

LE BUDGET DE LA JUSTICE AU JAPON

AUTEURS: Eric SEIZELET, Murata HISANORI
INSTITUT: Institut d'Asie Orientale de Lyon
DATE: Juillet 2000
PUBLICATION: Ronéo. 159 pages + annexes

Membres de l'équipe de recherche

Eric Seizelet, directeur de recherche au CNRS, Institut d'Asie Orientale de Lyon. Murata Hisanori, professeur à la Faculté de droit de l'Université du Kansai.

Problématique et objectifs

La finalité de cette recherche est double

1- Fournir, à travers le prisme du budget de la justice au Japon, un panorama d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire nippon actuel et des problèmes qu'il rencontre actuellement.

2- Faire le point du débat actuel sur la réforme de la justice et de leurs implications budgétaires.

S'il existe en effet, en langue française, des présentations synthétiques du système judiciaire nippon, elles sont essentiellement de deux ordres: d'une part des articles généraux de doctrine publiés dans la *Gazette du Palais* en janvier 1990 et mars 1992. D'autre part des développements spécifiques mais relativement limités, dans des ouvrages plus généraux sur les institutions japonaises contemporaines comme l'ouvrage de Noda Yosiyuki (LGDJ, 1966), celui -pionnier- de Jacques Robert (LGDJ, 1970) et des professeurs Fukase Tadakazu et Higuchi Yôichi (PUF, 1984). Ces présentations restent malgré tout schématiques; elles sont souvent redondantes, peu à jour, avec un appareil statistique réduit et obsolète qui laisse complètement de côté le coût de la justice, et ne comporte guère de références en langue japonaise. L'intérêt de cette recherche est donc de proposer de nouvelles pistes de réflexion sur le système judiciaire japonais, en intégrant des données qui avaient été jusque-là négligées.

La problématique générale a consisté à s'interroger sur les capacités et les moyens du système judiciaire nippon à faire face à l'évolution des mentalités et de la société japonaise, ainsi qu'aux défis de la globalisation économique. Il est apparu en effet nécessaire de dépasser la seule mise en perspective de la place du budget de la justice par rapport au budget de l'Etat et de ne pas s'en tenir au constat habituel selon laquelle la justice n'occupe qu'une place relativement marginale dans le budget général de l'Etat.

Enonciation et justification des choix méthodologiques

Une démarche comparative

Cette démarche a été rendue nécessaire par le traitement même des sources brutes japonaises qui renferment souvent des ratios comparatifs, principalement en ce qui concerne les indices de la justice. Ces ratios ont été intégrés dans cette étude afin de mieux situer la situation du Japon par rapport aux Etats comparables. Par ailleurs, la thèse d'un sous-développement des institutions judiciaires étant très largement partagée par la doctrine, on retrouve souvent, sous la plume des auteurs, des indices de comparaison.

Une démarche diachronique

L'analyse même fouillée d'un seul exercice budgétaire ne traduit que des choix conjoncturels qui peuvent certes avoir leur importance, mais elle est impuissante à rendre compte des grandes tendances sur le long terme. C'est la raison pour laquelle, et s'agissant d'un pays comme le Japon, il a été jugé préférable de replacer le budget de la justice dans la durée. A la fois pour mieux percevoir l'évolution globale des dépenses budgétaires, tant en valeur qu'en volume, et pour mettre en valeur les choix budgétaires effectués au cours de chaque exercice.

Une utilisation extensive des sources en langue japonaise

La nature même de cette étude a conduit à privilégier les sources en langue japonaise sur les sources en langues occidentales. Les ressources documentaires de base concernant le budget de la justice sont le plus souvent internes aux administrations centrales concernées ; elles ne sont pas publiées ou font l'objet d'une diffusion restreinte. Les publications officielles en langue anglaise émanant soit de la Cour suprême, soit du ministère des Affaires Juridiques, s'attachent surtout à présenter un panorama général du système judiciaire nippon, mais elles ne contiennent que peu d'indications sur le plan budgétaire; les traductions et transcriptions doivent être systématiquement vérifiées et recoupées. Les contacts personnels enfin ne pouvaient qu'être facilités par l'utilisation systématique de la langue japonaise. Ces sources de caractère officiel ont été complétées par des rapports, articles et études de doctrine spécialisés émanant de professionnels du droit et en particulier du barreau.

