmes juges au fil du temps et dans des affaires différentes.

tribunaux et les services que prêtent ces derniers et de susciter des changements pour y remédier. Les enquêtes peuvent mettre en évidence des tendances générales dans l'opinion publique et servir de référence pour mesurer l'amélioration de cette opinion et le renforcement de la confiance dans les tribunaux<sup>95</sup>.

Cela étant, les enquêtes d'opinion et autres méthodes servant à évaluer dans quelle mesure le public fait confiance à la justice n'ont aucun sens si les intervenants du système judiciaire sont incapables d'en tirer les enseignements pour introduire des changements et mener des actions concrètes. Les réformes et changements découlant des résultats d'enquêtes peuvent aider à renforcer la confiance du public dans le système judiciaire, car ils témoignent du fait que les tribunaux ont écouté les réclamations du public et pris des mesures en conséquence. L'équité procédurale étant l'un des principaux facteurs déterminant la confiance du public, tout changement visant à améliorer l'efficacité et la cohérence des procédures judiciaires peut accroître singulièrement cette confiance. Les réformes peuvent consister à modifier les politiques au sein du prétoire dans le sens d'une plus grande transparence, ce qui constitue un des moyens courants de donner au public l'impression qu'il participe aux procédures d'administration de la justice<sup>96</sup>. De même, les améliorations apportées à l'infrastructure, à la formation du personnel et à l'accès aux tribunaux peuvent aider à renforcer l'impression de légitimité du système judiciaire et la confiance que le public place dans ce dernier. Enfin, dans les pays comptant une diversité de groupes ethniques et raciaux, tout changement favorisant la participation de tous les membres de la société peut aider à renforcer la confiance et le soutien du public en faveur du système judiciaire.

L'exemple ci-après, portant sur le Royaume-Uni, montre comment les données provenant d'enquêtes régulières auprès d'utilisateurs des tribunaux peuvent être mises à profit pour modifier la qualité des services prêtés par les tribunaux.

#### **Encadré 41. Royaume-Uni: enquête auprès des utilisateurs des services judiciaires de Sa Majesté**

En 2007, le Ministère de la justice a achevé une vaste enquête auprès des usagers des tribunaux anglais et gallois, qui a duré un an. Cette enquête visait à mesurer plus précisément la satisfaction des usagers, une personne étant chargée de recueillir l'avis d'utilisateurs, choisis de manière aléatoire, à leur sortie du tribunal. Elle a été réalisée dans tous les tribunaux des juridictions inférieures en Angleterre et au Pays de Galles, et sur près de 5 000 personnes. Le Ministère de la justice a décidé que ce type d'enquête serait plus efficace pour résoudre un certain nombre de problèmes méthodologiques et obtenir un échantillon plus large que les enquêtes précédentes réalisées par voie postale ou par simple distribution, qui avaient produit des résultats moins divers. Le contenu des nouveaux questionnaires était uniforme, si bien que les informations recueillies étaient plus facilement comparables et se prêtaient mieux à l'analyse. En

<sup>95</sup>Pour des exemples de vastes enquêtes auprès des usagers des tribunaux, voir, par exemple, les enquêtes de l'ONUDD intitulées "Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States: Technical Assessment Report" (janvier 2006), à l'adresse [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf), et "Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces: Technical Assessment Report" (mars 2006), à l'adresse [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

<sup>96</sup>Par exemple, les tribunaux de l'État de Chihuahua au Mexique ont récemment institué des débats oraux publics, pour répondre aux accusations de corruption dans les procès retentissants qui se sont tenus dans cet État contre des cartels de trafiquants. Le fait que les procès se soient déroulés à huis clos avait incité une bonne partie du public à croire que les membres puissants des cartels n'étaient pas tenus responsables de leurs crimes puisqu'ils versaient des pots-de-vin pour échapper à la justice; le nouveau système vise donc à renforcer la confiance du public vis-à-vis du système judiciaire.

outre, ce type d'enquête permettait de contrôler le nombre de personnes interrogées, alors que ce nombre s'était révélé peu élevé dans les enquêtes par voie postale ou par simple distribution de questionnaires auprès des populations locales.

Les usagers ont été interrogés sur leur niveau de satisfaction concernant différents aspects des services prêtés par les tribunaux, le personnel, les procédures et la sensibilisation du public. Les données ont été analysées pour déterminer la satisfaction vis-à-vis de tribunaux individuels et de groupes de tribunaux situés dans telle ou telle région ou pour un certain type de procédure, et pour déterminer les facteurs ayant contribué le plus à la satisfaction—ou non—des usagers. Cette information a été particulièrement utile pour déceler des failles dans les tribunaux et les différentes catégories de procédures. Les données démographiques des répondants ont également été analysées pour déterminer si la satisfaction variait en fonction de la race, du sexe ou d'autres critères.

Les résultats de l'enquête ont été utilisés pour analyser les points faibles dans la prestation des services des tribunaux, s'agissant de la manière dont les usagers sont traités avant et pendant leur interaction avec ces derniers. De nombreux usagers ont fait part de leur désir d'avoir de plus amples informations sur la procédure avant d'arriver au tribunal. Les résultats précisaient le stade de la procédure visée et la nature du mécontentement exprimé, permettant ainsi aux tribunaux d'analyser ces griefs et d'y répondre à un niveau spécifique. Les tribunaux ont ainsi pu mesurer la confiance du public, et ajuster leurs procédures, leurs services d'information et leurs structures en fonction des données de l'enquête.

Le Ministère de la justice a déjà engagé une réforme de fond tenant compte des résultats de l'enquête. Il a notamment l'intention d'exploiter les données pour veiller à ce que les politiques ne défavorisent pas les minorités et à ce que tous les citoyens bénéficient de la même qualité de justice. Le Ministère a déjà utilisé les informations pour déterminer si l'emplacement des tribunaux était pratique et si les tribunaux étaient trop encombrés.

L'idée que se fait le public des réformes judiciaires et de l'équité de la justice revêt une importance particulière s'agissant de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire. On pourrait dire que l'impression d'équité du processus judiciaire a une incidence bien plus importante sur la confiance du public que l'équité dans l'issue du procès. Il importe de noter que tout effort visant à réformer le système judiciaire a pour objectif ultime de promouvoir, d'obtenir et de préserver la confiance du public. C'est un thème que l'on retrouve dans toutes les interventions possibles examinées dans le présent *Guide*. Pour simplifier, aucune de ces mesures ne sera perçue comme réalisant les résultats souhaités si le public est convaincu que les tribunaux sont partiaux ou corrompus.

## 7. Conclusions et recommandations

Les tribunaux doivent être transparents s'ils veulent que leur travail jouisse d'une acceptation toujours plus grande auprès de la population. Les procédures qu'ils appliquent doivent également être transparentes si l'on veut garantir l'accès à la justice. La transparence garantit la protection juridique des citoyens. Elle est nécessaire pour connaître les voies de droit permettant de se défendre et d'obtenir réparation, pour être informé du droit de faire appel d'un jugement et pour être au fait des droits fondamentaux en matière de procédure. Étant donné la pénurie fréquente d'avocats, le système judiciaire doit être

accessible et compréhensible aux gens ordinaires.

Plus important encore, le processus de décision doit être transparent si le système juridique et le système judiciaire lui-même veulent se développer. Que ce soit dans un pays de *common law* ou un pays de tradition civiliste, qu'il s'agisse d'un précédent obligatoire ou d'un exemple pour les juristes et les tribunaux supérieurs, les jugements sont aussi importants que la loi qu'ils appliquent, puisqu'ils viennent consolider le droit. Il conviendrait donc de publier régulièrement un nombre raisonnable de jugements. Ces jugements peuvent être publiés sans qu'il soit fait mention des noms des parties pour protéger leur vie privée. Mais ils devraient être commentés et recueillis de sorte qu'il soit possible de les consulter dans des affaires analogues.

*Principaux intervenants dans le processus d'information:*

Professions juridiques <= Parties—Avocats <= **Tribunaux / Juges** => Presse / Médias  
=> Public / Associations de la société civile

Par transparence des tribunaux, on entend donc un système qui est accessible et compréhensible, qui est ouvert aux professions juridiques travaillant pour le compte des citoyens, et qui est ouvert au public en accueillant les journalistes, en diffusant des communiqués de presse et en rendant compte des procès en cours de manière professionnelle.

La transparence des tribunaux découle d'une série de conditions préalables, de traditions et de coutumes qui, lorsqu'elles font défaut, ne peuvent être mises en place que par étape. Les éléments ci-après de publicité sont essentiels pour développer la transparence (et l'autorité) des tribunaux:

- Donner un accès physique aux sessions des tribunaux;
- Fournir des informations complètes et compréhensibles sur les procédures des tribunaux et diffuser ces informations auprès de tous les citoyens;
- Aider les usagers à engager une procédure, leur remettre des formulaires normalisés faciles à compléter, des livrets et brochures, etc.;
- Assurer la communication avec les avocats ainsi que l'accès aux dossiers et aux protocoles des sessions du tribunal, etc.;
- Procéder à la publication périodique des décisions à l'intention des professions juridiques et du public (articles de presse, bulletins émis par les tribunaux, sites Web, bases de données, recueils de jugements, commentaires juridiques, etc.);
- Inviter les journalistes aux conférences de presse et à la publication des communiqués de presse, assurer la formation des attachés de presse dans les tribunaux; et
- Organiser des conférences et séminaires de juges, inviter les représentants de la société, du monde des affaires, des journalistes et des spécialistes des questions examinées.



# VI. ÉVALUATION DES TRIBUNAUX ET DE LEUR PERFORMANCE

## 1. Introduction

L'évaluation détaillée des tribunaux se profile comme un nouveau défi stratégique pour les systèmes judiciaires du monde entier. Les restrictions budgétaires, les nouvelles techniques de gestion, la nécessité de se disputer des ressources avec d'autres organismes publics, les pressions internationales et parfois la perte de légitimité incitent les systèmes judiciaires à renouveler les pratiques d'évaluation du travail judiciaire. Au cours des trente dernières années, un nombre croissant de politiques ont été mises en œuvre pour évaluer la performance des tribunaux d'un point de vue managérial. La prise en compte de valeurs telles que l'efficacité, la productivité et la tenue des délais, l'analyse d'indicateurs tels que le coût par instance et la durée de traitement des affaires, et le recours à des mécanismes d'évaluation objective et managériale de la performance pour faciliter la gestion, suscitent toujours plus d'attrait. Quelquefois, l'engouement pour cette nouvelle approche de l'évaluation des performances fait même oublier que les systèmes judiciaires ont une tradition ancienne et bien établie d'évaluation des performances du point de vue juridique. En effet, l'évaluation de la performance des tribunaux repose sur des mécanismes comme les décisions des cours d'appel et des cours suprêmes, les inspections et les décisions disciplinaires<sup>97</sup>. Ces mécanismes ont été mis au point pour évaluer ce que l'on peut appeler la performance juridique d'un tribunal et des acteurs judiciaires concernés (juges, greffiers, etc.).

D'une manière plus générale, les systèmes de justice sont un mélange d'opérations judiciaires et administratives, comportant une forte dimension publique. De ce fait, l'évaluation des performances doit se faire non seulement à l'aide de méthodes juridiques et managériales, mais aussi par la mise en place d'une écoute des usagers et, d'une manière plus générale, des attentes du public<sup>98</sup>. Le présent chapitre s'intéresse principalement aux méthodes managériales d'évaluation des performances, mais il examinera brièvement les deux autres aspects également.

On entend généralement par performance l'écart entre un objectif (ou une norme) et le résultat effectif obtenu par une personne (juge, greffier, administrateur de tribunal), une organisation (un tribunal) ou le système de justice dans son ensemble<sup>99</sup>. L'évaluation (ou la mesure) de la performance s'appuie sur des techniques, méthodes et indicateurs permettant de mesurer les différents objectifs (voir figure 1). D'une manière générale, au début du processus d'évaluation, les objectifs sont fixés par une autorité quelconque: parlement, ministère, conseil de la magistrature, etc. (voir section 2). Une liste d'indicateurs de performance est ensuite dressée (voir section 3). Des données sont ensuite recueillies

<sup>97</sup>Voir, par exemple, Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Groupe de travail sur la gestion de la qualité, 2008. Report ENCJ Working Group Quality Management. Final Report. Budapest.

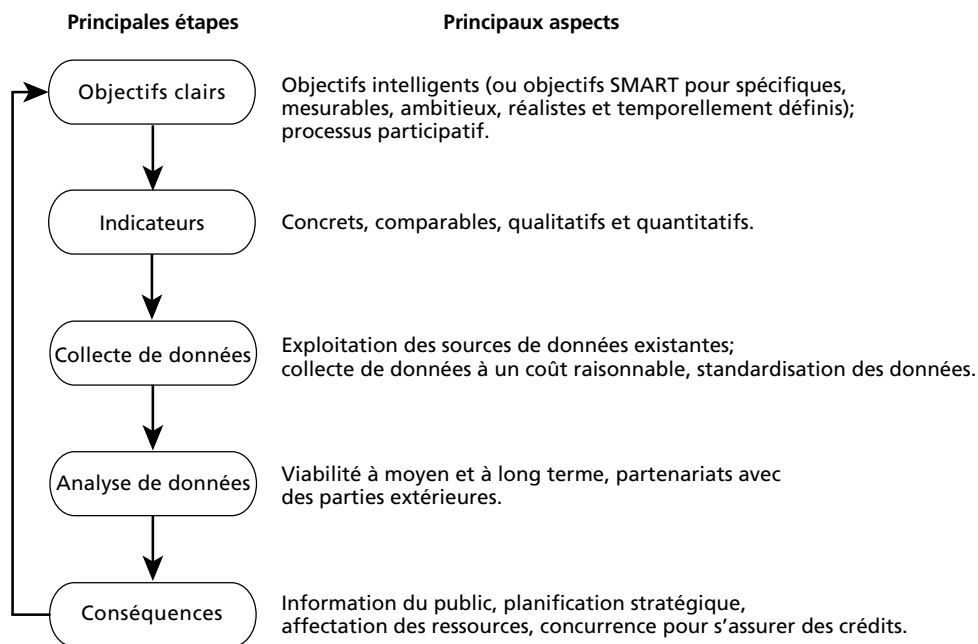
<sup>98</sup>Contini, F., Mohr, R. 2008. *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*. Saarbrücken: VDM. 120 p.

<sup>99</sup>Voir "performance measurement" *A Dictionary of Business and Management*. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. Oxford Reference Online. Oxford University Press. [www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763](http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763).



et sont utilisées pour comparer les résultats effectifs aux objectifs (voir section 4). Enfin, l'évaluation doit donner lieu à une action, sinon elle serait un simple rituel sans effet concret (voir section 5). Ce processus s'inscrit généralement dans un système de direction par objectifs. La section 6 est consacrée au fonctionnement des bureaux d'inspection et d'audit des tribunaux, et la section 7 au rôle de l'évaluation des tribunaux dans les réformes judiciaires. Il se peut que les systèmes d'évaluation des performances, l'inspection et l'audit aient un impact sur l'indépendance des juges. Il convient d'être attentif à cet impact lors de l'élaboration et de la mise en place de ces systèmes.

**Figure 1. Principales étapes et principaux aspects de l'évaluation de la performance des systèmes judiciaires**



## 2. Définir les objectifs

La direction par objectifs a été introduite dans le secteur privé dans les années 60 (par Drucker) et ces vingt dernières années dans le secteur public, y compris pour l'administration de la justice. L'évaluation des résultats obtenus par ce mode de gestion dans le secteur public et les tribunaux ne fait pas l'unanimité<sup>100</sup>; cela étant, la direction par objectifs est l'approche la plus fréquente de l'évaluation et de la gestion de la performance.

L'idée derrière la direction par objectifs est simple: aligner la mission organisationnelle (du système judiciaire) sur des objectifs concrets et clairs. Il est de plus en plus communément admis que les objectifs, outils de mesure et indicateurs devraient être intelligents (ou SMART pour spécifiques, mesurables, ambitieux, réalistes et temporellement définis). D'autres conditions à observer sont les suivantes:

<sup>100</sup>Voir, par exemple, Rodgers et Hunter qui en défendent l'efficacité et Dinesh et Palmer qui en décrivent les échecs, Rodgers R., Hunter J.H. 1992. A foundation of good management practice in Government: management by objectives. *Public Administration Review* 52; David Dinesh, Palmer E. 1998 Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again? *Management Decision* 36 363-9.

- Prise de décision participative;
- Fiabilité et validité des méthodes d'évaluation et des données (recueillies et utilisées);
- Absence de jugement personnel;
- Acceptation par les employés du système d'évaluation; et
- Engagement des décideurs.

Il s'agit là de critères rationnels, mais leur concrétisation n'est pas toujours facile, car des problèmes surgissent souvent dans la pratique.

En particulier, la définition des objectifs à atteindre par les tribunaux et par le secteur public en général est moins aisée qu'il n'y paraît. Comme le montrent plusieurs études sur le fonctionnement de l'administration publique<sup>101</sup>, les objectifs assignés aux organismes publics sont dans bien des cas non seulement multiples, mais aussi contradictoires. Par exemple, il se peut qu'il existe une contradiction entre le règlement rapide d'une affaire et le soin apporté à l'établissement des faits. Par ailleurs, il est difficile pour le secteur public de fixer des objectifs opérationnels clairs tels que l'"augmentation de la part de marché" ou des "bénéfices", comme le ferait une entreprise privée. La définition d'objectifs pour un tribunal peut donc poser problème<sup>102</sup>. Plutôt que de proposer des objectifs spécifiques, il est préférable d'examiner les processus au moyen desquels les objectifs sont définis. Dans de nombreux États, des tensions, des conflits ou de simples malentendus sont bien des fois survenus lorsqu'une autorité légitime tentait d'imposer des objectifs. À l'inverse, le fait de définir les objectifs dans le cadre de négociations entre les tribunaux et les pouvoirs publics, et même avec la participation des différentes parties prenantes, dont les procureurs et les avocats, a produit des résultats positifs<sup>103</sup>. Il est en effet plus facile d'identifier et de concilier les différents objectifs d'un tribunal dans le cadre d'un processus participatif de définition des objectifs. Ce processus montre aussi clairement que la prestation de la justice est le produit d'une collaboration entre des entités indépendantes distinctes: tribunaux, associations du barreau, procureurs, police, pouvoirs publics, etc.

Le "projet qualité" de la cour d'appel de Rovaniemi (Finlande) est un exemple de mode participatif de définition des objectifs et se veut un modèle original d'évaluation et d'amélioration de la qualité de la justice exercée par les tribunaux du district dans le cadre de cycles de qualité annuels.

#### **Encadré 42. Le projet qualité de la cour d'appel de Rovaniemi**

Le projet qualité de la cour d'appel de Rovaniemi (Finlande), qui compte neuf tribunaux de district de première instance, est une initiative que les juges de district préconisent et mènent depuis 1999. Dès sa création, le projet s'est appuyé sur une nouvelle pratique de communication entre tous les juges de la juridiction, et sur des forums destinés à faciliter ce mode de communication, dont une Conférence annuelle sur la qualité organisée par le district judiciaire. Cette conférence, qui ouvre et clôt un cycle annuel de

<sup>101</sup>Cohen, M. D., March, J. G., et Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1 à 25. March, J. G., et Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen.

<sup>102</sup>DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., et al. (1993). *Performance Measures for the Criminal Justice System. Discussion Papers from the BJS-Princeton Project*. Bureau of Justice Statistics—Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures.