Les terrains retenus

A Tôkyô, cette étude a été conduite à travers une série de rencontres, non seulement avec les administrations centrales concernées, mais aussi avec la Diète et les "politiques" concernés par les questions budgétaires et la réforme actuelle de la justice.

Les contacts avec les administrations centrales

La direction du budget du ministère des Finances.

La direction n° 1 du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat pour l'exécution du budget et la loi de règlement.

La Haute autorité de la fonction publique, pour les questions de traitement.

La Commission de réforme des institutions judiciaires, pour les grandes tendances de la réforme de la justice en discussion.

Le ministère des Affaires juridiques, principalement les trois bureaux du personnel, des comptes, des enquêtes et statistiques dépendant du secrétariat du ministre, ainsi que la direction de la prison de Fuchû.

Le secrétariat général de la Cour suprême, principalement la direction des affaires financières et budgétaires et la direction du personnel.

Les contacts avec la Diète

Les services spécialisés dans les questions budgétaires au sein de la direction des études du secrétariat de la chambre des Représentants, ainsi que les bureaux des deux commissions des affaires juridiques et du budget de la chambre basse. Le choix de cette dernière se justifiant par le fait que la chambre des Représentants a le dernier mot en matière budgétaire.

Les contacts avec les politiques

Rencontres au parti libéral-démocrate (PLD), à l'heure actuelle au pouvoir, avec des représentants du département des affaires financières et des affaires juridiques ainsi qu'avec les responsables de la réforme administrative.

En province, des entretiens ont eut lieu avec le barreau d'Ôsaka, des juges et responsables administratifs du tribunal de district et de la cour d'appel d'Ôsaka.

Le déroulement de la recherche et ses conclusions principales

Les contacts préparatoires pour cette recherche ont été établis en septembre 1999 par l'intermédiaire de l'Ambassade de France à Tôkyô. Ces contacts ont débouché sur une première mission à Tôkyô d'une dizaine de jours au début de novembre 1989 principalement consacrée à recueillir des informations statistiques sur la justice japonaise. Une seconde mission a eut lieu à la fin février 2000, d'une durée similaire, consacrée plus spécifiquement aux problèmes budgétaires. Les premières conclusions ont fait l'objet d'un rapport intermédiaire en avril 2000, avant le rapport final présenté en juillet de la même année.

Le système judiciaire japonais a été profondément remanié après la guerre, sous l'occupation américaine, pour le mettre en conformité avec les principes démocratiques affirmés dans la Constitution de 1946 et asseoir ainsi une justice plus accessible et une meilleure protection des droits du justiciable. Pourtant, en dépit d'une amélioration sensible de la place du pouvoir judiciaire dans les institutions, le rôle du tribunal dans la résolution des conflits et, plus largement, la fonction de contrôle exercée par le judiciaire ont été minimisées. Les raisons de cet écart entre la lettre des institutions et leur pratique ont été mis le plus souvent sur le compte de raisons historiques et culturalistes: la justice japonaise a été remodelée, après 1945, selon des normes anglo-saxonnes, mal adaptées par nature, à l'environnement socio-culturel de l'archipel. D'où un sous-développement endémique de la justice qui s'observe à plusieurs signes. En premier lieu, les citoyens préfèrent s'en remettre à des modes consensuels de résolution des conflits en délaissant la voie des prétoires, ce qui serait conforme à un fonds culturel de type holistique dans laquelle l'intégration dans la communauté l'emporte sur l'affirmation individualiste des droits et libertés. En second lieu, compte-tenu de cet arrière-plan culturel, les personnels de justice sont peu nombreux: le Japon ne dispose que d'un peu plus de 20 000 juges et avocats pour une population de 126 millions d'âmes. En troisième lieu, avec 0,4% du budget de l'Etat, proportion qui va même en déclinant depuis une quinzaine d'années, la justice n'a jamais constitué une priorité budgétaire pour les conservateurs au pouvoir.

Cette explication de type culturaliste est cependant remise en question, notamment par de nombreuses études qui relèvent que si le citoyen japonais est moins enclin à fréquenter les prétoires en cas de conflit, c'est d'abord et avant tout du fait du coût et de la durée de la justice, et non en raison d'un présupposé culturel. D'autre part, les principaux acteurs de la justice avaient eux-mêmes intérêt au maintien d'un système judiciaire sous-développé: les conservateurs du PLD, englués dans de multiples scandales politico-financiers, s'accommodaient d'une justice "inhibée" par une longévité exceptionnelle au pouvoir. Le barreau japonais, par corporatisme et malthusianisme, s'est longtemps opposé à une augmentation sensible du nombre d'avocats jugée déstabilisatrice pour de nombreux cabinets. Quant à la Cour suprême, sa timidité à l'égard du parti dominant était en quelque sorte compensée par le contrôle qu'elle exerçait sur un corps de magistrats peu nombreux qu'elle s'employait à rendre docile en manipulant les carrières.

Cette situation est cependant en train d'évoluer, sous l'empire de plusieurs facteurs, structurels pour les uns, conjoncturels pour les autres.

Au chapitre des facteurs structurels, on peut tout d'abord relever les mutations internes de la société japonaise. Les citoyens japonais sont désormais plus soucieux d'affirmer leurs droits et de peser sur les politiques publiques en instrumentalisant à cet effet le recours au tribunal: l'environnement, le cadre de vie, la consommation, le développement des nouvelles technologies, la santé publique constituent autant de domaines sources de nouveaux contentieux. Le discrédit qui entoure la classe politique a augmenté les attentes de l'opinion à l'égard de la justice. Le second facteur est international. La globalisation de l'économie japonaise expose les grandes firmes nippones à une concurrence accrue et à une démultiplication des risques inhérente à la confrontation avec des systèmes juridiques différents. Ces entreprises entendent que les médiocres performances de la justice japonaise, en termes d'accessibilité, de coût, d'organisation et de répartition, ne constituent pas un handicap dans la compétition internationale. D'autant que les Etats-Unis et, dans une moindre mesure l'Union européenne, multiplient les pressions sur le Japon pour que la justice japonaise s'adapte aux contraintes de la globalisation des marchés. La dérégulation et la réforme administratives devraient ainsi conjuguier leurs effets.

Au chapitre des facteurs conjoncturels, il convient de souligner le contrecoup de l'éclatement de la bulle spéculative au début des années 1990 et de la crise économique qui a frappé l'archipel au milieu de la dernière décennie. La multiplication des faillites et des fusions-acquisitions, le développement du chômage, ont remis en question les dogmes sur lesquels le modèle de développement japonais s'était construit. La société est également moins "sûre": le compromis social est atteint par la fragilisation du marché du travail et l'apparition de nouvelles formes de délinquance, -dérives sectaires, criminalité étrangère, délinquance juvénile- autant de phénomènes sociaux nouveaux qui entretiennent un sentiment diffus d'angoisse et un besoin accru de sécurisation.