<sup>103</sup>Les parties prenantes sont des particuliers ou des groupes ayant un intérêt dans le fonctionnement des tribunaux: juges, procureurs, usagers des tribunaux, victimes et suspects, milieux d'affaires, etc.

qualité, constitue un espace où les questions relatives à la qualité sont examinées et où les juges choisissent les "thèmes qualité"<sup>a</sup> qui seront traités l'année suivante. Les thèmes retenus l'ont été en fonction de leur pertinence sociale, et ont porté sur d'importantes questions juridiques, judiciaires et managériales se posant dans l'administration des tribunaux mais aussi au cours des procédures judiciaires. Des équipes qualité sont ensuite créées pour travailler sur chacun des thèmes retenus afin d'analyser les pratiques en vigueur et d'y proposer des améliorations. Les résultats obtenus sont ensuite examinés et analysés à la Conférence annuelle suivante. À cette conférence, à l'issue d'un débat, un nouveau cycle de qualité débute, à mesure que les juges réfléchissent aux thèmes fixés pour l'année suivante. Les résultats de ce projet sont également examinés avec des représentants du Ministère de la justice dans le cadre des négociations annuelles déterminant le budget des tribunaux.

Au fil des ans, ce cycle de qualité a été amélioré de diverses manières, grâce à la participation d'acteurs judiciaires autres que les juges (avocats, procureurs, etc.), à l'élaboration de thèmes qualité plus complexes et à un nouveau projet intitulé "Critères qualité pour les décisions judiciaires", qui a été lancé pour évaluer et améliorer l'action des tribunaux. Au nombre des thèmes qualité initialement retenus figuraient une plus grande cohérence dans les peines prononcées (dans un premier temps pour le vol, la conduite en état d'ivresse, les coups et blessures volontaires, puis pour les affaires de stupéfiants l'année d'après) et la participation des juges à la mise en état des affaires civiles. La participation ultérieure des avocats et d'autres acteurs du système judiciaire au projet qualité a permis l'examen de questions telles que la façon de surmonter les obstacles à la mise en état des affaires civiles (2004 et 2006) ou les procédures et preuves en matière d'incarcération et d'interdiction de voyage (2006). De plus, le projet a porté sur l'attribution des affaires aux juges en fonction de leurs compétences spécialisées, et le suivi d'affaires depuis les audiences intermédiaires jusqu'au règlement définitif.

Dans le cadre du projet qualité, un groupe de travail sur les critères de qualité a été constitué en 2003 pour élaborer une série de critères qualitatifs des décisions judiciaires. Après examen d'un projet à la Conférence annuelle sur la qualité tenue en 2004, ces critères qualité ont été publiés en 2006 et ont été testés avec succès dans un projet pilote en 2007. Leur but est de mesurer la qualité des décisions de tous les tribunaux de district du point de vue des parties et des autres personnes participant au procès. Ces critères qualité portent sur six domaines: le processus, la décision, le traitement des parties et du public, la rapidité des procédures, la compétence et les aptitudes professionnelles du juge et l'organisation et la gestion des décisions. Pour chaque domaine, des indicateurs de qualité ont été établis.

Le projet pilote a été évalué par les juges, les parties, les intervenants (procureurs, avocats, etc.) et par un groupe d'experts. De plus, des juges non professionnels et des représentants des médias ont été invités à répondre à un bref questionnaire. Les participants ont conclu au succès du projet.

Les données recueillies dans le cadre du projet sur les critères de qualité ont été utiles pour identifier des thèmes qualité pertinents, et ont été utilisées pour la formation et l'amélioration au niveau individuel. Chaque juge peut analyser les données et examiner les résultats avec ses collègues dans le but d'améliorer la qualité des décisions judiciaires. En outre, les commentaires des participants à un procès peuvent servir à améliorer la qualité de manière à tenir compte en permanence des besoins et des attentes des usagers des tribunaux.

*Sources:*

[www.oikeus.fi/27670.htm](http://www.oikeus.fi/27670.htm).

Savela, A. (2006). *Evaluation of the quality of adjudication in courts of law principles and proposed Quality Benchmarks Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi*. Oulu: Painotalo Suomenmaa. (2005).

<sup>a</sup>L'emploi de ce terme dans les rapports officiels (de préférence à "but" ou "objectif") souligne l'importance accordée à l'amélioration plutôt qu'à la réalisation d'objectifs spécifiques, comme le veut l'approche classique.

### 3. Choix des indicateurs

Une fois les objectifs fixés, il faut définir les indicateurs de performance, à savoir une série de variables servant à mesurer l'évolution d'un phénomène et la réalisation de l'objectif<sup>104</sup>.

L'un des problèmes rencontrés dans le passé est que le nombre et la complexité de ces indicateurs, ainsi que le coût de leur application (par la collecte et l'affinage des données) sont rapidement devenus très élevés. Les critères de performance des tribunaux de première instance (mis au point aux États-Unis), par exemple, comptent 22 critères (ou objectifs) et 68 indicateurs. Leur collecte régulière peut s'avérer difficile sur le long terme<sup>105</sup>.

Face à ce problème, un courant majoritaire a estimé que les indicateurs devraient être choisis en fonction de trois critères: faisabilité et viabilité des mesures; correspondance des indicateurs aux performances qu'ils représentent; équilibre et exhaustivité dans les performances qu'ils mesurent<sup>106</sup>. Cela étant, le choix des indicateurs doit être le résultat d'un processus mené dans chaque système judiciaire. En effet, le choix devrait également tenir compte des données disponibles ou susceptibles d'être recueillies dans un contexte spécifique (voir la section 4).

Il faut, tout en conciliant la rigueur scientifique et l'utilité pratique, tenir compte des objectifs du tribunal (ou de l'institution de justice), et du fait que la collecte de données sert à atteindre ces objectifs (et ne représente pas une fin en soi)<sup>107</sup>.

Dans la plupart des cas, les indicateurs représentent les variables qu'ils mesurent. Si l'on dispose des ressources et des données requises, il est donc souhaitable d'utiliser un "panier" d'indicateurs pour obtenir une mesure plus précise<sup>108</sup>. Par exemple, on peut efficacement mesurer l'objectif d'égalité d'accès à la justice en examinant les indicateurs suivants:

1. Pourcentage de citoyens disant avoir accès aux tribunaux pour résoudre des litiges, ventilé par sexe, origine ethnique, région et degré d'urbanisation;
2. Pourcentage d'accusés bénéficiant d'une représentation juridique lors d'une ou de plusieurs comparutions devant le tribunal, ventilé selon les mêmes critères que ci-dessus;
3. Pourcentage de citoyens disant que la police répondra à leurs demandes sans exiger un pot-de-vin au cas où elle serait amenée à résoudre un différend, ventilé selon les mêmes critères que ci-dessus;
4. Rapport entre les poursuites engagées devant les tribunaux desservant les populations plus riches et les poursuites devant les tribunaux desservant les populations marginalisées.

<sup>104</sup>Des définitions analogues ont été données par l'OCDE (Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, mai 2002, [www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf)) et par l'USAID. Voir également United Nations Rule of Law Indicators, Implementation Guide and Project Tools (2011), à l'adresse [www.un.org/en/peacekeeping/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf).

<sup>105</sup>Schauffler, R. Y. (2007). Judicial accountability in the United States state courts measuring court performance. 3(1), 112 à 128.

<sup>106</sup>Voir Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York, Vera Institute of Justice. À l'adresse [www.vera.org/download?file=9/207\\_404.pdf](http://www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf).

<sup>107</sup>Le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, avec l'appui de l'ONUDC, du Ministère britannique du développement international (DFID) et de Transparency International, a défini un certain nombre de principes fondamentaux et de lignes directrices à adopter lors de l'élaboration des indicateurs et des outils d'évaluation correspondants. [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).

<sup>108</sup>Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York: Vera Institute of Justice p. 5.

Inévitablement, la richesse des indicateurs accroît la complexité et le coût de l'évaluation de la performance, ce qui décourage la mise en œuvre de l'évaluation et compromet sa viabilité à moyen et à long terme. L'instrument CourTools est un compromis réussi entre ces différents besoins, en ce qu'il fournit une série d'indicateurs directement liés aux principaux objectifs institutionnels des tribunaux. Conçu par le National Center for State Courts, CourTools propose une série de dix mesures de la performance des tribunaux et un point de vue équilibré du fonctionnement de ces derniers. Il donne une idée précise des différents domaines de la performance des tribunaux et un ensemble approprié d'indicateurs (appelés "mesures") ainsi que des techniques d'évaluation qui ont fait la preuve de leur efficacité pour évaluer le fonctionnement des tribunaux<sup>109</sup>.

### Encadré 43. Le système CourTools

Lorsqu'il a conçu CourTools, le National Center for State Courts a associé les principaux domaines de performance définis dans les critères de performance des tribunaux de première instance et les concepts pertinents issus de systèmes de mesure de la performance qui avaient fait leur preuve dans le secteur public et le secteur privé. Le lien entre évaluation et conséquences est ouvert. Les mesures permettent d'obtenir des informations essentielles que les organismes de gouvernance des tribunaux devraient prendre en compte dans leurs activités institutionnelles pour mesurer la qualité du fonctionnement d'un tribunal, déceler d'éventuels problèmes et souligner les améliorations à apporter. Le système CourTools n'est relié à aucun objectif spécifique, puisque c'est aux responsables des tribunaux qu'il incombe de fixer ces objectifs.

Les dix mesures de la performance sont les suivantes:

1. *Accès et équité*: cet indicateur permet de mesurer l'appréciation donnée par les usagers sur l'accès aux tribunaux et le traitement dont ils ont bénéficié en termes d'équité, d'égalité et de respect. Cet indicateur est un moyen d'interroger tous les usagers sur leur expérience des tribunaux. La comparaison des résultats par lieu, division, catégorie d'usagers mais aussi d'un tribunal à l'autre peut être prise en compte dans les pratiques de gestion des tribunaux.
2. *Taux d'affaires réglées*: il s'agit du rapport entre le nombre d'affaires réglées et le nombre d'affaires engagées. Ce taux permet de mesurer si le tribunal est à jour. C'est un chiffre unique qui peut servir à comparer la situation à l'intérieur d'un tribunal mais aussi d'un tribunal à l'autre.
3. *Délai de décision*: il s'agit du pourcentage d'affaires tranchées ou réglées de toute autre manière dans des délais prévus. Cette mesure, utilisée conjointement avec le taux d'affaires réglées (Mesure 2) et l'ancienneté des affaires pendantes (Mesure 4), constitue un outil de gestion fondamental permettant de déterminer le temps qu'il faut à un tribunal pour traiter une affaire.
4. *Ancienneté des affaires pendantes*: il s'agit, pour les affaires pendantes devant le tribunal, de la durée, exprimée en nombre de jours écoulés entre la saisine du tribunal et la date à laquelle est effectuée la mesure. Cet indicateur permet d'identifier les arriérés, les cas problématiques (valeurs aberrantes) et les tendances.

<sup>109</sup>L'ONUUDC, en coopération avec les systèmes judiciaires de plusieurs pays, a identifié six domaines de base mesurant la performance des tribunaux. Il s'agit de l'accès à la justice, de la célérité et de la qualité de la justice rendue, de l'indépendance, de l'équité et de l'impartialité des tribunaux, de l'intégrité, de la responsabilité et de la transparence des tribunaux, et de la coordination et de la coopération entre les parties prenantes à la justice (tribunaux, police, procureurs, aide juridictionnelle/avocats commis d'office, prisons).

5. *Certitude de la date du procès*: il s'agit du nombre de fois que la date de procès est fixée pour une affaire devant être tranchée par voie de jugement. Cette mesure constitue un outil permettant d'évaluer l'efficacité des pratiques de gestion du calendrier et de continuité (voir le chapitre sur la gestion des affaires).
6. *Fiabilité et intégrité des dossiers*: il s'agit du pourcentage de dossiers pouvant être retrouvés dans des délais fixés et dont l'exhaustivité et l'exactitude répondent à des critères établis. Cet indicateur donne des informations concernant: a) le temps qu'il faut pour trouver un dossier; b) l'organisation et l'exhaustivité du dossier (voir le chapitre sur la gestion des affaires).
7. *Exécution des sanctions monétaires*: cet indicateur mesure les sommes recouvrées et distribuées dans des délais fixés, en pourcentage de l'ensemble des sanctions monétaires ordonnées dans des affaires spécifiques. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le tribunal assume la responsabilité de l'exécution des sanctions monétaires.
8. *Recours efficace aux jurés*: cette efficacité est mesurée à l'aide de deux indicateurs: le rendement des jurés et l'utilisation des jurés. Le rendement des jurés est le nombre de citoyens choisis pour siéger dans un jury, qui remplissent les conditions requises et se présentent à la convocation. Il est exprimé en pourcentage du nombre total de jurés potentiels disponibles.
9. *Satisfaction des employés du tribunal*: cet indicateur reflète ce que les employés d'un tribunal pensent de la qualité de leur environnement de travail et des relations entre le personnel et la hiérarchie. Il permet de demander aux employés si ces derniers ont le matériel, la motivation, les orientations, la vocation et la volonté nécessaires pour assurer un travail de qualité.
10. *Coût par affaire*: cet indicateur mesure le coût moyen du traitement d'une affaire, par catégorie d'affaires. Il établit un lien direct entre la dépense et le résultat. Il peut servir à déterminer le retour sur investissement des nouvelles technologies, de la reconfiguration des processus, de la formation du personnel ou de l'adoption de "meilleures pratiques".

*Sources:*

[www.ncsconline.org/d\\_research/CourTools/ctTemplates.htm](http://www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm).

Ostrom, B. J., Hall, D. J., Schauffler, R. Y., et Kauder, N. B. (2005). *CourTools: Trial Court Performance Measures*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.

Ostrom, B. J., et Hanson, R. A. (2007). Implement and use court performance measures *Criminology and Public Policy*, 6(4), 799 à 805.

#### 4. Sources de données et méthodes d'analyse

Un système relativement simple comme CourTools exige l'accès à de nombreuses sources de données et le recours à diverses méthodes et techniques d'évaluation. Il convient donc lors de l'élaboration des indicateurs de tenir compte des données déjà disponibles, des données susceptibles d'être recueillies et du coût de la collecte et de l'analyse des données. Plus spécifiquement, les indicateurs devraient s'appuyer sur des données:

- Concrètes;
- Susceptibles d'être recueillies à un coût raisonnable;
- Se prêtant à des comparaisons entre tribunaux de la même catégorie;



- Se prêtant à des comparaisons temporelles pour un même tribunal; et
- Non seulement quantitatives mais aussi qualitatives.

Certaines données, comme celles qui sont nécessaires pour évaluer l'opinion du public ou la satisfaction des usagers ou des parties prenantes, exigent la réalisation de certaines activités, telles que des enquêtes ou le recours à des groupes de discussion. Dans le même temps, les tribunaux produisent et recueillent un volume important de données lors de leurs opérations quotidiennes, dont le classement des dossiers. Ces données sont les premières à pouvoir être exploitées pour créer des indicateurs valables. Dans tous les cas, les données doivent être converties en informations et en connaissances qui peuvent contribuer à améliorer le fonctionnement du tribunal. Le choix d'une méthode d'analyse appropriée est donc lié au choix de collecte des données.

C'est au stade de la collecte et de l'analyse des données que l'évaluation de la performance devient quelquefois très complexe, très coûteuse et très difficile à maintenir à moyen ou à long terme. Aussi la complexité du système d'évaluation de la performance doit-elle être aussi limitée que possible et correspondre strictement aux capacités (savoir-faire et crédits disponibles) de chaque système judiciaire. Il est donc bon d'élaborer une stratégie progressive, en commençant par un système simple, basé sur les données disponibles et les techniques de base d'analyse des données. Ces systèmes d'analyse de la performance peuvent toujours se voir adjoindre de nouveaux éléments plus complexes par la suite. Dans le cadre de cette démarche, il peut être utile de conclure des partenariats avec des institutions de recherche, des universités ou des consultants qui possèdent les connaissances et le savoir-faire requis.

Enfin, et peut-être surtout, il faut toujours vérifier la qualité des données. Cela vaut tant pour les données provenant de dossiers sur support papier, que pour les données extraites de systèmes de gestion des affaires automatisés. Il convient de déployer des efforts pour que la saisie des données soit aussi uniforme que possible afin d'éviter des comparaisons trompeuses entre tribunaux recueillant des données selon des critères différents. Dans le cadre de cet effort, il est conseillé d'élaborer un dictionnaire de données ainsi que de s'assurer la participation des organes d'inspection pour le contrôle de la qualité des données.

## **Extraction et analyse des données existantes**

On trouvera dans la présente section une liste des différentes sources de données auxquelles les tribunaux ou organes de gouvernance peuvent avoir accès, et certaines techniques employées pour les analyser. Ces données peuvent concerner le fonctionnement d'un tribunal, par exemple, les données relatives à la gestion des affaires et autres données administratives, mais aussi les ressources disponibles et l'usage qui en est fait, par exemple les données financières et les données relatives au personnel.

### ***Données relatives à la gestion des affaires***

Les données ayant trait à la gestion des affaires sont très utiles pour l'élaboration d'indicateurs mesurant la performance d'un tribunal; les données recueillies à partir des dossiers classiques peuvent servir à élaborer de bons systèmes d'évaluation des performances. L'absence de systèmes automatisés de gestion des affaires ne justifie donc nullement l'absence d'évaluation des performances. On peut en effet calculer plusieurs indicateurs statistiques à partir de données de base telles que le nombre d'affaires engagées, le nombre d'affaires tranchées et le nombre d'affaires en souffrance à la fin d'une période déterminée (par catégorie d'affaire).

#### Encadré 44. Principaux indicateurs élaborés par la CEPEJ pour mesurer le flux des affaires

On trouvera dans cet encadré trois principaux indicateurs fréquemment utilisés pour contrôler le flux des affaires et leur durée. Les formules utilisées sont celles proposées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe.

1. **Taux de variation du stock d'affaires pendantes (Indicateur CR—Clearance Rate):** Rapport entre les affaires nouvelles et les affaires résolues pendant une période donnée, exprimé en pourcentage.

$$\text{Taux de variation (\%)} = \frac{\text{affaires résolues}}{\text{affaires nouvelles}} \times 100$$

2. **Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes:** rapport entre le nombre d'affaires résolues et le nombre des affaires pendantes à la fin de la période considérée. On calcule ainsi le nombre de fois pendant l'année (ou la période donnée) que le stock d'une certaine catégorie d'affaires tourne ou est résolu pendant l'année.

$$\text{Durée estimée d'écoulement} = \frac{\text{Nombre d'affaires résolues}}{\text{Nombre d'affaires pendantes en fin de période}}$$

3. **Durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (indicateur DT—Disposition Time):** cet indicateur compare le nombre d'affaires résolues pendant la période observée et le nombre d'affaires non résolues à l'issue de cette même période. Le nombre 365 est divisé par le nombre d'affaires résolues divisé par le nombre d'affaires non résolues en fin de période, pour pouvoir être exprimé en nombre de jours. Le rapport mesure la rapidité avec laquelle le système judiciaire vient à bout des affaires dont il est saisi—c'est-à-dire le temps qu'il faut pour qu'une certaine catégorie d'affaires soit résolue. Cet indicateur permet de mieux comprendre comment un système judiciaire gère son flux d'affaires.

$$\text{Durée d'écoulement} = \frac{365}{\text{Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes}}$$

Source:

CEPEJ. 2008. Lignes directrices du Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire, CEPEJ, Strasbourg p. 10 et 11.

L'existence de systèmes de suivi des affaires et, plus récemment, de systèmes automatisés de gestion des affaires est susceptible d'améliorer la disponibilité des données et, partant, la possibilité d'élaborer des indicateurs de performance des tribunaux. Ces données peuvent être extraites, travaillées et analysées pour évaluer la performance et la productivité au niveau individuel ou organisationnel de manière comparative. Cela étant, le recours à ces systèmes ne constitue pas une solution automatique aux problèmes que pose l'évaluation des performances. En effet, l'extraction de données à des fins statistiques peut être une opération délicate. Les données peuvent ne pas être très fiables. Lorsqu'on compare des données d'un tribunal à l'autre, les problèmes d'uniformité et de standardisation des données qui sont inhérents à la collecte de données sur support papier peuvent tout aussi bien persister. En tout état de cause, l'exploitation de données relatives à la gestion des affaires (et peu importe qu'elles proviennent d'un système électronique ou

d'un support papier) constitue une étape nécessaire au développement de systèmes d'évaluation des performances à la fois efficaces et durables. Certains usages concrets sont examinés à la section 5.

### ***Autres données administratives***

Diverses formes élémentaires de collecte de données sont ancrées dans l'activité ordinaire d'un tribunal. La demande d'une copie d'une décision de condamnation, qui peut être recueillie dans un dossier spécifique par l'employé et inscrite consciencieusement dans un registre papier, n'en constitue qu'un exemple. Ces données peuvent être recueillies, classées et travaillées à des fins de suivi et d'évaluation internes au niveau des juridictions. Leur utilisation au niveau national pose en revanche problème, à moins que la collecte de données ne suive des normes nationales. Plusieurs pays ont pris des mesures pour uniformiser ces données et les adapter à des fins de suivi et d'évaluation au niveau national; mais comme le montrent des études empiriques<sup>110</sup>, ces efforts ont été assez difficiles, ont nécessité des changements normatifs et institutionnels et n'ont pas toujours abouti à des données fiables.

### ***Données financières***

Le fonctionnement des tribunaux génère un gros volume d'opérations financières, ayant trait notamment aux amendes, à la libération sous caution, aux frais de justice, etc. Par ailleurs, les tribunaux disposent d'un budget pour acquérir des biens et des services et, dans certains cas, pour recruter du personnel. Ces données peuvent être recueillies et analysées pour fournir des informations sur "la performance financière" d'un tribunal, mais aussi pour améliorer ses dépenses. Dans plusieurs pays, des logiciels ont été mis au point, ou sont en train de l'être, pour aider à traiter et à comptabiliser ces opérations. De plus, les données financières — en particulier celles qui mesurent les ressources utilisées par chaque tribunal (intrants) — doivent être mises en corrélation avec les données relatives au flux des affaires (extrants) pour évaluer la productivité ou l'efficacité des tribunaux.

### ***Données relatives au personnel***

Par données relatives au personnel, on entend non seulement le nombre, les heures de travail et les fonctions occupées par le personnel administratif et les juges, mais aussi leurs aptitudes, compétences et performances. Ces données, qui souvent n'existent que de manière dispersée, peuvent être particulièrement utiles pour évaluer la productivité du service ou pour élaborer et mettre en œuvre des changements dans l'organisation d'un tribunal.

### ***Autres techniques d'évaluation***

Pour recueillir des données concernant la satisfaction des usagers, il faut faire appel à des outils comme les enquêtes ou les groupes de discussion. Pour obtenir des informations précises et fiables à l'aide de méthodes scientifiques, il faut des aptitudes et compétences spécifiques dont, souvent, les tribunaux ne disposent pas. Ce savoir-faire doit alors venir de l'extérieur. Si cela n'est pas possible, on pourra recueillir des informations de base auprès des usagers à l'aide de systèmes très simples, tels que des questionnaires distribués aux usagers à l'accueil du tribunal.

<sup>110</sup>Ng, G. Y., Velicogna, M., et Dallara, C. (2008). *Suivi et évaluation du système judiciaire: Une étude comparative*. Strasbourg: Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

### *Enquêtes*

On peut recueillir des données quantitatives et qualitatives au moyen d'enquêtes auprès des usagers internes (juges, personnel administratif, etc.) et/ou externes (parties à un litige, victimes, témoins, avocats, etc.) pour évaluer le service assuré par un tribunal. Pour utiliser correctement ces outils d'enquête, il faut un savoir-faire spécifique sur la manière de rédiger les questions, d'administrer le questionnaire ou de mener l'entretien, et enfin pour l'analyse statistique et l'interprétation des données recueillies<sup>111</sup>. L'utilisation d'une enquête peut être particulièrement fructueuse. L'avis exprimé par les citoyens et les usagers au cours d'une enquête peut en effet inciter les décideurs à mettre en œuvre des réformes judiciaires, comme l'illustre l'étude de cas ci-après sur l'accès aux tribunaux religieux dans les affaires familiales en Indonésie.

#### **Encadré 45. Étude de cas: meilleur accès des pauvres et des habitants de communautés reculées aux tribunaux des affaires familiales en Indonésie**

*Contexte:* Dans le pays islamique le plus peuplé du monde, les divorces représentent plus de la moitié des affaires dont les tribunaux sont saisis et 84 % de toutes les affaires civiles examinées chaque année. Les affaires de divorce doivent obligatoirement passer par les tribunaux pour tous les ressortissants indonésiens. Les tribunaux religieux sont compétents dans les affaires de divorce pour les Musulmans (soit 98 % de toutes les affaires de divorce) et les Tribunaux généraux pour les non-Musulmans (2 %). En moyenne, le coût total d'un divorce devant un tribunal oscille entre 50 et 110 dollars des États-Unis (frais de justice et frais de déplacement). La grande faiblesse des revenus d'une grande partie de la population interdit à de nombreux Indonésiens de recourir à cette procédure. Or, un cycle de mariages et de divorces non sanctionnés par la loi a des incidences pour les enfants—lorsqu'ils souhaitent obtenir copie de l'acte de naissance requis pour s'inscrire à l'école—et pour les femmes souhaitant s'inscrire à un programme de réduction de la pauvreté ou encore pour réduire la fréquence des mariages avant l'âge légal, mais aussi le trafic d'êtres humains.

*Objectifs:* Cette étude a été menée en Indonésie entre 2007 et 2009. Ce travail de recherche sur l'accès et l'équité visait à évaluer les problématiques décrites ci-dessus à partir du point de vue des usagers du tribunal, à repérer tout obstacle éventuel à l'accès à la justice pour les questions familiales et, enfin, à définir les politiques qui permettraient à tous les citoyens indonésiens ayant un problème de droit familial ou d'obtention d'un acte de naissance d'accéder aux tribunaux, quel que soit leur revenu ou la distance par rapport au tribunal. L'un des principaux objectifs était de fournir à la Cour suprême d'Indonésie des données concernant le point de vue des usagers sur la qualité du service fourni par les tribunaux généraux et les tribunaux religieux pour les questions relevant du droit de la famille, de manière à définir les politiques que la Cour devrait envisager pour que tous les habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté ou dans des zones reculées puissent avoir accès à ces tribunaux.

<sup>111</sup>ONUDC (2002), *Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States, Technical Assessment Report*, janvier 2006, [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf). UNODC (2004), *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces, Vienna, Jakarta 2004*, [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).

**Méthodologie:**

- On a procédé à une enquête auprès de 2 500 Indonésiens, dont plus de 1 650 usagers des tribunaux et 750 femmes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Les tribunaux et les usagers ont été choisis de manière aléatoire parmi des affaires traitées l'année précédente. Les usagers ou usagers potentiels des tribunaux ont été d'accord pour se faire interviewer par des chercheurs rattachés à deux instituts de recherche qui ont effectué le travail de terrain et qui ont complété un questionnaire rendant compte des réponses des répondants.
- Mille deux cents affaires de divorce ou concernant l'obtention d'un acte de naissance ont été passées en revue et analysées dans le but d'obtenir les données ci-après: a) nombre de fois où l'intéressé a dû se rendre au tribunal; b) temps qu'il a fallu pour résoudre une affaire; et c) frais à la charge des parties.
- La tenue de discussions de groupe avec des membres des professions juridiques (cabinets d'avocats privés, organisations d'aide juridictionnelle, ONG juridiques, cliniques juridiques universitaires) a permis de recueillir des informations sur le niveau de service assuré par les tribunaux généraux dans les affaires ayant trait au droit de la famille. La discussion a également permis à la profession juridique de proposer des moyens d'améliorer les services rendus par les tribunaux généraux aux pauvres et aux habitants vivant dans des lieux reculés. À l'issue de la discussion, chaque avocat a complété un questionnaire.
- L'étude a porté sur plus de 70 tribunaux, soit 10 % des 695 tribunaux généraux de première instance et des tribunaux religieux.

**Conclusions:** L'étude a permis de conclure que les segments les plus pauvres de la société indonésienne rencontraient de sérieux obstacles pour engager une affaire relevant du droit de la famille. Neuf sur dix femmes chefs de famille vivant en-dessous du seuil de pauvreté interrogées n'ont pu recourir à la justice pour leur divorce. Les principaux obstacles étaient de nature financière et avaient trait aux frais de justice et aux dépenses de transport pour se rendre au tribunal.

**Impact:** Les conclusions de l'étude ont donné lieu aux mesures suivantes:

- La Cour suprême d'Indonésie a considérablement augmenté le budget des tribunaux religieux pour qu'ils renoncent à percevoir des frais de justice auprès des plaideurs pauvres (affaires "pro deo") et organisé un plus grand nombre de tribunaux itinérants. Le nouveau budget est, en moyenne annuelle, 18 fois plus élevé pour les affaires "pro deo" et les tribunaux itinérants.
- Les données initiales montrent qu'au cours des deux dernières années, le nombre de pauvres ayant eu accès aux tribunaux religieux grâce à la levée des frais de justice a été multiplié par dix.
- Le nombre d'affaires traitées par les tribunaux religieux itinérants a été multiplié par cinq.

**Sources:**

Sumner, C. 2008. *Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian Religious Courts 2007*: Mahkamah Agung and AusAID.

Sumner, C. 2009. *Providing Justice to the Justice Seeker: A Report on the Access and Equity Study in the Indonesian General and Religious Courts 2007-2009*: Mahkamah Agung and AusAID.

**Groupes de discussion**

Le groupe de discussion est une modalité de recherche qualitative qui permet de demander à un groupe de personnes (usagers internes ou externes d'un tribunal ou un mélange des deux) de donner leur avis sur une question. Les participants sont libres de discuter du thème retenu avec les autres membres du groupe. Cet outil peut servir à repérer des

problèmes spécifiques, à écouter les gens, à mettre en évidence des améliorations à apporter, etc. Pour mener ce type de recherche, des compétences spécifiques s'imposent, étant donné notamment que les aléas de l'interaction et la qualité de l'observation déterminent dans une large mesure la qualité des données recueillies. Les tribunaux suédois ont mis au point une méthode ambitieuse pour évaluer et améliorer la qualité de la justice à partir d'un dialogue et de rencontres entre les juges, les employés des tribunaux et les usagers des tribunaux<sup>112</sup>.

## 5. Conséquences de l'évaluation

L'évaluation de la performance de la justice coûte cher. Des recherches empiriques ont montré que de nombreux mécanismes d'évaluation de la performance mis au point par les tribunaux et les systèmes judiciaires restent des exercices formels sans conséquences pratiques<sup>113</sup>. De nombreuses juridictions consacrent des ressources à la collecte de données statistiques, mais l'usage concret de ces données pour faciliter certaines fonctions essentielles du tribunal—comme la gestion ou l'affectation du budget—ou pour définir des politiques, reste souvent flou. La même absence de conséquences claires peut entacher les enquêtes sur le fonctionnement de la justice, ainsi que d'autres formes d'évaluation. Étant donné le coût et l'effort requis pour mettre en place ces mécanismes, l'évaluation de la performance devrait donc être suivie de conséquences concrètes. Il ne s'agit pas là seulement d'une responsabilité qui incombe à l'organe de gouvernance du système judiciaire; on pourrait considérer qu'il s'agit également d'un devoir incombant aux institutions et aux ONG chargées de programmes de réforme de la justice.

L'évaluation peut servir pour tout un ensemble de fonctions de gouvernance ou de stratégie. On trouvera ci-après une liste non exhaustive des résultats possibles d'une évaluation de la performance des tribunaux.

**Tableau 1. Résultats de l'évaluation de la performance**

Information du public	Rendre plus transparents le volume et la qualité du travail de chaque tribunal et renforcer la transparence du fonctionnement des tribunaux. L'information du public peut se faire par divers moyens, comme le Web, les bulletins d'information, les communiqués de presse, les rapports annuels ou par tout autre moyen dont dispose le système considéré.
Meilleure orientation des usagers	Les données acquises dans le cadre d'enquêtes auprès des usagers peuvent servir à améliorer l'orientation des usagers et donc leur degré de satisfaction.
Identification et promotion de bonnes pratiques	Identifier les tribunaux les plus performants, déterminer les raisons expliquant cette performance et déceler les bonnes pratiques. Une fois les bonnes pratiques identifiées, établir des lignes directrices et des recommandations.
Enseignements tirés au niveau organisationnel	Les informations acquises dans le cadre de l'évaluation de la performance doivent être exploitées aussi pour mener des enquêtes conjointes au sein des tribunaux et entre tribunaux et parties prenantes de manière à faire le point des différents domaines d'activité et identifier des domaines appelant une amélioration.

<sup>112</sup>Hagsgård, MB. 2008. Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management. *International Journal For Court Administration* 1:13-8.

<sup>113</sup>Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., et Pauliat, H. (dir. publ.) (2005). *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien.



Identification des besoins de formation	Une évaluation de la performance devrait permettre d'obtenir des informations précises quant aux besoins de formation, dans le but de mettre en place des programmes de formation.
Récompenser la performance organisationnelle	Faire connaître le classement de tous les tribunaux (regroupés en catégories homogènes) en fonction de leur performance (statistiques relatives à la productivité) dans le but de stimuler une saine concurrence entre les tribunaux et de récompenser les meilleurs d'entre eux.
Récompenser la performance individuelle	Les données individuelles peuvent être utiles pour évaluer la productivité des juges et des employés, ainsi que les performances des présidents et des administrateurs des tribunaux.
Affectation des ressources	Des données relatives au flux des affaires et aux ressources sont nécessaires pour définir des méthodes efficaces permettant de calculer les ressources humaines et le nombre de juges nécessaires et affecter un budget suffisant à chaque tribunal.
Planification stratégique	Tout plan stratégique judiciaire prévoit l'évaluation régulière des tribunaux. Les connaissances acquises grâce à l'évaluation sont en effet indispensables pour renforcer les capacités, améliorer les grandes valeurs inspirant le fonctionnement de la justice et en définitive accroître la légitimité.
Compétition pour les ressources	Les tribunaux sont en concurrence avec d'autres services publics s'agissant d'attirer des fonds publics. Une bonne évaluation de la performance est un atout dans cette concurrence.

Une bonne évaluation de la performance des tribunaux devrait permettre d'augmenter le volume et la qualité des informations sur le fonctionnement de la justice à laquelle le public peut avoir accès. La diffusion des données auprès du public, y compris celles relatives à l'analyse et aux conclusions de l'évaluation, fait que les tribunaux sont davantage comptables de leurs actes et plus transparents. C'est là le critère essentiel qui devrait guider la mise en place de tout système d'évaluation des tribunaux.

L'étude de cas ci-après, portant sur les Pays-Bas, illustre la manière dont l'évaluation de la performance peut avoir des conséquences, et peut même servir à appliquer un système de direction par objectifs dans le cadre duquel l'affectation des crédits à un tribunal est fonction des résultats obtenus. Cet exemple porte sur le système mis au point pour l'évaluation de la charge de travail et de la productivité des tribunaux néerlandais, mais il convient de souligner qu'il s'agit là d'un seul des systèmes utilisés par le Conseil de la justice pour évaluer la performance des tribunaux. Outre l'exemple néerlandais, l'exemple Rovaniemi examiné plus haut montre comment on peut lier l'évaluation de la performance à des conséquences concrètes au niveau de l'amélioration de la qualité de la justice.

#### **Encadré 46. Le cas néerlandais et le modèle Lamicie**

Jusqu'à l'adoption de la loi sur l'organisation de la justice en 2002, le Ministère de la justice était responsable de l'affectation de crédits aux tribunaux. Le personnel des tribunaux, y compris leur personnel administratif, relevaient du Ministère de la justice. À partir des années 90, les Pays-Bas avaient commencé à réformer l'organisation de la justice. L'objectif était d'autoriser les tribunaux à s'administrer eux-mêmes et, partant, de leur conférer plus d'indépendance par rapport au Ministère de la justice. Cette plus grande indépendance était subordonnée à l'obligation pour les tribunaux de satisfaire à certains critères d'efficacité. La loi de 2002 a restructuré le système et sa gouvernance.

Un Conseil de la justice a été créé au niveau national, tandis que tous les tribunaux du pays se sont vu confier la responsabilité de gérer leur propre organisation. Le Conseil fait partie du système judiciaire, mais n'administre pas lui-même la justice. Il est chargé des questions opérationnelles, dont l'affectation des budgets, le contrôle de la gestion financière, la politique relative au personnel, les TIC et les locaux. Au plan local, chaque tribunal met en place son propre conseil collégial (ou comité de gestion), présidé par le président du tribunal. Le comité de gestion est chargé de la gestion générale et du fonctionnement quotidien du tribunal.

Pour résumer, le Gouvernement est toujours chargé de soumettre la proposition de loi budgétaire au Parlement et le budget des tribunaux continue de faire partie du budget du Ministère de la justice. Cela étant, le Ministère de la justice négocie le budget des tribunaux avec le Conseil, qui lui le négocie avec chacun des tribunaux et répartit les crédits en fonction des demandes de chaque tribunal et de sa performance. Dans le cadre de cette structure, il a fallu mettre au point un système de mesure de la charge de travail pour établir le budget en fonction de la charge prévue et évaluer la performance managériale (productivité) de chaque tribunal.

Le système de mesure de la charge de travail (modèle Lamicie) établit une distinction entre 48 catégories d'affaires. Il vise non pas à évaluer la performance de chaque juge, mais à évaluer les actes du tribunal dans son ensemble. Pour chaque catégorie d'affaires, on donne une estimation du temps requis pour que le juge ou le personnel du tribunal prépare et règle une affaire (en nombre de minutes). Les estimations sont calculées chaque année à partir d'une étude réalisée dans les tribunaux par des chercheurs extérieurs (par exemple, selon le modèle Lamicie 2005, une affaire de licenciement demande 303 minutes du temps d'un juge et 205 minutes du temps du personnel pour un tribunal de première instance; pour le même tribunal, une affaire de loyer requiert 110 minutes du temps d'un juge et 161 minutes du temps du personnel administratif. Par ailleurs, un objectif de productivité est fixé pour chaque juge—déterminé en heures de travail—chaque année par le Conseil de la justice (par exemple, 1 137 heures en 2003, 1 151 heures en 2004). Le système calcule le temps et les ressources nécessaires par catégorie d'affaires, et donc la charge de travail qu'un tribunal donné est censé pouvoir assumer pendant l'année.

Le modèle Lamicie sert à mesurer la performance, et donc à déterminer le budget d'un tribunal. Plus spécifiquement, le comité de gestion du tribunal définit un plan d'activité annuel, qui comprend des objectifs de productivité et un projet de budget s'appuyant sur le modèle Lamicie. Le plan et le projet de budget doivent être communiqués au Conseil de la justice, qui doit les approuver. C'est à ce moment-là que les objectifs et le projet de budget sont négociés et arrêtés. Cette méthode, ainsi que les critères relatifs à la charge de travail, ont été élaborés au sein même du système judiciaire, avec l'appui des juges, et ont donc suscité très peu de critiques.

*Évaluation*—Le tribunal soumet ensuite un rapport annuel au Conseil indiquant dans quelle mesure le plan a été réalisé. Ce rapport inclut un calcul et une comptabilité concernant l'administration financière du tribunal pour l'exercice précédent, indique comment les activités financées à partir du budget ont été réalisées et présente un audit des dépenses. Le Conseil évalue alors dans quelle mesure les tribunaux ont respecté le budget, en fonction du plan de l'année précédente. Si la productivité d'un tribunal est supérieure de 5 % à l'objectif fixé, les crédits de ce tribunal pour l'année suivante augmentent d'un montant égal à 70 % de la valeur du gain de productivité. Si la productivité est inférieure à l'objectif fixé, d'autres mesures pourraient être prises. Le Conseil présente ensuite un rapport au Ministère de la justice et au Parlement précisant la manière dont les ressources ont été utilisées.

*Conséquences*—D'après les données recueillies, le recours au modèle Lamicie a permis une augmentation de la productivité des tribunaux. Dans le même temps, plusieurs juges se sont interrogés à propos des effets de ce modèle sur la qualité des jugements.

C'est pourquoi il est actuellement débattu de la possibilité d'utiliser également les critères de qualité plus complets prévus dans le système RechtspraakQ (le système de gestion de la qualité adopté par le système judiciaire néerlandais) pour affecter les crédits aux tribunaux.

*Sources:*

<http://english.justitie.nl/>.

<http://www.rechtspraak.nl/>.

Jaarplan Rechtspraak 2006 à l'adresse [www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/3E809E97-F77A-4760-8F6C-69FB30E0E1C1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf](http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/3E809E97-F77A-4760-8F6C-69FB30E0E1C1/0/JaarplanRechtspraak2006definitieveversie.pdf).

Albers, P. (2004). Combating delays in judicial proceedings in the Netherlands. Dans AA.VV. (dir. publ.), *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*. Strasbourg: Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

Ng, G. Y. (2007). *Quality of judicial organization and checks and balances*. Utrecht: Intersentia.

Rechtspraak D. 2008. Qualité du système judiciaire néerlandais, Conseil de la justice des Pays-Bas, La Haye: [www.rechtspraak.nl/English/Publications/Documents/BrochKwaliteit\\_GBFR.pdf](http://www.rechtspraak.nl/English/Publications/Documents/BrochKwaliteit_GBFR.pdf).

## 6. Mécanismes de contrôle du travail des tribunaux

Dans la plupart des États, les mécanismes de contrôle du travail des tribunaux prévoient également des inspections, des contrôles de la comptabilité ou des finances et des audits. Ces mécanismes ont été mis au point pour garantir un contrôle externe de la légalité de certains domaines spécifiques de l'action des tribunaux, ainsi qu'un contrôle de la manière dont les tribunaux dépensent les crédits que l'État leur alloue. De plus, ces mécanismes servent à garantir un certain degré de transparence et de responsabilité de la part des tribunaux. En effet, les résultats des contrôles sont généralement publiés à des fins de transparence.

Les dispositions organisationnelles concrètes prises par les organismes chargés de ces contrôles varient d'un pays à l'autre. On rencontre toutefois souvent des services d'inspection (relevant du Ministère de la justice, du Conseil de la magistrature ou des tribunaux supérieurs), des cours des comptes (organes indépendants jouissant d'une compétence en matière financière) et des bureaux d'audit. Dans certains pays, l'ombudsman supervise certaines des activités administratives menées par les tribunaux. Les fonctions spécifiques attribuées à chacun de ces organes varient d'un cas à l'autre et ne peuvent faire l'objet d'une étude systématique dans la présente section.

Ces organes doivent réaliser des contrôles périodiques pour vérifier le bon fonctionnement des tribunaux et faciliter les améliorations régulières dans l'administration de la justice. En fonction des ressources disponibles, la périodicité peut varier, allant d'un contrôle annuel à des contrôles menés tous les deux, voire tous les quatre ans. Dans le même temps, il importe beaucoup que l'évaluation soit homogène dans le temps et qu'elle soit planifiée à intervalles réguliers pour permettre la comparaison diachronique des données et la mise en évidence de tendances significatives.

Les services d'inspection sont le plus souvent des unités spécialisées travaillant pour le compte de l'organe de gouvernance de la justice (Cour suprême, Ministère de la justice, conseil de la magistrature). L'inspection des tribunaux et d'autres organes judiciaires vise à vérifier la régularité des activités et à déceler d'éventuelles fautes de la part de juges ou du personnel des tribunaux. L'inspection peut intervenir à intervalles périodiques (annuellement, etc.) en tant que forme ordinaire de contrôle du fonctionnement des tribunaux.

Dans d'autres cas, les inspections interviennent à la suite d'un événement extérieur, tel qu'une enquête pénale ou une information dans les médias incitant l'autorité de gouvernance à ordonner une inspection. Les inspections servent également à donner à cette autorité les données et les informations requises pour évaluer le fonctionnement de la justice.

Généralement, un service d'inspection est tenu de recueillir des informations, d'évaluer le fonctionnement des tribunaux d'un point de vue juridique et de faire rapport à l'organe de gouvernance ou au public. L'Inspection générale du Ministère italien de la justice, par exemple, est tenue de vérifier le respect des différents règlements relatifs aux fonctions administratives et comptables des tribunaux, en procédant de manière formaliste, et en insistant sur le respect des procédures applicables. Le but est donc principalement de repérer et de rectifier d'éventuelles irrégularités formelles. La Direction de l'inspection rattachée au Ministère jordanien de justice a des fonctions bien plus vastes puisqu'elle est également responsable de l'évaluation des juges.

#### **Encadré 47. Direction de l'inspection rattachée au Ministère jordanien de la justice**

Depuis 1994, le Ministère jordanien de la justice, par l'intermédiaire de la Direction de l'inspection, mène des inspections auprès des tribunaux. Pour protéger l'indépendance de la justice, les inspecteurs sont recrutés parmi les juges de rang élevé rattachés à différents tribunaux, juridictions, départements ou divisions. Pour garantir plus encore l'indépendance, les rapports portant sur les juges sont soumis non seulement au Ministre, mais aussi au Président de la Cour de cassation.

D'après la réglementation en vigueur, la Direction de l'inspection évalue la performance des juges des tribunaux de première instance, des juges d'application des peines, des juges des cours d'appel, des procureurs généraux et des juges d'instruction. Les inspecteurs analysent les indicateurs de performance juridique (bonne application de la loi et des procédures dans les affaires, respect des droits de la défense et de la preuve, motifs des jugements, bien-fondé des décisions, raisons d'éventuels ajournements) ainsi que la performance managériale (délai nécessaire pour prononcer un jugement, pourcentage d'affaires réglées pendant l'année). Pour l'évaluation d'un juge, un inspecteur choisit au hasard 40 affaires closes, examine chaque dossier en évaluant une liste de facteurs, puis fait la moyenne des notes pour obtenir une note finale. Chaque juge est évalué par deux inspecteurs différents qui se rencontrent ensuite pour concilier leurs conclusions. Un rapport détaillé est ensuite établi, soulignant les conclusions importantes pour chaque catégorie et donnant une note définitive au juge. Les juges sont notés sur 100, les appréciations allant d'excellent (91-100) à médiocre (moins de 50). La Direction de l'inspection soumet ensuite le rapport au Ministère de la justice et au Président de la Cour de cassation. Une copie est communiquée au juge. Les critiques ont fait valoir que l'évaluation ne tient aucunement compte du comportement du juge lors d'un procès.

En théorie, cette évaluation devrait être menée au moins une fois l'an. Cela étant, ce calendrier ne peut être respecté faute de moyens et parce que la Direction de l'inspection a d'autres responsabilités. En effet, elle procède également aux enquêtes en cas de plaintes à l'encontre d'un juge. Si la plainte concerne l'ajournement d'une affaire, l'inspecteur "peut étudier le dossier de ce point de vue et rédiger un rapport"; si c'est un comportement personnel qui est en cause, l'inspecteur peut établir un rapport qu'il communique au Ministre et au Président de la Cour de cassation. L'inspecteur peut assigner à comparaître, examiner tout document concernant l'accusation et "mobiliser toutes les méthodes d'enquête" pour mener son enquête. De plus, la Direction de l'inspection intervient dans la promotion des juges. Les promotions se font en fonction de l'évaluation menée par le Conseil de la magistrature, en fonction des rapports établis

par les inspecteurs qui tiennent compte de toute éventuelle sanction disciplinaire. Enfin, la Direction procède à l'évaluation de la performance du personnel administratif des différents départements et divisions des tribunaux.

Une nouvelle pratique a récemment vu le jour, qui consiste à confier des inspections internes aux présidents de tribunaux. Ces derniers utilisent une série spécialisée de critères et un formulaire spécial pour évaluer la performance de leurs subordonnés, tous les mois.

*Sources:*

<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>.

Bellipanni, J. 2005. *Report and Recommendations concerning the Judicial Inspection Department of Jordan*, USAID Rule of Law Project (MASAQ), Amman.

On constate depuis peu que les services d'inspection des tribunaux voient leur mission s'élargir pour évaluer également les résultats, la performance et la manière dont les usagers sont traités. Le corps d'inspection connu sous le nom de Her Majesty's Inspectorate of Court Administration of England and Wales illustre ce point. Compte tenu du rôle traditionnel que jouent les services d'inspection et des résultats positifs obtenus lorsque leurs compétences ont été élargies, il faudrait envisager de les impliquer davantage dans l'évaluation des performances, auquel cas les effets éventuels sur l'indépendance et l'impartialité des juges devraient faire l'objet d'une attention toute particulière.

#### **Encadré 48. Her Majesty's Inspectorate of Court Administration (HMICA)**

Le HMICA est un organisme indépendant créé en application de la loi de 2003 sur les tribunaux intitulée *Courts Act* pour "inspecter le système à l'appui du fonctionnement des tribunaux (*Crown Court, county courts et magistrates'courts*) et les services fournis pour ces tribunaux et faire rapport au lord Chancellor". Dans l'exercice de cette mission, le HMICA n'a pas autorité pour inspecter les personnes prononçant des décisions judiciaires ou exerçant la moindre discrétion judiciaire. Il convient de relever que souvent le HMICA procède à des inspections conjointes avec d'autres corps d'inspection, dont le Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPIS) ou le Her Majesty's Inspectorate of Probation (HMIP).

Comme de nombreux autres services d'inspection de la justice, le HMICA a pour mission d'assurer aux organes de gouvernance et au public que les services prêtés par les tribunaux le sont correctement et en toute sécurité, d'améliorer ces services et d'informer le public. Le système a ceci de particulier que l'évaluation ne porte pas uniquement sur d'éventuelles irrégularités administratives ou comptables, comme il est décrit plus haut, mais sur des critères bien plus vastes. Elle porte en effet sur les résultats, du point de vue des usagers et dans le but de retirer des enseignements du processus d'inspection. L'auto-évaluation des gestionnaires est encouragée.

*Méthode d'inspection*—Chaque inspection suppose une visite sur place (entretiens, observations et collecte de documents), et se fonde aussi sur une auto-évaluation au moyen d'un questionnaire. Le HMICA utilise les éléments ainsi recueillis pour tirer des conclusions. Le service d'inspection rédige ensuite des recommandations, en soulignant les points qui appellent une amélioration et en reconnaissant également les bonnes pratiques. En règle générale, une fois l'inspection terminée, le Court Service établit un plan d'action pour donner suite aux recommandations. D'une certaine manière, le

HMICA exerce davantage la fonction de consultant en recommandant les moyens d'améliorer la performance des tribunaux que celle d'inspecteur classique chargé de s'assurer de la bonne application des règlements pertinents.

*Rapports annuels*—Le Rapport annuel de 2008 est utile pour comprendre l'action du HMICA. Dans le domaine des "inspections conjointes", le HMICA a conduit une évaluation des "dispositions concernant le leadership et la gouvernance [...], l'exercice efficace de la justice dans le domaine plus particulier des affaires de violence conjugale, et les relations avec la communauté". La conclusion de l'évaluation est instructive: "Il y a lieu de constater que le tribunal de Dorset [l'un des tribunaux ayant fait l'objet d'une inspection] a une vision claire de l'avenir, prête des services d'excellente qualité, agit efficacement en matière de violence conjugale et travaille en collaboration avec tous les organismes œuvrant dans le domaine de la violence conjugale, et a établi de bonnes relations avec des groupes en danger de marginalisation". Il ressort clairement que l'évaluation ne s'appuie pas uniquement sur des critères juridiques. Le tribunal est considéré comme une organisation fournissant un service à la communauté. D'autres inspections, comme "la grande étude thématique de la gestion de la performance, qui a conduit à modifier considérablement l'approche adoptée par le HMCS en matière de gestion des performances", confirment ce nouveau mode d'inspection des tribunaux.

Certaines inspections donnent lieu à des conclusions très critiques, comme ce fut le cas pour l'inspection conjointe (HMICA et HMI Prisons) sur les cellules de détention au West London Magistrates' Court. En effet, les inspecteurs ont exprimé de vives préoccupations quant à la sécurité et la dignité du traitement des détenus et ont souligné la nécessité pour tous les organismes responsables de veiller à la mise en place de systèmes et de procédures pour aider le plus possible les prisonniers se trouvant dans ce genre de situation.

*Sources:*

[www.hmica.gov.uk/](http://www.hmica.gov.uk/).

HM Inspectorate of Court Administration (2008) *Strategic Plan 2009-2012*. Disponible à l'adresse [www.hmica.gov.uk/files/HMICA\\_strategic\\_plan\\_0912\\_web.pdf](http://www.hmica.gov.uk/files/HMICA_strategic_plan_0912_web.pdf).

Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration (2008), *Annual report of Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration (2007-2008)*. Disponible à l'adresse [www.hmica.gov.uk/files/HMICA\\_Annual\\_Report\\_2007-2008\\_web\\_version\\_%28422995\\_HMICA\\_AR08\\_Web%29.pdf](http://www.hmica.gov.uk/files/HMICA_Annual_Report_2007-2008_web_version_%28422995_HMICA_AR08_Web%29.pdf).

Des contrôles financiers peuvent être réalisés par une cour des comptes ou un bureau d'audit, qui sont tous deux, le plus souvent, des organismes indépendants chargés d'inspecter et d'évaluer les organismes publics, y compris, dans certains pays, les tribunaux ou l'administration judiciaire. Ils vérifient en règle générale l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des chiffres inscrits dans les états financiers des tribunaux ou des organismes de gouvernance chargés de l'administration judiciaire. Ce sont eux également qui procèdent à l'audit des dépenses publiques. Il s'agit donc principalement de vérifier la légalité des dépenses (par exemple, de vérifier si les dépenses correspondent bien aux procédures fixées par la loi et les règles pertinentes). Toutefois, dans certains pays, les bureaux d'audit sont chargés de procéder à des évaluations plus larges des activités d'un tribunal.

L'audit mené par un organisme externe peut constituer une menace pour l'indépendance de la justice, ou être perçue comme telle. Comme l'illustre le cas du National Audit Office du Royaume-Uni, une bonne gouvernance de l'organisme d'audit, qui est clairement indépendant du pouvoir exécutif, est le premier point à retenir pour limiter cette menace. L'adoption des Normes internationales d'audit, et la réalisation de l'audit sur la base des principes d'indépendance, de transparence et d'intégrité aident également à réduire ces risques. Une autre stratégie importante consiste à traiter les résultats de l'audit non comme un jugement ayant un impact direct sur le fonctionnement du tribunal, mais comme une



recommandation visant à renforcer le service assuré, comme c'est le cas du National Audit Office d'Australie, décrit ci-après. Aussi les audits n'entraînent-ils pas de sanctions, mais constituent plutôt l'occasion d'améliorer le service assuré par le tribunal. Qui plus est, l'évaluation s'appuie souvent sur des objectifs fixés par les tribunaux eux-mêmes. L'audit vérifie alors si le tribunal atteint les objectifs qu'il s'est lui-même fixé, s'agissant par exemple des délais judiciaires ou de la qualité du service.

#### **Encadré 49. National Audit Office du Royaume-Uni: gouvernance et indépendance judiciaire**

Au Royaume-Uni, le National Audit Office (NAO) est chargé de vérifier les états financiers de tous les ministères et administrations, et de nombreux autres organismes. Le NAO rend également compte au Parlement de la manière dont ces organismes dépensent les deniers publics. Depuis 1983, le NAO a le droit de procéder à l'examen et de faire rapport sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques. Il procède également à des évaluations du fonctionnement de la justice. Dans ce cas, la protection de l'indépendance judiciaire se fait de différentes manières. Tout d'abord, l'Inspectorate of Court Administration (HMICA) exerce une fonction de contrôle en autorisant les travaux du NAO. En second lieu, la structure de gouvernance dans laquelle opère le NAO constitue une garantie supplémentaire de l'indépendance judiciaire à l'égard de toute pression qu'exercerait le pouvoir exécutif.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes appartient au personnel de la Chambre des communes. Il est nommé par la Reine sur proposition du Premier ministre avec l'accord du Président de la Commission des comptes publics et sur approbation de la Chambre des communes. C'est lui qui nomme le personnel (environ 850 agents) du NAO, qui ne sont pas fonctionnaires, et sont donc indépendants du pouvoir exécutif. Le budget du NAO est fixé par le Parlement et non par le Gouvernement. Enfin, la performance du NAO est étroitement examinée par des auditeurs externes nommés par une commission parlementaire. Cette structure permet de repérer toute atteinte à l'indépendance judiciaire dont le NAO se rendrait coupable dans l'exercice de ses fonctions.

#### **Encadré 50. National Audit Office de l'Australie: recommandations et dialogue avec les tribunaux**

En Australie, l'Australian National Audit Office (ANAO) a pour mission de remettre au Parlement une évaluation indépendante de certains domaines de l'administration publique et de lui donner des assurances quant aux rapports financiers, à l'administration et à la responsabilisation du secteur public. Il procède essentiellement par vérification de la performance et des états financiers. Au nombre de ses fonctions, l'ANAO cherche toutefois aussi à élaborer et à diffuser, à l'intention du secteur public d'une manière générale, des messages et des enseignements découlant de ces activités d'audit.

Dans le secteur de la justice, l'ANAO a publié récemment un rapport sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité du service aux usagers fourni par la Family Court. L'audit a également porté sur l'efficacité des mécanismes de coordination et un certain nombre de points administratifs. Par exemple, l'ANAO a mené un audit des performances de la Family Court et de la Federal Magistrates Court en 2003-2004 (Rapport n° 46 2003-04). Dans cet audit, il devait rendre compte de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité des services prêtés aux usagers dans le domaine du droit de la famille. L'audit a également analysé l'efficacité de la coordination entre les deux tribunaux, et de leur administration des services de règlement préliminaire des différends. À l'issue de cet audit, l'ANAO a formulé 11 recommandations sur des questions que les tribunaux auraient dû prendre en compte pour améliorer leurs services et leurs performances.

Dans le rapport d'audit, une place était réservée aux réponses des tribunaux. La formulation de recommandations, par opposition à une opinion obligatoire ou à une sanction, et la place laissée aux réponses des deux tribunaux, peuvent être considérées comme un moyen de renforcer la transparence et la responsabilité, sans pour autant risquer de porter atteinte à l'indépendance des tribunaux.

*Sources:*

[www.nao.org.uk/](http://www.nao.org.uk/).

[www.anao.gov.au/](http://www.anao.gov.au/).

## 7. Évaluation des tribunaux et réforme de la justice

Jusqu'à présent, nous avons axé notre étude sur l'évaluation des tribunaux et de leur performance dans le contexte du fonctionnement normal de la justice. Or, les approches et méthodes décrites dans les sections précédentes conviennent également pour l'élaboration, la mise en œuvre et le déploiement de vastes réformes judiciaires. L'étude de cas ci-après illustre comment le cycle "fixation des objectifs—sélection des indicateurs—évaluation—conséquences" s'est avéré un moyen efficace de faciliter les innovations institutionnelles et le renforcement de l'intégrité et des capacités des juges au Nigéria.

### Encadré 51. Renforcer l'intégrité et les capacités de la justice: le cas nigérian

Au cours des dix dernières années, le pouvoir judiciaire du Nigéria, avec l'aide de plusieurs partenaires internationaux, a mené une série d'initiatives dans le domaine de la réforme judiciaire, à l'échelon fédéral et au niveau des États. C'est dans ce contexte que l'ONUDC a appuyé l'élaboration et l'application d'un cycle d'évaluation de la performance s'inspirant des principes de l'apprentissage par l'action. Cette stratégie s'articule autour de quatre axes: évaluation, décision, action, réflexion.

*Définition des objectifs*—Lors d'une première réunion fédérale sur l'intégrité à l'intention des présidents de juridictions supérieures nigérianes, tenue à Abuja en octobre 2001, il a été décidé que la réforme judiciaire au Nigéria devait porter sur les aspects suivants: a) amélioration de l'accès à la justice; b) amélioration des délais et de la qualité de l'exécution de la justice; c) renforcement de l'intégrité, de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux; d) facilitation de la coordination dans l'ensemble du système de justice pénale; et e) renforcement de la confiance du public dans le système de justice.

*Sélection des indicateurs*—Une série d'indicateurs a été élaborée par les juges participants afin d'évaluer la réalisation de chacun des objectifs en question. Comme les données permettant d'orienter l'élaboration et la mise en œuvre de politiques appropriées étaient insuffisantes, il a été nécessaire de dresser un bilan de l'intégrité et des capacités du système judiciaire, tout d'abord dans trois États. Cette évaluation portait sur l'expérience et la perception des parties prenantes (juges, avocats, procureurs, hommes d'affaires, prisonniers en attente de procès, usagers des tribunaux).

*Techniques d'évaluation*—Par la suite, des réunions sur l'intégrité au niveau des États ont été tenues pour le secteur de la justice dans les trois États pilotes. Il s'agissait d'examiner les conclusions des évaluations et d'élaborer des plans d'action à partir de ces conclusions. Les participants ont été invités à se prononcer sur l'analyse préliminaire des conclusions de l'enquête, à tenter d'expliquer les causes de certaines des faiblesses relevées et à définir des actions efficaces et réalistes permettant de résoudre ces problèmes.

*Conséquences*—Les plans d'action ont ensuite été améliorés et des mesures sélectionnées et hiérarchisées. Les réunions ont également créé une structure institutionnelle comptant plusieurs comités pour appuyer la mise en œuvre des mesures de réforme définies. Ces comités sont composés de juges et d'autres parties prenantes du système de justice, dont les usagers des tribunaux; ils ont été chargés d'élaborer des mesures de réforme spécifiques, de les appliquer et d'en contrôler la mise en œuvre. Les plans ont été exécutés au cours des années suivantes, principalement à l'aide des ressources du pays.

*Clôture du cercle d'évaluation de la performance*—D'autres enquêtes ont été menées pour mesurer l'impact des réformes. Le cercle a été clos avec une réunion des présidents de juridictions et des parties prenantes pour déterminer les réussites et les échecs. Les plans d'action ont ensuite été améliorés en conséquence. Le système a également identifié les mesures ayant donné de bons résultats, pour ensuite les diffuser auprès des 36 États constituant le Nigéria, en conséquence de quoi d'autres États ont décidé de participer au projet pilote. En 2008, dix États y participaient.

*Impact*—Des améliorations significatives ont été constatées dans tous les domaines de la réforme. Par exemple, l'accès à la justice pour les détenus en attente de jugement s'est considérablement amélioré, ceux-ci ne restant en détention provisoire que 11 mois en moyenne au moment de l'enquête, par rapport à trente mois en 2002. Le nombre de reports d'audience a été réduit, tombant de 7-8 par affaire en moyenne à 5-6. Par ailleurs, en 2007, seuls 7 % des juges avaient le sentiment que la nomination à une fonction judiciaire avait été influencée par des considérations politiques, contre 18 % en 2002. La qualité de la conservation des données s'est améliorée, seuls 5 % des juges la considérant comme inefficace ou très inefficace, par rapport à 37 % en 2002. L'évolution la plus impressionnante est certainement le fait que le système est devenu moins vulnérable face à la corruption. En 2002, 42 % des usagers des tribunaux interrogés déclaraient qu'on leur avait réclamé un pot-de-vin pour accélérer une procédure, contre 8 % seulement en 2007. Ces améliorations ont permis de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire, 25 % seulement des personnes interrogées disant que, vu leur expérience actuelle, elles n'auraient plus recours aux tribunaux à l'avenir, alors qu'en 2002 elles représentaient 44 % des personnes interrogées.

*Sources:*

ONUDC (2006), *Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in three Nigerian States*, à l'adresse [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf).

ONUDC (2003), *Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria, Progress Report*; décembre 2002-mars 2003, à l'adresse [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress\\_Report\\_1.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_1.pdf).

ONUDC (2003), *Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria, Progress Report*; mars 2003-juillet 2003, à l'adresse [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress\\_Report\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf).

## 8. Lignes directrices internationales pour l'élaboration de systèmes d'évaluation de la performance

### Indicateurs de performance

Lorsqu'on mesure la performance des systèmes judiciaires, il faut être très attentif au choix des indicateurs. Il peut être utile ce faisant de tenir compte des expériences, des enseignements et des lignes directrices existants. Au fil des années, plusieurs séries d'indicateurs ont été mises au point par des organisations nationales ou internationales pour évaluer un projet de réforme judiciaire ou mesurer la performance d'un système judiciaire.

Certains ont été conçus pour réaliser des enquêtes spécifiques ou pour examiner des services judiciaires spécifiques, alors que d'autres l'ont été pour constituer un outil de référence, facile à adapter en fonction des besoins.

## Exemples spécifiques

### *ONUSDC Nigéria*

L'ONUSDC a procédé à une évaluation de l'intégrité et des capacités du secteur de la justice sur le territoire de la capitale fédérale et dans huit États du Nigéria, dans le but de dresser un bilan clair et cohérent du système judiciaire du pays. L'évaluation a porté sur sept domaines du système de justice, et plus précisément les suivants:

- Accès à la justice;
- Rapidité et qualité de l'exercice de la justice;
- Indépendance, impartialité et équité des tribunaux;
- Niveaux, lieux, types et coûts de la corruption dans le secteur de la justice;
- Coordination et coopération entre les institutions du secteur de la justice;
- Confiance du public dans le système de justice;
- Fonctionnement des garanties d'intégrité.

[www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf)

Projet ONUDC (FS/NIR/04/NIR/R81) sur le renforcement de l'intégrité et des capacités de la justice, Programme mondial contre la corruption, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

### *Institut des politiques publiques, Roumanie*

Pour l'évaluation du système judiciaire roumain, l'Institut des politiques publiques (IPP), en partenariat avec l'Institut national de la magistrature et avec le soutien financier de la Commission européenne, a mis au point une série d'indicateurs de performance portant sur plusieurs domaines, dont la célérité; la gestion des ressources humaines; la transparence et la confiance dans la qualité des actes judiciaires; la qualité des décisions judiciaires; et la prévisibilité du système. Au total, 13 indicateurs spécifiques ont été élaborés pour les tribunaux et 11 pour les services de poursuite.

[http://medel.bugiweb.com/usr/INM\\_IPP\\_Benchmarking%20%20for%20the%20Judiciary\\_2008%20eng.pdf](http://medel.bugiweb.com/usr/INM_IPP_Benchmarking%20%20for%20the%20Judiciary_2008%20eng.pdf)

## Approches générales et régionales adaptables

### *ONUSDC—Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale*

La compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale, établie par l'ONUSDC, est une série d'outils normalisés qui ont pour but de permettre aux organismes des Nations Unies, aux agents publics qui s'occupent de la réforme de la justice pénale ainsi qu'aux autres organisations et aux particuliers intéressés:

- D'évaluer en détail les systèmes de justice pénale;
- D'identifier les domaines dans lesquels une assistance technique serait utile;
- D'aider les institutions compétentes à concevoir des interventions intégrant les règles et normes des Nations Unies relatives à la prévention du crime et à la justice pénale; et
- D'aider à dispenser une formation sur ces questions.

La compilation se veut un guide pratique, structuré en une série dynamique de documents qui continueront de répondre aux besoins d'évaluation à mesure que ceux-ci évoluent. Les outils ont été regroupés en quatre sections: police; accès à la justice; mesures carcérales et mesures non privatives de liberté; et questions transversales. Les outils sont organisés par thème, pour en faciliter l'usage et pour aider l'évaluateur à comprendre les grandes problématiques du système faisant l'objet de l'évaluation.

[www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat/Introduction.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat/Introduction.pdf)

***Vera Institute: guide général sur l'élaboration d'indicateurs de performance pour le secteur de la justice***

Le Vera Institute, dans son guide intitulé "Measuring Progress toward Safety and Justice" donne des lignes directrices sur la manière d'élaborer des indicateurs, en établissant une distinction entre les indicateurs stratégiques, institutionnels et d'activité. On y trouve des principes à utiliser pour l'élaboration de petits paniers d'indicateurs permettant de mesurer les progrès pour certains résultats spécifiques. On y examine les diverses sources de données pouvant être utilisées et la manière dont les données sont converties en indicateurs. Ce guide donne également une série de soixante indicateurs potentiels et les sources de données correspondantes, réparties entre indicateurs institutionnels (indicateurs pour la police; pour la poursuite et la défense; pour la performance des juges; pour les condamnations à des peines non privatives de liberté; pour les prisons; pour les mécanismes de responsabilité) et indicateurs pour les institutions non étatiques (importance et difficultés des mécanismes de mesure; résultats dans le secteur de la justice; indicateurs potentiels pour les institutions non étatiques).

[www.altus.org/pdf/mptsj\\_en.pdf](http://www.altus.org/pdf/mptsj_en.pdf)

***Banque mondiale: bilan des performances judiciaires***

Dans son document intitulé "Diagnosing Judicial Performance: Towards a Tool to Help Guide Judicial Reform", la Banque mondiale propose une liste de contrôle permettant d'évaluer la transparence et d'autres aspects connexes de la performance judiciaire. Le guide donne des idées sur la manière d'utiliser cet outil, notamment pour favoriser la réforme de la justice. La liste est structurée autour d'une matrice de trois objectifs à atteindre (intégrité, indépendance, transparence/responsabilité institutionnelle), grâce à une évaluation et à l'amélioration dans six domaines distincts de la justice: sélection des juges; gestion de la carrière du juge; administration interne; ressources; procédures judiciaires; et professions juridiques.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>

### ***World Justice Project: indice de l'état de droit***

Le World Justice Project a mis au point un indice permettant de mesurer le respect de l'état de droit par les pays. L'indice donne des informations détaillées concernant divers facteurs permettant aux décideurs et à d'autres usagers de mesurer le respect de l'état de droit dans la pratique, d'identifier les points forts et les faiblesses d'un pays par rapport à d'autres pays dans une situation analogue, et de suivre l'évolution au fil des ans. En 2009, l'indice portait sur 35 pays.

L'indice comprend 16 facteurs et 68 sous-facteurs (indicateurs), regroupés en quatre grands domaines:

- Responsabilité du gouvernement et de ses fonctionnaires et agents en vertu du droit;
- Lois claires, publiées, stables et équitables pour la protection des droits fondamentaux;
- Procédures accessibles, équitables et efficaces pour promulguer, administrer et appliquer la loi;
- Accès à la justice.

L'indice s'appuie sur deux sources de données: *a)* un sondage auprès de la population générale conduit par des instituts locaux de sondage auprès d'un échantillon représentatif de mille personnes dans les trois plus grandes villes de chaque pays; et *b)* un questionnaire d'experts constitué de questions complétées par des juristes et des universitaires du pays connaissant le droit civil et commercial, la justice pénale, le droit du travail et la santé publique.

[www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/](http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/)

### ***Centre d'études de la justice des Amériques: manuel d'élaboration et d'uniformisation des statistiques judiciaires de la région***

Ce document propose un modèle pour la collecte, le traitement et la diffusion d'indicateurs et de statistiques relatifs à la justice en Amérique latine et dans les Caraïbes et permet de comparer les données relatives à la région. Le manuel contient des critères organisationnels institutionnels pour la collecte de données, un glossaire pour uniformiser la terminologie à l'échelon régional (en vue de comparaisons ultérieures entre les données), des précisions quant à la teneur des données à recueillir, des méthodes de collecte, des instruments d'analyse des données (indicateurs), et des stratégies pour publier les informations et assurer la transparence.

[www.cejamericas.org/portal/](http://www.cejamericas.org/portal/)

## **9. Conclusions et recommandations**

Comme nous l'avons vu plus haut, le moyen classique d'évaluer la performance des tribunaux s'appuie principalement sur le contrôle de la légalité d'affaires traitées. À ce titre, la performance d'un tribunal est jugée bonne si le tribunal respecte les règles prescrites. Or, les nouvelles approches managériales de l'évaluation des performances ont donné



naissance à un mécanisme radicalement différent. Ces approches, comme nous l'avons vu, s'appuient principalement sur des méthodes statistiques, économiques ou financières et l'évaluation est envisagée comme un moyen de déterminer l'écart entre les résultats mesurés et les objectifs fixés. Comme le montrent clairement les exemples étudiés, les conséquences sont utiles au niveau de l'organisation (budget, affectation des ressources humaines, etc.) ou au niveau des politiques (mise en place de nouveaux projets, etc.). L'analyse s'appuie sur des données agrégées, souvent quantitatives, et donc sur des calculs statistiques et mathématiques.

Étant donné l'écart entre les approches managériales de l'évaluation et les approches classiques, il n'y a rien d'étonnant à ce que les juges et le personnel aient du mal à comprendre ces nouvelles approches et les informations qui en découlent et à les accepter comme étant valables. Aussi l'évaluation de la performance des tribunaux est-elle une opération difficile. Quelquefois, cette évaluation peut être perçue comme portant atteinte à l'indépendance des juges, ou susciter des doutes quant à la capacité du système à mesurer toute la complexité des opérations judiciaires. Comme le montrent des études empiriques<sup>114</sup>, ces problèmes, et d'autres encore, doivent être examinés dans chaque cas d'espèce et ne peuvent donner lieu à des recommandations claires et valables.

C'est pourquoi, et à la lumière des expériences positives dont il est rendu compte dans ce chapitre, il semble préférable de traiter les données issues des systèmes managériaux comme "jetant les bases d'une discussion dans le cadre d'un processus collaboratif", et non comme constituant un "jugement définitif". C'est là une approche raisonnable, si l'on tient également compte de la difficulté qu'il y a à interpréter correctement des données spécifiques ou l'ensemble des informations recueillies dans le cadre de ces systèmes. Une fois admises la légitimité et l'utilité des méthodes managériales d'évaluation de la performance des tribunaux, il devient opportun de créer un cadre de discussion des résultats de l'évaluation. Il ne fait aucun doute en effet que la performance des tribunaux doit être évaluée et améliorée à partir de nombreux points de vue, et que la légitimité des tribunaux en sortira renforcée. Cette approche permet également d'éviter le risque qu'une valeur donnée (qu'elle soit managériale ou juridique) l'emporte sur d'autres valeurs qu'il est impératif de préserver dans le processus judiciaire. Il convient par ailleurs de souligner que si l'on peut beaucoup apprendre d'autres systèmes judiciaires, il importe que chaque système détermine ses propres objectifs et les mécanismes appropriés d'évaluation de la performance qui reposent aussi sur un processus participatif.

- L'évaluation de la performance doit concourir à l'accomplissement de la mission du système de justice.
- L'évaluation de la performance doit être conçue pour consolider et non pour compromettre des valeurs essentielles comme l'indépendance et l'impartialité des juges.
- Il convient de fixer des objectifs institutionnels et organisationnels, et mesurer la performance effective par rapport à ces objectifs.
- Il convient de créer des indicateurs de performance aussi simples que possible et de faire correspondre la complexité du système d'évaluation de la performance aux capacités (savoir-faire et moyens financiers) des tribunaux.
- Les systèmes d'évaluation de la performance devraient être mis en place par étapes.
- Les objectifs devraient être SMART (intelligents) et plus encore, à savoir:

<sup>114</sup>Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., et Pauliat, H. (dir. publ.). (2005). *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien.

- a) Spécifiques
  - b) Mesurables
  - c) Ambitieux
  - d) Réalistes
  - e) Temporellement définis
  - f) Définis dans le cadre d'un processus participatif
  - g) Exempts de jugements personnels
  - h) Acceptés par le personnel
  - i) Être fortement appuyés par la hiérarchie.
- Les indicateurs devraient être:
    - a) Applicables
    - b) Durables à moyen et à long terme
    - c) Valables et fiables (par exemple, ils doivent correspondre aux performances qu'ils représentent)
    - d) Équilibrés et complets.
  - Il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la richesse et la précision des indicateurs et, d'autre part, leur complexité et leurs coûts, pour garantir la viabilité de l'évaluation de la performance sur le long terme.
  - Il faut élaborer les indicateurs en tenant compte des données disponibles, des données qu'il est possible de recueillir et du coût de la collecte des données.
  - Les données devraient être:
    - a) Concrètes
    - b) Susceptibles d'être recueillies à un coût raisonnable
    - c) Comparables entre tribunaux de même catégorie
    - d) Comparables au fil du temps pour chaque tribunal
    - e) À la fois quantitatives et qualitatives.
  - La qualité des données doit toujours être vérifiée; les dictionnaires de données devraient être approuvés afin d'assurer la cohérence des données.
  - Il convient d'essayer de conclure des partenariats avec des institutions de recherche et des consultants afin d'améliorer le savoir-faire requis pour l'évaluation des performances.
  - Les TIC et la gestion automatisée des affaires peuvent accroître les données disponibles et collectées, mais elles ne sont pas une condition indispensable à la mise en place d'un système d'évaluation de la performance.
  - Il convient d'exploiter les données déjà recueillies par les tribunaux.
  - Il importe d'être à l'écoute des citoyens et des usagers des tribunaux pour améliorer la qualité du service assuré par le tribunal.
  - Il faudrait mener des enquêtes auprès des usagers avec l'aide de spécialistes. Si cela n'est pas possible, l'avis des usagers peut être recueilli sur de simples fiches remplies par ces derniers.
  - L'évaluation de la performance n'est pas une fin en soi et doit avoir des conséquences aux niveaux individuel, organisationnel ou décisionnel, par exemple:
    - a) Information du public

- b)* Meilleure responsabilisation
  - c)* Meilleure orientation des usagers
  - d)* Identification et promotion des bonnes pratiques
  - e)* Enseignements retenus au niveau organisationnel
  - f)* Identification des besoins en matière de formation
  - g)* Récompense de la performance organisationnelle
  - h)* Récompense de la performance individuelle
  - i)* Affectation des ressources
  - j)* Planification stratégique
  - k)* Compétition pour les ressources.
- Les services d'inspection et d'autres organes de contrôle comme la cour des comptes et les services judiciaires devraient participer régulièrement à différents domaines de l'évaluation de la performance.
  - Les organes de contrôle devraient être autorisés à donner des conseils aux tribunaux sur la manière d'améliorer leurs performances.
  - L'évaluation des performances de la justice est une condition préalable à toute initiative de réforme judiciaire.

## VII. CODES DE DÉONTOLOGIE ET MÉCANISMES DISCIPLINAIRES

### 1. Introduction

Le rôle du juge est inextricablement lié à un ensemble de caractéristiques et de valeurs essentielles à la légitimité même de la fonction judiciaire. On attend avant tout des juges qu'ils fassent preuve d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance ainsi que de diligence (car tout retard dans l'administration de la justice équivaut à un déni de justice). On attend aussi d'eux qu'ils s'acquittent de leurs fonctions avec compétence et traitent les plaideurs, les témoins et les avocats avec courtoisie et respect. On attend également d'eux qu'ils soient honnêtes et respectueux des convenances, aussi bien dans le prétoire que dans leur vie privée, de manière à inspirer confiance à la population, et qu'ils se gardent de tout comportement susceptible de déshonorer la haute charge qu'ils occupent<sup>115</sup>.

La discipline judiciaire existe de longue date sous diverses formes. Cela étant, l'importance politique, sociale et économique croissante de la fonction judiciaire a donné lieu à des initiatives, à l'échelon tant international que national, visant à énoncer en détail les comportements particuliers découlant de ces valeurs et à en promouvoir le respect effectif.

#### **Encadré 52. Codes internationaux: les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire<sup>a</sup>**

Les "Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire" constituent le document le plus complet et le plus connu sur la question au niveau international<sup>b</sup>. En 2000, l'ONUDC, en collaboration avec Transparency International, a convoqué une première réunion de présidents de cours suprêmes et de juges de juridictions supérieures de huit pays d'Asie et d'Afrique dans le but d'examiner les moyens de renforcer les institutions et les procédures judiciaires dans les États participants et dans d'autres pays. Dans le cadre d'une série de réunions tenues depuis lors, le groupe a élaboré les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire<sup>c</sup>, un code de conduite pour le personnel des tribunaux<sup>d</sup>, un commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et un manuel de formation sur la déontologie judiciaire. Il est prévu d'élaborer d'autres outils, dont un outil d'apprentissage en ligne sur la déontologie judiciaire et un guide technique pour le renforcement de la déontologie et des capacités judiciaires<sup>e</sup>. À l'origine, les Principes de Bangalore ont été élaborés à partir de 24 codes distincts de déontologie judiciaire, ainsi que de huit documents établis au niveau international, essentiellement autour de la notion d'indépendance judiciaire. Par la suite, le document a été soumis à de nombreuses consultations, auxquelles ont participé des présidents de cours suprêmes et juges de haut rang de plus de 75 États Membres.

<sup>115</sup>Voir J.M. Shaman, S. Lubert et J.J. Alfani, *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville, Virginia, 1995. P. 1 à 28.

Les Principes de Bangalore s'articulent autour de six valeurs fondamentales: "indépendance", "impartialité", "intégrité", "convenances", "égalité" et "compétence et diligence". Une brève définition accompagne chacune de ces valeurs, ainsi qu'une liste des comportements que l'on attend de la part des juges en application de chacune de ces six valeurs. Les Principes de Bangalore s'adressent explicitement aux systèmes judiciaires nationaux qui ne se sont pas encore dotés d'un code de déontologie à des fins d'adoption et de mise en œuvre.

Les implications comportementales des valeurs et la conduite attendue de la part des juges qui sont officiellement prescrites dans les Principes de Bangalore sont expliquées plus en détail dans un long commentaire<sup>f</sup>. Le texte des Principes de Bangalore et le commentaire ont été étudiés par les juges représentant de nombreux pays et par des experts à de nombreuses occasions. Récemment, l'ONU DC a également parrainé un manuel de formation sur la déontologie judiciaire<sup>g</sup>, ainsi qu'un programme de formation en ligne, en cours de développement.

<sup>a</sup> [www.unodc.org/pdf/corruption/corruption\\_judicial\\_res\\_f.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_f.pdf).

<sup>b</sup> Un autre code supranational a été élaboré pour les pays d'Amérique latine. On trouvera la version anglaise de ce document sur Internet en tapant les mots "Latin American code of judicial ethics".

<sup>c</sup> Troisième réunion du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, Colombo, janvier 2003. Disponible à l'adresse [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).

<sup>d</sup> Quatrième réunion du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, Vienne, 27 et 28 octobre 2005. Disponible à l'adresse [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

<sup>e</sup> Pour des plus amples informations sur les travaux menés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, voir [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).

<sup>f</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Commentary\\_on\\_the\\_Bangalore\\_Principles\\_French.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Commentary_on_the_Bangalore_Principles_French.pdf).

<sup>g</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf).

## 2. Codes de déontologie judiciaire

Les codes de déontologie judiciaire (diversement appelés "Principes" ou "Guides") adoptés au plan national constituent un phénomène relativement récent. Avant les années 70, seuls les États-Unis avaient des codes détaillés de déontologie judiciaire. Par la suite, des codes ont été élaborés dans certains États Membres, principalement de *common law*. Depuis peu, toutefois, de nombreux États Membres ont adopté ou sont en train d'élaborer des codes de déontologie judiciaire, soit en adoptant les Principes de Bangalore, soit en s'en inspirant: Afghanistan, Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Bélarus, Bolivie, Bulgarie, Burkina Faso, Équateur, Grèce, Hongrie, Iraq, Jordanie, Lettonie, Lituanie, Îles Marshall, Maurice, Mexique, Namibie, Nigéria, Pays-Bas, Philippines, Serbie, Slovénie, Ouzbékistan, Venezuela, et plusieurs pays d'Afrique de l'Est.

Dans la plupart des États Membres, les codes de déontologie judiciaire ont été adoptés grâce aux initiatives et avec la participation d'éminents membres de l'appareil judiciaire, par exemple, aux États-Unis<sup>116</sup>, au Nigéria<sup>117</sup> et en Roumanie<sup>118</sup>. Des codes de déontologie

<sup>116</sup> Les premiers "Canons of Judicial Ethics of the United States" ont été rédigés par un comité de juges et d'avocats présidé par W. H. Taft, Président de la Cour suprême des États-Unis.

<sup>117</sup> Le texte du Code de déontologie judiciaire du Nigéria a été établi par M. L. Uwais, Président de la Cour suprême du Nigéria, et examiné par un comité de juges de haut rang sous la présidence du Président de la Cour suprême lui-même. La version définitive a ensuite été présentée à la Conférence of All Nigerian Judges, qui l'a approuvée. Le Code de déontologie judiciaire peut être consulté à l'adresse [www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm](http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm).

<sup>118</sup> Le Code roumain de déontologie judiciaire a été adopté par le Conseil suprême de la magistrature.

judiciaire ont également été adoptés pour le personnel des tribunaux de divers pays, dont les États-Unis<sup>119</sup>, la Fédération de Russie, la Roumanie<sup>120</sup> et la Serbie.

Dans certains États Membres, toute violation du code est passible de sanctions, par exemple en Italie et aux États-Unis (au plan fédéral et dans les différents États). Dans d'autres États Membres, les codes ne sont pas considérés comme des règles contraignantes, mais plutôt comme des guides décrivant la conduite idéale attendue des juges, par exemple les codes adoptés en Angleterre et au Pays de Galles, en Australie et au Canada. Dans ces pays, les instructions contraignantes, même dans le domaine de la déontologie judiciaire, seraient considérées comme contraires au principe d'indépendance judiciaire<sup>121</sup>.

Dans la plupart des États Membres ayant adopté un code de déontologie judiciaire, le code est considéré comme un document vivant car "les responsabilités et la manière dont la société perçoit les normes que les juges devraient respecter évoluent constamment"<sup>122</sup>. Par ailleurs, les codes nationaux de déontologie judiciaire varient en fonction de leur structure interne mais aussi de leur application. Il est possible d'illustrer les principales différences en suivant les lignes floues qui permettent de distinguer pays de *common law* et pays de tradition civiliste.

#### **Encadré 53. Codes de déontologie judiciaire dans les pays de *common law***

Dans les pays de tradition juridique anglo-saxonne, les codes de déontologie judiciaire sont structurés comme le sont les Principes de Bangalore. Ils énumèrent une série de principes généraux de déontologie judiciaire (généralement appelés "*canons*") dont les juges doivent s'inspirer dans leur comportement, y compris en ce qui concerne la nécessité de gagner la confiance du public. Ces principes (ou *canons*) illustrent en termes généraux les implications des valeurs fondamentales attachées à la fonction judiciaire, telles que l'indépendance, l'intégrité, l'impartialité, la compétence et la diligence. Ces principes sont suivis d'une liste de règles de ce que les juges peuvent et ne peuvent pas faire en application de ces principes au sein du prétoire comme en dehors, une attention toute particulière étant portée aux activités extrajudiciaires et politiques. Bien que ces règles soient de force obligatoire, une transgression n'entraîne pas forcément une mesure disciplinaire: il est tenu compte de facteurs tels que la gravité de la transgression, l'existence de transgressions antérieures ayant donné lieu à des sanctions, l'effet délétère sur l'image de la justice et d'autres aspects encore.

Comme tout texte écrit, les règles de déontologie sont sujettes à interprétation. Pour limiter le plus possible le risque d'interprétation erronée, on adopte un ou plusieurs des trois instruments suivants:

- a) Une partie terminologique est annexée au code pour préciser le sens des expressions utilisées dans les règles de déontologie.
- b) Chaque série de règles est suivie d'un commentaire qui en examine les implications et donne des exemples de conduite "appropriée" ou "inappropriée". Les commentaires n'ont pas d'effet obligatoire, mais constituent de simples lignes directrices concernant l'objet, le sens et l'application appropriée des règles.

<sup>119</sup>[www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx](http://www.uscourts.gov/RulesAndPolicies/CodesOfConduct.aspx).

<sup>120</sup>On peut consulter ce code sur Internet en faisant une recherche à partir des mots anglais "Romanian code of ethics for court clerks".

<sup>121</sup>Voir les pages 3 et 4 des "Principes de déontologie judiciaire" du Conseil canadien de la magistrature, à l'adresse [www.cjc-ccm.gc.ca](http://www.cjc-ccm.gc.ca). Voir également l'avant-propos du "Guide to Judicial Conduct of England and Wales" à l'adresse [www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance\\_guide\\_to\\_judicial\\_conduct\\_update\\_2008.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf).

<sup>122</sup>Citation de l'avant-propos du "Guide to Judicial Conduct of England and Wales"; pour le site Web, voir la note précédente.



c) Dans de nombreux États, les juges qui ne sont pas certains du sens des règles sont en droit de demander et de recevoir un avis consultatif d'une institution faisant autorité et ayant qualité pour émettre de tels avis. Il est intéressant de noter toutefois que d'aucuns se sont demandés si ces institutions devaient vraiment émettre des avis consultatifs, surtout lorsque l'institution en question détient également des pouvoirs disciplinaires. On peut en effet craindre, tout particulièrement dans ce cas, que l'avis émis n'oblige l'institution à prendre des mesures disciplinaires qu'elle pourrait ne pas souhaiter prendre par la suite une fois que tous les faits en cause ont été mis au jour. Bien que les avis consultatifs ne soient pas, de par leur nature même, d'application obligatoire, certaines de ces institutions ajoutent une réserve indiquant la nature provisoire de l'avis et précisant que l'autorité consultative pourrait avoir un avis différent à l'avenir si d'autres faits lui sont présentés.

Les effets proactifs de telles mesures sont encore renforcés par le fait que la nature, la teneur et l'interprétation de nombreux codes de déontologie judiciaire (valeurs, principes, commentaires et avis consultatifs) sont aisément accessibles sur Internet dans leur intégralité<sup>a</sup>. Cette facilité d'accès peut également s'avérer utile pour les citoyens et pour tous ceux qui se soucient de promouvoir la déontologie judiciaire.

<sup>a</sup>[www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm](http://www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm).

Si, d'un côté, des pays ont adopté des codes de déontologie judiciaire incitatifs ou contraignants, de nombreux autres appliquent une discipline judiciaire sans avoir recours à de tels codes. C'est le cas, par exemple, de la plupart des pays de tradition civiliste, comme le montre une enquête récente menée par le Réseau européen des conseils de la justice concernant la déontologie judiciaire dans 17 pays européens<sup>123</sup>. Dans la plupart de ces pays, les décisions disciplinaires sont prises dans une large mesure en application de principes énoncés en termes assez vagues (par exemple, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Suède et, jusqu'en 2006, en Italie). Dans certains de ces pays, par exemple en Allemagne, il est fait référence aux lois régissant la discipline des fonctionnaires, à l'exclusion de normes qui sont incompatibles avec la fonction judiciaire (par exemple celles exigeant de suivre les instructions d'un chef de service). Il s'ensuit que, dans ces pays, l'on ne peut savoir quels sont les comportements inappropriés et passibles de sanction qu'en analysant les décisions disciplinaires prononcées antérieurement, lesquelles en outre ne sont guère faciles d'accès au public, ni même aux chercheurs. Ce type de système disciplinaire a fait l'objet de critiques à deux titres bien différents: *a)* le pouvoir d'appréciation très large dont disposent les autorités disciplinaires pourrait porter atteinte à l'indépendance, dans la mesure où ces autorités pourraient en abuser pour sanctionner les juges en raison de leur orientation judiciaire; et *b)* un pouvoir d'appréciation très large conféré aux autorités disciplinaires, souvent composées exclusivement ou majoritairement de juges, pourrait priver le système disciplinaire de toute efficacité, étant donné que les autorités pourraient faire usage de leur pouvoir avec une extrême indulgence lorsqu'elles ont à se prononcer sur le comportement inapproprié d'un de leurs confrères. Il convient toutefois de relever que des pays de tradition civiliste ont eux aussi récemment adopté des codes de déontologie judiciaire, ou sont sur le point de le faire.

<sup>123</sup>[www.csm.it/ENCJ/pdf/RelazioneFinaleWGJudicialConduct-EN.pdf](http://www.csm.it/ENCJ/pdf/RelazioneFinaleWGJudicialConduct-EN.pdf).

#### Encadré 54. Tendances dans l'adoption de codes de déontologie judiciaire dans les pays de tradition civiliste

Certains pays de tradition civiliste ont adopté, ou sont en train d'élaborer, des codes de déontologie judiciaire. Dans sa loi sur le pouvoir judiciaire (*Ley orgánica del poder judicial*), l'Espagne a énuméré 39 violations disciplinaires classées en trois catégories (très graves, graves, mineures); la Roumanie a un code comprenant 33 règles fondamentales; la France et les Pays-Bas sont en train d'élaborer un code détaillé, contraignant; l'Italie a adopté une loi en 2006 qui non seulement contient une liste détaillée des violations disciplinaires dans l'exercice des fonctions et à l'extérieur du prétoire, mais indique aussi le type de sanctions dont chacune de ces violations est passible. En Hongrie, en Pologne, et en République slovaque, des règles de déontologie judiciaire ont été rédigées par l'association nationale des juges et/ou adoptées par le Conseil judiciaire national. Ces codes ne sont pas d'application obligatoire, mais ils influent certainement sur les décisions en matière disciplinaire, et montrent clairement que la tendance à l'adoption d'un ensemble de règles régissant la conduite des juges en tant que volet essentiel de la justice touche un nombre croissant de pays de tradition civiliste.

Si l'adoption de codes de déontologie judiciaire reste peu fréquente dans les pays de tradition civiliste, les codes déjà adoptés, ainsi que ceux en voie d'élaboration, diffèrent structurellement des codes des pays de *common law* pour ce qui est de régir le comportement des juges au sein et en dehors du prétoire. Aucun commentaire ni aucune liste terminologique ne sont fournis, et aucun avis consultatif n'est émis. La liste des violations disciplinaires présente la même structure qu'un code pénal. Une structure similaire a été utilisée dans le code chinois de déontologie judiciaire, qui compte 50 dispositions disciplinaires<sup>124</sup>. Dans certains pays, dont l'Italie, la procédure à suivre en matière disciplinaire doit être la même que la procédure pénale "dans la mesure où elle est applicable".

Dans la plupart des États Membres, les codes de déontologie judiciaire ont été adoptés à la suite d'initiatives et avec la participation de membres éminents de l'ordre judiciaire, par exemple, en Angleterre et au Pays de Galles<sup>125</sup>, aux États-Unis<sup>126</sup> et en Roumanie<sup>127</sup>. Dans certains États Membres (Nigéria, Roumanie, Serbie, par exemple), l'élaboration d'un code de conduite des juges ou des greffiers s'est faite avec la participation générale des intervenants du système de justice. Cette participation avait un double objectif: d'une part, veiller à ce que le code tienne compte des normes, des contenus et des problèmes déontologiques qui se posent dans le contexte considéré; d'autre part, mieux faire respecter le code grâce à des consultations générales avec les parties prenantes.

#### Encadré 55. Élaboration du code de déontologie judiciaire du Nigéria

En 1995, la All Nigeria Judges Conference a demandé l'élaboration d'un code de déontologie judiciaire écrit. Le Président de la Cour suprême a nommé un comité de rédaction composé de juges de rang élevé. Le projet établi par le comité a été examiné dans un premier temps par un conseil présidé par le Président de la Cour Suprême du Nigéria et composé de tous les présidents des hautes cours des 36 États que compte le pays. Le texte en a été ensuite distribué, pour commentaires et observations, aux juges de

<sup>124</sup>[www.accci.com.au/code.htm](http://www.accci.com.au/code.htm).

<sup>125</sup>Les premiers "Canons of Judicial Ethics of the United States" ont été rédigés par un comité de juges et d'avocats présidé par W. H. Taft, Président de la Cour suprême des États-Unis.

<sup>126</sup>Le Code roumain de déontologie judiciaire a été adopté par le Conseil suprême de la magistrature.

<sup>127</sup>[www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct](http://www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct).

tous les tribunaux. Les observations communiquées ont ensuite été soumises de nouveau à l'examen de ce conseil. La version ainsi révisée a ensuite été remise pour examen à la Conférence bisannuelle de tous les juges des tribunaux inférieurs du Nigéria et à la Conférence de tous les juges des tribunaux supérieurs du Nigéria, qui ont approuvé le Code de déontologie judiciaire de la République fédérale du Nigéria en 1997<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Les informations relatives à l'élaboration du Code de déontologie judiciaire de la République fédérale du Nigéria (qui sont ici résumées) ont été communiquées par le Président de la Cour suprême du Nigéria, M.L. Uwais. Pour le texte du code, voir [www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm](http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicialOfficers.htm).

### Encadré 56. Élaboration du Code de déontologie des greffiers en Roumanie

C'est l'École nationale des greffes qui a pris l'initiative d'élaborer un code de déontologie à l'intention des greffiers, en collaboration avec une initiative juridique de l'American Bar Association pour l'Europe centrale et l'Eurasie (CEELI). Pour garantir la crédibilité et obtenir le point de vue de tous les principaux intervenants dans le domaine de la justice, le comité de rédaction comptait des représentants du Ministère de la justice, de la direction de l'École nationale des greffes, du syndicat des greffiers, de la cour d'appel de Bucarest, de l'Association du barreau de Bucarest, de l'Agence nationale des fonctionnaires, du Bureau du procureur de la Haute Cour de Cassation et du CEELI. Le projet de code a été affiché sur le site de l'École nationale des greffes et soumis aux tribunaux du pays tout entier pour commentaire, ainsi qu'au Ministère de la justice, à l'Institut national de la magistrature et à d'autres organismes publics. Le Conseil supérieur de la magistrature, à qui revenait l'approbation finale, a constitué un groupe de travail qui a examiné les suggestions reçues; le code a finalement été approuvé en avril 2005<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Pour un complément d'information et des précisions sur la procédure suivie pour élaborer et approuver le code, voir [www.abanet.org/rol/publications/romania\\_clerks\\_ethics\\_06.2005.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf).

## 3. Mécanismes et sanctions disciplinaires

Dans certains pays de *common law*, la seule sanction en cas d'inconduite d'un juge est la révocation. C'est ce qui se passe notamment au Canada et en Australie. Le Conseil canadien de la magistrature (composé exclusivement de juges) a autorité pour enquêter en cas de plainte ou d'allégation d'inconduite de la part de juges fédéraux. Si le Conseil conclut qu'il y a eu manquement grave, il peut recommander au Ministre de la justice que le juge soit démis de ses fonctions. Le Ministre doit, lui, obtenir l'assentiment de la Chambre des communes et du Sénat. En Australie également, la seule mesure en cas d'inconduite de la part d'un juge est la révocation; la procédure est semblable à celle suivie au Canada.

Jusqu'à la seconde moitié du siècle dernier, les États-Unis appliquaient une politique similaire du "tout ou rien", qui n'était valable que dans les cas d'écarts extrêmes de conduite. Un juge fédéral pouvait être démis de ses fonctions par une procédure d'*impeachment* (mécanisme de destitution dans lequel la Chambre des représentants procède à la mise en accusation et le Sénat au jugement). Un juge étatique pouvait être démis par une procédure d'*impeachment* mais également par une procédure tout aussi lourde de *recall* (révocation par les électeurs) ou d'*address* (révocation demandée à l'exécutif

par le pouvoir législatif). Ces remèdes extrêmes et inefficaces existent encore, mais, à partir des années 60, des codes de déontologie judiciaire ont été progressivement appliqués dans les 50 États, ainsi qu'au niveau fédéral.

#### Encadré 57. Initiative, procédure et sanctions disciplinaires aux États-Unis

a) Au niveau des États, les codes de déontologie judiciaire, qui sont semblables les uns aux autres, sont appliqués par des organismes de déontologie judiciaire entièrement composés de juges, d'avocats et de citoyens de probité reconnue, selon des proportions qui varient d'un État à l'autre<sup>a</sup>. Ces organismes sont habilités à mener une enquête suite à une plainte déposée par un particulier, ou même de leur propre initiative. La procédure est quasi judiciaire et l'organisme peut, selon l'État, imposer ou recommander à une instance supérieure diverses sanctions en cas d'inconduite d'un juge, telles que l'avertissement, l'admonestation, le blâme, l'amende, la suspension, la mise à la retraite ou la révocation. Il est toujours possible de faire appel d'une décision disciplinaire auprès d'un tribunal supérieur de l'État. Dans divers États, les mesures disciplinaires prises par les organismes de déontologie judiciaire sont rendues publiques à différents stades de la procédure (en cours d'enquête, au moment de la mise en accusation ou lorsque la sanction est prononcée).

b) Au niveau fédéral, la procédure d'*impeachment* reste le seul moyen de révoquer un juge. Depuis 1980, une loi fédérale sur la déontologie et les incapacités judiciaires intitulée "*Judicial Conduct and Disability Act*" autorise tout citoyen à déposer une plainte auprès de la cour d'appel compétente s'il estime qu'un juge fédéral s'est livré à un comportement nuisant au bon exercice de la justice (y compris dans les éventuels cas de handicap mental ou physique). Le président de la cour compétente examine la plainte et soit il la rejette, soit, si elle est fondée, il nomme un comité de juges chargé de mener une enquête et d'établir un rapport à l'intention du conseil judiciaire de la cour, lequel, à son tour, peut rejeter la plainte ou procéder au jugement, et même imposer des sanctions comme le blâme ou la réprimande soit par communication privée, soit par annonce publique. En cas d'inconduite très grave, le conseil judiciaire peut demander à la Conférence judiciaire des États-Unis (présidée par le Président de la Cour suprême et composée de juges représentant toutes les circonscriptions judiciaires) de renvoyer l'affaire à la Chambre des représentants pour une éventuelle procédure d'*impeachment*. Toute partie plaignante ou tout juge se sentant lésé par la mesure du conseil peut présenter un recours auprès de la Conférence judiciaire des États-Unis.

Il est bon de noter que:

- La plainte, à moins qu'elle ne débouche sur la procédure d'*impeachment*, n'est examinée et jugée à tous les niveaux de la procédure disciplinaire (ou pour incapacité) que par des juges (présidents des cours d'appel, comités d'enquête et conseils judiciaires des cours d'appel et Conférence judiciaire des États-Unis).
- La partie plaignante doit être tenue informée de la procédure disciplinaire et de son résultat, et est en droit d'engager un recours.
- En 2004, le Président de la Cour suprême des États-Unis a nommé une commission chargée d'évaluer l'efficacité du système disciplinaire. La commission a passé en revue les plaintes qui avaient été rejetées et mené de nombreux entretiens. Bien que satisfaite des résultats de l'enquête, la commission a formulé plusieurs recommandations en 2006<sup>b</sup>. Elle a notamment recommandé que les tribunaux de district fassent mieux faire connaître aux citoyens leur droit de déposer une plainte et la procédure à suivre, et que des programmes d'orientation spéciaux soient mis en place pour les nouveaux juges présidents pour éviter tout rejet injustifié de plaintes.

Tant au niveau des États qu'au plan fédéral, toute plainte visant la conduite d'un juge doit être rejetée si elle a directement trait au fond d'une décision judiciaire ou d'une décision relative à la procédure.

<sup>a</sup> [www.ajs.org/ethics/eth\\_jud\\_conduct.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp).

<sup>b</sup> [www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf](http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf).

### Encadré 58. Initiative, procédure et sanctions disciplinaires dans les pays de tradition civiliste

Il existe d'importantes différences entre les pays de tradition civiliste pour ce qui est de savoir à qui revient l'initiative de la procédure disciplinaire, comment se composent les autorités chargées des questions disciplinaires et quelles sont les sanctions appliquées. Voici quelques-unes des différences les plus marquantes:

a) Dans certains pays, l'initiative relève du Ministre de la justice, qui partage ce pouvoir avec d'autres autorités: en Italie, avec le procureur général de la Cour de cassation et en France avec les présidents des cours d'appel. En Autriche, c'est la même autorité collégiale qui peut lancer une procédure disciplinaire, mener l'enquête et prononcer un jugement (mais ceux qui mènent l'enquête ne participent pas au jugement).

b) Dans certains pays, le pouvoir disciplinaire incombe exclusivement à des autorités collégiales opérant au niveau national (en Italie, par exemple, le premier degré de la procédure disciplinaire est assuré par le Conseil supérieur de la magistrature, alors que la procédure d'appel relève de la Cour de cassation). Dans d'autres pays, comme en Allemagne ou en Autriche, le premier degré de la procédure disciplinaire relève d'organes rattachés aux diverses cours d'appel.

c) Dans certains pays, les organes chargés de juger sont composés exclusivement de juges (par exemple en Autriche et en Allemagne). Ailleurs, ils comptent une majorité de juges et une minorité de non juges (avocats, professeurs de droit et autres), comme en Italie et en France. Cela étant, au niveau des procédures d'appel, les organes sont composés exclusivement de juges. Il convient de noter qu'au premier degré, les organes chargés de juger en Italie et en France comptent également des procureurs du fait que les juges et les procureurs appartiennent au même corps (ils sont recrutés conjointement et peuvent passer d'une fonction à l'autre en cours de carrière). En Italie, le code de déontologie, la procédure disciplinaire et l'organe de jugement sont les mêmes pour les juges et les procureurs. Dans certains pays—Allemagne, Belgique et France, par exemple—, le président du tribunal peut sanctionner un de ses juges directement en prononçant une sanction mineure, comme un avertissement.

d) Dans la plupart des pays de tradition civiliste, les catégories et le nombre de sanctions disciplinaires varient. Elles vont de l'avertissement à la révocation (dans certains cas avec réduction du montant de la pension, voire perte des droits à pension). Certaines sanctions sont de nature financière, telle que la réduction de salaire (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Hongrie et République slovaque) ou une amende (Allemagne, Danemark, Espagne). D'autres sanctions ont des conséquences financières, comme la rétrogradation (France) ou la réduction d'ancienneté (Italie). Dans la plupart des pays, la mutation fait également partie des sanctions disciplinaires. Dans tous les pays, les juges peuvent être suspendus de leurs fonctions s'ils sont accusés d'une inconduite très grave ou d'une infraction pénale.

e) Comme dans les pays de *common law*, il existe des garanties pour le juge soupçonné d'inconduite ou sanctionné pour inconduite. Dès l'ouverture d'une procédure disciplinaire, le juge a le droit d'être entendu et d'être assisté par un avocat (de fait, il s'agit presque toujours d'un autre juge) et tous les stades de la procédure. Dans tous les pays, en outre, le juge sanctionné peut faire appel du jugement par voie soit administrative, soit judiciaire, soit encore les deux à la fois (Allemagne).

f) Dans les pays de tradition civiliste, les rôles des citoyens dans les procédures disciplinaires est très limité. Dans la plupart d'entre eux, il n'existe aucune procédure officielle permettant à un particulier de porter plainte. Les citoyens peuvent certes adresser leur plainte aux instances autorisées à engager les procédures disciplinaires, mais en général n'ont même pas le droit de connaître l'issue donnée à l'affaire. En tout état de cause, ils ne peuvent se porter partie à une procédure disciplinaire comme cela est possible dans certains pays de *common law*<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Une réforme récente de la Constitution française exige toutefois que la loi autorise les justiciables à saisir le Conseil supérieur de la magistrature et à être informés des décisions du Conseil (article 34 de la Loi constitutionnelle n° 2008-724).

#### 4. Conclusions et recommandations

- Il conviendrait d'élaborer les codes de déontologie en suivant une approche participative, étant donné que les principes déontologiques doivent tenir compte des normes éthiques, de leur teneur et des problèmes déontologiques dans un contexte donné. Il existe une relation étroite entre le respect du code et son appropriation, si bien que plus les juges s'approprient le code du fait qu'ils ont été consultés, plus le code aura des chances d'être appliqué.
- Le processus participatif d'élaboration des codes devrait également inclure des parties prenantes externes de manière à ce que les principes éthiques tiennent compte du point de vue "des clients" (par exemple, barreau, milieu universitaire, organismes de la société civile, police, associations professionnelles).
- Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire et des normes régionales analogues, principalement, peuvent servir de source d'inspiration initiale pour élaborer le code.
- Il convient d'envisager le code comme un document vivant et de le réviser régulièrement en fonction des problèmes déontologiques qui se posent et de l'efficacité avec laquelle le code permet de les surmonter.
- Il convient de mettre en place un mécanisme de diffusion du code et de veiller à ce que tous les juges en obtiennent un exemplaire.
- Il convient de mettre en place un programme d'éthique professionnelle à l'intention des juges.
- Il convient de prévoir une instance consultative permettant aux juges d'obtenir des consignes concrètes en matière de comportement.
- Il convient de diffuser les principes aux usagers des tribunaux d'une manière générale.
- Il convient de prévoir un système de retour d'information permettant à toute personne estimant que le comportement d'un juge n'est pas conforme aux normes de porter plainte auprès d'une autorité compétente. Il convient en outre de veiller à ce que les personnes ayant déposé une plainte soient informées de la suite donnée à leur plainte.





## RÉFÉRENCES

- A sample training agenda, including an overview of session objectives and teaching strategy, [http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1\\_Judicial\\_Reform\\_Adocacy\\_Orientation\\_Workshop.pdf](http://philja.judiciary.gov.ph/attachments/1_Judicial_Reform_Adocacy_Orientation_Workshop.pdf).
- American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice II: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers, p. 19 à 21 (février 2009), [www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf](http://www.abanet.org/legalservices/probono/report2.pdf). Voir également les facteurs qui découragent la participation aux activités bénévoles. Ibid., p. 22 et 23.
- American Bar Association Standing Committee on Pro Bono and Public Service, Supporting Justice: A Report on the Pro Bono Work of America's Lawyers 6.
- American Judicature Society, Model Code of Conduct for Non-judicial Court Employees, [www.ajs.org/ethics/eth\\_non-judic-employ.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_non-judic-employ.asp), National Association of Court Management (NACM), Model Code of Conduct for Court Professionals, [www.nacmnet.org/codeofconduct.html](http://www.nacmnet.org/codeofconduct.html), Judicial Conference, Code of Conduct for Judicial Employees, [www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html](http://www.uscourts.gov/guide/vol2/ch2a.html).
- Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts p. 1 (2009); Conference of State Court Administrators, White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice, p. 4 (novembre 2007).
- Brennan Center for Justice, Language Access in State Courts, p. 11 à 33 (2009).
- CEPEJ (2006), Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires.
- Checchi and Co. Consulting, Inc., Guatemala Justice Program 1999-2004: Final Report 29-31 (2004).
- Codes de conduite du personnel non judiciaire adoptés au cours des quelques années écoulées: Bulgarie en 2003, Philippines en 2004 ([http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts\\_jun04.htm](http://philja.judiciary.gov.ph/alerts/2004/e-alerts_jun04.htm)), Roumanie en 2006 ([www.csm1909.ro/csm/linkuri/02\\_06\\_2006\\_4521\\_en.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/02_06_2006_4521_en.doc)), Russie en 2006 ([www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct%20106Eng.doc](http://www.nacmnet.org/ethics/Ethics%20101208/Russian%20Fed%20Rules%20of%20Conduct%20106Eng.doc)), Serbie en 2009, Ukraine en 2009, et Kosovo en 2010 ([www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi\\_Etikes\\_Stafi\\_Gjyqesor\\_Eng.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi_Etikes_Stafi_Gjyqesor_Eng.pdf)).
- Cohen, M. D., March, J. G., et Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1 à 25. March, J. G., et Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen.
- Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, <http://www.judicialintegritygroup.org/resources/1380382-Bangalore-Prin-F.PDF>.
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (2006), *Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Strasbourg: Commission européenne pour l'efficacité de la justice.
- Conference of State Court Administrators, White Paper on Court Interpretation: Fundamental to Access to Justice, p. 4 (novembre 2007).
- Conseil canadien de la magistrature, Principes de déontologie judiciaire, p. 3 et 4, [www.cjc-ccm.gc.ca](http://www.cjc-ccm.gc.ca). Voir également l'avant-propos du "Guide to Judicial Conduct of England and Wales", [www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance\\_guide\\_to\\_judicial\\_conduct\\_update\\_2008.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/guidance_guide_to_judicial_conduct_update_2008.pdf).
- Constitution française (article 34 de la Loi constitutionnelle n° 2008-724).
- Contini, F., Mohr R. 2008. *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*. Saarbrücken: VDM. 120 p.
- Contini, F., et Lanzara, G. F. (dir. publ.). (novembre 2008). *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*: Palgrave Macmillan.
- Convention des Nations Unies contre la corruption, article 13-1.

- Court Service of Ireland, guide de ressources pédagogiques, “Let’s Look at the Law,” [www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools](http://www.courts.ie/courts.ie/Library3.nsf/PageCurrentWebLookUpTopNav/Schools).
- Définitions de l’OCDE (Glossaire des principaux termes relatifs à l’évaluation, CAD, mai 2002), <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> et définitions de l’USAID. Voir aussi The United Nations Rule of Law Indicators, Implementation Guide and Project Tools (2011), [www.un.org/en/peacekeeping/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf).
- Département des opérations de maintien de la paix de l’ONU—Service consultatif du droit pénal et des questions judiciaires—Justice Update vol 2, mai 2011 [www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/justice052011.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/justice052011.pdf).
- Department of Audits and Accounts, Special Report on State Employee Incentive Payments, Fiscal Year 2008, p. 3 et 4 (avril 2009), [www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud](http://www.audits.ga.gov/rsaAudits/viewMain.aud).
- Di Federico, Giuseppe (dir. publ.—2005), Recruitment, Professional Evaluations and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain, Lo Scarabeo, Bologna, [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it).
- Di Federico, Giuseppe, “Recruitment, Professional Evaluation, Career and Discipline of Judges and Prosecutors in Italy”; voir aussi, G. Di Federico, “Independence and Accountability of the Italian Judiciary: the Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective,” dans A. Sajo (dir. publ.), Judicial Integrity, Martinus Nijhoff, Publishers, Leiden/Boston, 2004, p. 181 à 206.
- DiIulio, J. J., Alpert, G. P., Moore, M. H., Cole, G. F., Petersilia, J., Logan, C. H., *et al.* (1993). *Performance Measures for the Criminal Justice System. Discussion Papers from the BJS-Princeton Project*: Bureau of Justice Statistics—Princeton University Study Group on Criminal Justice Performance Measures.
- Enquêtes complètes auprès des usagers des tribunaux, voir, d’une manière générale, par exemple, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States: Technical Assessment Report (janvier 2006), [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf); Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces: Technical Assessment Report (mars 2006), [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).
- Esterling, K.M. (1999), *Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench*, in *Judicature*, Vol.82, no. 5, p. 2006-215.
- Fabri, M., et Contini, F. (dir. publ.). (2001). *Justice and Technology in Europe: How ICT is Changing Judicial Business*. La Haye (Pays-Bas): Kluwer Law International.
- Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., et Pauliat, H. (dir. publ.) (2005). *L’administration de la justice en Europe et l’évaluation de sa qualité*. Paris: Montchrestien.
- Federal Judicial Center, Benchbook for United States District Court Judges (4<sup>e</sup> édition, avec révision de mars 2000), [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/\\$file/Benchbk.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Benchbk.pdf/$file/Benchbk.pdf).
- Foundation of University Legal Clinics, Annual Report on Activity of Student Legal Clinics 2006/07, [www.fupp.org.pl/down/prezentacja\\_2006-2007.ppt](http://www.fupp.org.pl/down/prezentacja_2006-2007.ppt) (en polonais).
- Foundation of University Legal Clinics, Annual Report on Activity of Student Legal Clinics 2006/07, [www.fupp.org.pl](http://www.fupp.org.pl); Stephen Golub, *Nonlawyers as Legal Resources for Their Communities*, dans *Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* 297, 303 (Mary McClymont & Stephen Golub eds., 2000).
- Friedman, L.M. (1994), *Total justice*, Russel Sage, New York; Irschl R. (2004), *Juristocracy—Political not Juridical*, dans *The Good Society*, vol. 13, no. 3, 6-11; Tate C.N. et T. Vallinder (dir. publ.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York.
- Groupe judiciaire sur le renforcement de l’intégrité de la justice, [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).
- Guides pour usagers des tribunaux:[http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=259&Itemid=124](http://fcthighcourt.gov.ng/index.php?option=com_content&view=article&id=259&Itemid=124).
- Hagsgård, MB. 2008. *Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management*. *International Journal For Court Administration* 1:13-8.
- Hagsgård, MB. 2008. *Internal and External Dialogue: A Method for Quality Court Management*. *International Journal For Court Administration* 1:13-8, p. 77 à 84.

- Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Nations Unies, New York et Genève 2006, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit—Cartographie du secteur de la justice, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingfr.pdf>.
- Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Nations Unies, New York et Genève 2008, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit—Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HybridCourtsfr.pdf>.
- Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Nations Unies, New York et Genève 2009, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit—Amnisties, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_fr.pdf).
- Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Nations Unies, New York et Genève 2009, Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit—Consultations nationales sur la justice en période de transition, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ_FR.pdf).
- Shaman J.M., Lubert, S. et Alfini, J.J., *Judicial Conduct and Ethics*. Michie Law Publications, Charlottesville Virginia, 1995. p.1 à 28.
- Judicial Appointments in England and Wales: Policies and Procedures, [www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact](http://www.dca.gov.uk/judicial/appointments/jappinfr.htm#contact).
- Judicial Council Reforms for an Independent Judiciary. Examples from Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Palestine, International Federation for Human Rights, mai 2009, [www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a83c4420.pdf).
- Karl E. Thoennes III, A National Inventory and Review of Ethics Codes for Court Managers and Staff (Institute for Court Management, 2007), [www.ncsconline.org/D\\_Icm/programs/cedp/papers/Research\\_Papers\\_2007/Thoennes\\_NACM-Code.pdf](http://www.ncsconline.org/D_Icm/programs/cedp/papers/Research_Papers_2007/Thoennes_NACM-Code.pdf).
- Langbroek, P., et Fabri, M. (2007). Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. Dans P. Langbroek et M. Fabri (dir. publ.), *The right judge for each case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Antwerp: Intersentia.
- Le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, avec l'appui de l'ONUDC, du Ministère britannique du développement international (DFID) et de Transparency International, a défini un certain nombre de principes fondamentaux et de lignes directrices à adopter lors de l'élaboration des indicateurs et des outils d'évaluation correspondants, [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).
- Legal Aid Board of South Africa, Annual Report 2009-2010 p. 2.
- Legal Services Corporation, Documenting the Justice Gap in America: The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans p. 15 (2<sup>e</sup> édition; juin 2007), [www.lsc.gov/justicegap.pdf](http://www.lsc.gov/justicegap.pdf). Ibid. p. 4. Ibid. p. 9, 12. South Africa's Justice Centres, [www.legal-aid.co.za](http://www.legal-aid.co.za), Legal Aid Center au Belize ([www.belize-law.org/legal\\_aid.html](http://www.belize-law.org/legal_aid.html)); Legal Aid Department à Hong Kong ([www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf)); Legal Assistance Centre en Namibie ([www.lac.org.na](http://www.lac.org.na)); Legal Aid Bureau à Singapour <http://app2.lab.gov.sg/>; et Community Legal Advice Centres en Angleterre (<http://www.lawcentres.org.uk>).
- Legal Services Corporation, Fact Sheet: Statutory Restrictions on LSC-Funded Programs, disponible à l'adresse [www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf](http://www.lsc.gov/pdfs/Restrictions.pdf). South Africa, civil legal aid Legal Aid Board, Legal Aid Guide 2009, p. 48 à 52, disponible à l'adresse [www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf](http://www.legal-aid.co.za/images/legal-services/Guide/laguide.pdf). À Hong Kong, Legal Aid Department, Guide to Legal Aid Services in Hong Kong, p. 6, [www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide\\_to\\_legal\\_aid\\_services\\_in\\_hongkong%28e%29\\_lowr.pdf](http://www.lad.gov.hk/eng/documents/ppr/publication/guide_to_legal_aid_services_in_hongkong%28e%29_lowr.pdf).
- Les listes de contrôle s'inspirent de l'expérience du cabinet Skadden, Arps, Slate, Meagher et Flom LLP sis à New York et sont détaillées dans: Ronald J. Tabak, *How Law Firms Can Act to Increase Pro Bono Representation* (2003), [www.probonocentrum.cz/\\_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AF1/Tabak\\_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf](http://www.probonocentrum.cz/_files/file/podklady%20pro%20kulat%C3%BD%20st%C5%AF1/Tabak_How%20law%20firms%20can%20act%20to%20increase%20pro%20bono%20representation.pdf).
- Linn Hammergren, *Institutional Strengthening and Justice Reform* 16-21 (USAID Center for Democracy and Governance Paper No. PN-ACD-020, août 1998).
- Mise en place d'un programme d'interprétation, [www.ncsconline.org/D\\_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html](http://www.ncsconline.org/D_Research/CourtInterp/CICourtConsort.html). The National Association of Judiciary Interpreters and Translators, [www.najit.org](http://www.najit.org).

- National Association of Judiciary Interpreters and Translators, *Position Paper: Telephone Interpreting in Legal Settings* p. 1 (février 2009), [www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf](http://www.najit.org/publications/Telephone%20Interpreting.pdf).
- National Association of Judiciary Interpreters and Translators, Code of Ethics and Professional Responsibilities, [http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15\\_403\\_707](http://ethics.iit.edu/indexOfCodes-2.php?key=15_403_707).
- National Conference of State Trial Judges (États-Unis) (1992). *Trial management standards recommended by [the] National Conference of State Trial Judges*. Chicago: American Bar Association.
- Ng, G. Y., Velicogna, M., et Dallara, C. (2008). *Suivi et évaluation du système judiciaire: une étude comparative*. Strasbourg: Commission européenne pour l'efficacité de la justice.
- Nigerian Code of Conduct for Judicial Officers, [www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicial-Officers.htm](http://www.nigeria-law.org/CodeOfConductForJudicial-Officers.htm).
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) (2002), *Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States, Technical Assessment Report*, janvier 2006, [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf). ONUDC (2004), *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces, Vienna, Jakarta 2004*, [/www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf).
- Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC), Programme mondial contre la corruption, Vienne, mai 2001, *An Economic and Jurimetrics Analysis of Official Corruption in the Courts*: [www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf).
- Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC), Programme mondial contre la corruption, Vienne, mai 2001, *Investigating the Links between Access to Justice and Governance Factors*: [www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp13.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp13.pdf).
- ONUDC, Judicial Ethics Training Manual for the Nigerian Judiciary: [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_unodc\\_judicial\\_training.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf).
- ONUDC, septembre 2007, Commentaire des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire: <http://www.judicialintegritygroup.org/resources/1380382-BangalorePrin-F.PDF>.
- OPM, Incentive Awards: The Changing Face of Performance Recognition, p. 8 et 9.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14-3 d; Convention européenne des droits de l'homme, article 6-3 c; Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 8-2; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul), article 7.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14-1; Convention européenne des droits de l'homme, article 6-1.
- Penal Reform International, Index of Good Practices in Providing Legal Services in the Criminal Justice System 15 (Version 2, février 2006).
- “Performance Measurement” *A Dictionary of Business and Management*. Ed. Jonathan Law. Oxford University Press, 2006. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. [www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763](http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t18.e4763).
- PNUD: Police Practices: Obstructions to Poor People's Access to Justice, 2003 <http://regionalcentre-bangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ObstructionstoPoorPeoplesAccessstoJustice.pdf>.
- PNUD: Interfaces between Formal and Informal Justice Systems to Strengthen Access to Justice by Disadvantaged People, Sinclair Dinnen, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, novembre 2003, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/FormalandInformalJusticeSystems.pdf>.
- Premiers “Canons” de la déontologie judiciaire aux États-Unis, rédigés par un comité de juges et d'avocats, sous la présidence de W. H. Taft, Président de la Cour suprême des États-Unis.
- Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Troisième valeur: Intégrité, Application 3.2.
- Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Quatrième valeur: Convenances, Application 4.15 (contrôle concernant l'acceptation d'un don ou d'une faveur); Cinquième valeur: Égalité, Application 5.4 (contrôle concernant l'égalité de traitement et la non-discrimination); Sixième valeur: Compétence et diligence, Application 6.6 (contrôle concernant le maintien de l'ordre et le respect des règles du décorum dans toutes les procédures).
- Procédure suivie pour l'élaboration et l'approbation du code en Roumanie, [www.abanet.org/rol/publications/romania\\_clerks\\_ethics\\_06.2005.pdf](http://www.abanet.org/rol/publications/romania_clerks_ethics_06.2005.pdf).

- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute* 5, 15 (2006).
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Programming for Justice: Access for All, A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* 5 (2005).
- Programme des Nations Unies pour le développement: *Lessons From the Asia-Pacific Rights and Justice Initiative - Applying HRBA to Justice Programmes* (lessons learned, guidelines and case studies from the Asia-Pacific)  
<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/lessons.html>  
<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/guidelines.html>  
<http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/tools/casestudies.html>.
- Programme des Nations Unies pour le développement: *Programming for Justice, Access for all, a Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, 2005, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf>.
- Programme des Nations Unies pour le développement: *The Asia-Pacific Rights and Justice Initiative (AP-A2J)*, août 2002, <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/about.html>.
- Public Interest Law Initiative and Open Society Justice Initiative, *2nd European Forum on Access to Justice (Budapest, Hongrie, 24-26 février 2005): Preliminary Forum Report* 26 (2005).
- Quatrième réunion du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, Vienne, 27 et 28 octobre 2005, [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).
- Rapport de la quatrième réunion du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice (Vienne, 27 et 28 octobre 2005), p. 18 à 21, [www.unodc.org/pdf/corruption/publication\\_jig4.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publication_jig4.pdf).
- Reiling, D. 2009. *Technology for Justice. How Information Technology Can Support Judicial Reform*. Leiden University Press. 310 p.
- Réseau européen des conseils de la justice (RECJ), Groupe de travail sur la gestion de la qualité. 2008. *Rapport du Groupe de travail du RECJ sur la gestion de la qualité*, Réseau européen des conseils de la justice, Budapest.
- Rodgers et Hunter plaidant pour l'efficacité de la direction par objectif et Dinesh et Palmer décrivant des failles de cette méthode, Rodgers, R., Hunter, JH. 1992. *A foundation of good management practice in Government: management by objectives. Public Administration Review* 52; David Dinesh, Palmer, E., 1998, *Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again? Management Decision* 36 363-9.
- Roger E. Hartley, Lisa M. Holmes (2002), *The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees*, dans *Political Science Quarterly*, vol. 117, n° 2, p. 259 à 278.
- Schauffler, R. Y. (2007). *Judicial accountability in the US state courts Measuring court performance*. 3(1), 112 à 128.
- Simon Evans et John Williams, *Appointing Australian Judges: A New Model*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=938650#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=938650#).
- Site Web du Comité, [www.abanet.org/legalservices/probono/home.html](http://www.abanet.org/legalservices/probono/home.html), pour plus d'informations sur ses activités et ses publications.
- Solomon, M., et Somerlot, D. K. (1987), *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the future*, Chicago: American Bar Association.
- Solomon, M., et Somerlot, D. (1987). *Caseflow Management in the Trial Court: Now and for the Future*. Chicago: American Bar Association. Mahoney, B. (1988). *Changing Times in Trial Courts*.
- Steelman, D. C. (2003), *Judge shopping and random assignment of cases to judges*. Williamsburg, Va.: The National Center for State Courts.
- Steelman, D. C. (2000). *Case-flow Management. The Hart of Court Management in the New Millennium*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.
- The United Nations Rule of Law—International Rule of Law Directory (bases de données), [www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=35](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=35)<http://www.roldirectory.org/>.
- Thomas Church, J., Carlson, A., Lee, J.-L., et Tan, T. (1978). *Justice Delayed. the pace of litigation in urban trial courts*. Williamsburg, Va.: National Center for State Courts.
- Troisième réunion du Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, Colombo, janvier 2003, [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Third\\_Judicial\\_Group\\_report.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Third_Judicial_Group_report.pdf).



## Autres instruments internationaux utiles

Déclaration universelle des droits de l'homme

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Convention américaine relative aux droits de l'homme

Convention des Nations Unies contre la corruption

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Résolution sur le respect et le renforcement de l'indépendance de la magistrature (1996)

Déclaration de Caracas des Présidents des Cours suprêmes d'Amérique latine (Caracas, 1998)

Charte de défense des droits des minorités (1993, San Francisco)

Conseil de l'Europe: Charte européenne sur le statut des juges (1998), Recommandation sur l'indépendance, l'impartialité et la compétence des juges (1994), Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)

Conventions de Genève (1949) et Protocoles de Genève (1977)

Charte internationale des droits de la défense (1987, Québec)

Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985)

Statut universel du juge (1999)

Déclaration universelle des droits de l'homme, article 10; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14-1; Convention européenne des droits de l'homme, article 6-1; Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 8-5.

Institut mondial d'information juridique WorldLII ([www.worldlii.org](http://www.worldlii.org)), une initiative conjointe de l'Australasian Legal Information Institute (AustLII, [www.austlii.org](http://www.austlii.org)), du British and Irish Legal Information Institute (BAILII, [www.bailii.org](http://www.bailii.org)), de l'Institut canadien d'information juridique (CanLII, [www.canlii.org](http://www.canlii.org)), de l'Institut d'information juridique de Hong Kong (HKLII, [www.hklii.org/](http://www.hklii.org/)), de l'Institut d'information juridique de la faculté de droit Cornell (LII, [law.cornell.edu](http://law.cornell.edu)), et l'Institut d'information juridique des îles du Pacifique (PaCLII, [www.paclii.org](http://www.paclii.org)) ainsi que de l'Asian Legal Information Institute (AsianLII, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org)), du Commonwealth Legal Information Institute (CommonLII, [www.commonlii.org](http://www.commonlii.org)), de Cyprus Source of Legal Information (CyLaw, [www.cylaw.org/index-en.html](http://www.cylaw.org/index-en.html)), de l'Institut français d'information juridique ([www.droit.org](http://www.droit.org)), du Réseau mondial d'information juridique (GLIN, [www.glin.gov](http://www.glin.gov)), de l'Initiative d'information juridique d'Irlande (IRLII, [www.ucc.ie/law/irlii/index.php](http://www.ucc.ie/law/irlii/index.php)), du Juristisches Internetprojekt Saarbrücken (JIPS, [www.jura.uni-saarland.de](http://www.jura.uni-saarland.de)), de JuriBurkina ([www.juriburkina.org](http://www.juriburkina.org)), de JuriNiger (<http://juriniger.lexum.umontreal.ca>), des Kenya Law Reports ([www.kenyalaw.org](http://www.kenyalaw.org)), de la Philippine Law and Jurisprudence Databank (LAWPHIL, [www.lawphil.net](http://www.lawphil.net)), de l'Institut d'information juridique de Nouvelle-Zélande (NZLII, [www.nzlii.org](http://www.nzlii.org)), de l'Institut d'information juridique d'Afrique australe (SAFLII, [www.saflii.org](http://www.saflii.org)), de la Commission de la réforme juridique de Thaïlande (TLRC, <http://lawreform.go.th>), et de l'Institut d'information juridique d'Ouganda (ULII, [www.ulii.org](http://www.ulii.org)).

United States Agency for International Development, *Alternative Dispute Resolution Practitioners' Guide*, Appendix A, p. 2 et 3 (mars 1998).

United States Office Of Personnel Management, Office Of Merit Systems Oversight And Effectiveness, *Incentive Awards: The Changing Face Of Performance Recognition, Follow-Up Report Of A Special Study*. p. 11 (mars 2000), [www.opm.gov/studies/incent00.pdf](http://www.opm.gov/studies/incent00.pdf).

V. Autheman et S. Elena, "Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons learned from Europe and Latin America", IFES Rule of Law White Paper Series (2004); [www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper\\_2\\_FINAL.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2004/22/WhitePaper_2_FINAL.pdf).

Velicogna, M. (2008). *Utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens*. Strasbourg: CEPEJ.

Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York, Vera Institute of Justice, [www.vera.org/download?file=9/207\\_404.pdf](http://www.vera.org/download?file=9/207_404.pdf).

Vera Institute of Justice, 2003. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York: Vera Institute of Justice, p. 5.

Williamsburg, VA.: NCSC. CEPEJ. (2006). *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*. [http://www.euromed-justice.eu/fr/system/files/20090706165605\\_Compendiumdebonnespratiquespourlagectiondutempsdanslesproceddduresjudiciaires.doc.pdf](http://www.euromed-justice.eu/fr/system/files/20090706165605_Compendiumdebonnespratiquespourlagectiondutempsdanslesproceddduresjudiciaires.doc.pdf); <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%2913&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>.



## RESSOURCES INTERNET

- American Judicature Society  
[www.ajs.org/ethics/eth\\_jud\\_conduct.asp](http://www.ajs.org/ethics/eth_jud_conduct.asp)
- Angleterre et Pays de Galles, Her Majesty's Inspectorate of Court Administration (HMICA)  
[www.hmica.gov.uk/](http://www.hmica.gov.uk/)
- Angleterre et Pays de Galles, National audit office  
[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- Association des administrateurs judiciaires du Canada  
[www.acca-ajc.ca](http://www.acca-ajc.ca)
- Australasian Institute of Judicial Administration  
[www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programs.html](http://www.aija.org.au/conferences-and-seminars/past-aija-programs.html)
- Australasian Legal Information Institute  
[www.austlii.edu.au/catalog/215.html](http://www.austlii.edu.au/catalog/215.html)
- Australia National Audit Office  
[www.anao.gov.au/](http://www.anao.gov.au/)
- Centres de ressources sur le Web: Commonwealth Legal Information Institute  
[www.commonlii.org](http://www.commonlii.org)
- British and Irish Legal Information Institute, [www.bailii.org](http://www.bailii.org).  
<http://www.reyestr.court.gov.ua>
- Clinique juridique communautaire de l'Université d'Ottawa  
<http://cjuco.uottawa.ca/index.html>
- Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale, page d'accueil  
[www.unodc.org/unodc/fr/justice-and-prison-reform/criminal-justice-assessment-toolkit-french.html](http://www.unodc.org/unodc/fr/justice-and-prison-reform/criminal-justice-assessment-toolkit-french.html)
- Conseil néerlandais de la justice, page d'accueil  
[www.rechtspraak.nl/](http://www.rechtspraak.nl/)
- Cour suprême des États-Unis  
[www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf](http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/breyercommitteereport.pdf)
- Droit et recherche  
[www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm](http://www.justlawlinks.com/REFERENCE/cethics.htm)
- Federal Court Clerks Association  
[www.fcca.ws](http://www.fcca.ws)
- Federal Probation and Pretrial Officers Association,  
[www.fppoa.org](http://www.fppoa.org)
- Institut de formation et de recherche judiciaires du Gouvernement d'Uttar Pradesh  
[http://ijtr.nic.in/about\\_us.htm](http://ijtr.nic.in/about_us.htm)
- Institut judiciaire de Jordanie  
[http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+\\_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/](http://images.jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/gov/eGov/Government+Ministries+_+Entities/Judicial+Institute+of+Jordan/)
- International Association for Court Administration  
[www.iaca.ws](http://www.iaca.ws)
- Judicial Training Institute  
[www.jtighana.org/](http://www.jtighana.org/)
- Justice Studies Center of the Americas  
[www.cejamericas.org/portal/index.php/en](http://www.cejamericas.org/portal/index.php/en)
- Ministère jordanien de la justice, Service d'inspection judiciaire, page d'accueil  
<http://eng.moj.gov.jo/JudicialInspection/Briefing/tabid/76/Default.aspx>
- Ministère néerlandais de la justice, page d'accueil en anglais  
<http://english.justitie.nl/>

National Center for State Courts

<http://www.ncsconline.org/wc/CourTopics/ResourceGuide.asp?topic=JurMan>

National Center for State Courts, Courtools, page d'accueil

[www.ncsconline.org/d\\_research/CourTools/ctTemplates.htm](http://www.ncsconline.org/d_research/CourTools/ctTemplates.htm)

National Judicial College d'Australie

<http://njca.anu.edu.au/>

National Judiciary Council du Nigéria

[www.njc.gov.ng/index.php](http://www.njc.gov.ng/index.php)

Practical Guide: Court and Case Flow Management for South African Lower Courts

[www.justiceforum.co.za/practical\\_guide.pdf](http://www.justiceforum.co.za/practical_guide.pdf)

Projet qualité des tribunaux relevant de la Cour d'appel de Rovaniemi, Finlande, page d'accueil

[www.oikeus.fi/27670.htm](http://www.oikeus.fi/27670.htm)

Renforcement de l'intégrité et des capacités de la justice, Nigéria

[www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress\\_Report\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/nigeria/Progress_Report_2.pdf)

Système judiciaire d'Angleterre et du Pays de Galles

[www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct](http://www.judiciary.gov.uk/publications-and-reports/guidance/guide-to-judicial-conduct)

Union européenne des Rechtspfleger

[www.rechtspfleger.org](http://www.rechtspfleger.org)

United States Federal Judicial Centre

[www.fjc.gov](http://www.fjc.gov)

United States National Conference of Bankruptcy Clerks

[www.ncbcimpact.org](http://www.ncbcimpact.org)

Université de Chicago, Faculté de droit

[www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html](http://www.law.uchicago.edu/academics/clinics.html)

World Justice Project, Indice de l'état de droit

[www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index](http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index)

World Legal Information

[www.worldlii.org/databases.html](http://www.worldlii.org/databases.html)







# ONU DC

Office des Nations Unies  
contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne (Autriche)  
Téléphone: (+43-1) 26060-0, Télécopie: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)