De ce bref aperçu général on peut tirer les conclusions suivantes

- 1- Le constat d'une hausse constante des contentieux depuis une dizaine d'année soulève la question de la capacité de la justice japonaise à les traiter dans des conditions qui assurent non seulement une saine administration de la justice, mais aussi la protection équitable des droits du justiciable.
- 2- Il devient clair que les solutions qui ont présidé à la résorption de la surcharge de travail des juges ne passe plus par des redéploiements au sein de la magistrature ou des modifications contreproductives de la carte judiciaire, mais par un développement des moyens attribués à la justice nipponne.
- 3- Un tel développement suppose une hausse sans doute significative du budget de la justice, qui se situe, à l'heure actuelle, aux alentours de 320 milliards de yen. Mais dans l'immédiat, les spécialistes du barreau estiment qu'une hausse de 0,1 % par rapport au budget de l'Etat permettrait de faire face au déficit du nombre de juges et à l'insuffisance de l'aide juridictionnelle, sans imposer aux finances publiques minées par le poids de la dette publique, une charge considérable.
- 4- Un changement d'attitude de la Cour suprême et du barreau s'imposent pour briser les corporatismes. A cet égard, l'effort entamé par le barreau japonais qui a reconnu depuis deux ans la nécessité d'augmenter les effectifs de *l'ensemble* des professions judiciaires, et non des seuls magistrats, devra être poursuivi et amplifié. Il en est de même pour la Cour suprême, qui depuis cinq ans a mis en place une politique plus soutenue de recrutement de juges, mais qui demeure encore très inférieure aux besoins.
- 5- Les questions de personnel sont au cœur des réflexions stratégiques sur l'avenir de la justice. Toute augmentation sensible des promotions du Centre national d'études judi-

ciaires (CNEJ) -l'organe unique qui forme juges, avocats et procureurs -devra être négociée avec les Finances, ce qui suppose des capacités de négociation et des appuis politiques -sans doute encombrants- qui ont fait jusqu'à présent défaut à la Haute juridiction.

6- Une plus grande transparence s'impose aussi bien dans la confection que dans la composition du budget de la justice. L'une des grandes critiques effectuée par les observateurs réside dans le fait que la conception même du budget de la justice tient essentiellement compte de l'offre interne, mais pas assez de la demande externe. Ce défaut de transparence n'a pas permis, jusqu'à présent, de créer, autour de la justice un mouvement d'opinion qui aurait pu peser, de façon significative, sur les arbitrages budgétaires.

Les pistes de réflexion

Une première grande piste de réflexion serait de s'interroger, avant tout préalable -notamment budgétaire- sur la place de la justice dans la société japonaise. Sans nécessairement évoquer la convergence des systèmes judiciaires dans les pays développés, la société japonaise, tout en gardant ses caractéristiques propres, ne peut plus exciper d'une spécificité telle qu'elle appellerait des solutions radicalement différentes de celles observées à l'extérieur. Le Japon n'échappe pas non plus, pour le meilleur ou pour le pire, aux phénomènes de judiciarisation des sociétés qui se nourrissent de la montée de l'individualisme et de la crise de la représentation.

Une seconde piste de réflexion serait d'étudier la conséquence d'une augmentation sensible de la démographie des professions de justice et de la diversification prochaine du recrutement de la magistrature sur l'accès à la justice pour le citoyen. Il ne servirait à rien d'augmenter les promotions du CNEJ, si la concentration de la "population judiciaire" autour des grandes agglomérations devait perdurer, alors que des besoins existent en province. Cela suppose la mise en place d'un régime d'incitations et de structures dont le financement public, sous des formes encore à déterminer, apparaît incontournable.

La troisième piste de réflexion concerne les travaux en cours de la Commission de réforme des institutions judiciaires mise en place dans le cadre du Cabinet en 1999. L'installation de cette Commission va de pair avec la réforme de l'administration adoptée par le Parlement la même année et la réforme de l'éducation, notamment de l'enseignement supérieur, en cours de discussion. Cette conjonction ne doit rien au hasard. Elle signifie que le Japon, quelles que soient par ailleurs les fluctuations du leadership politique, est entré dans une période de redéfinition et de recomposition du rôle de l'Etat. La réforme de la justice ne peut donc être analysée en faisant abstraction d'évolutions qui pourraient être décisives quant à l'avenir de la démocratie japonaise.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre I Présentation générale du système judiciaire japonais

Titre I La constitution du Japon et la justice

Titre II L'organisation des tribunaux

Titre III Le ministère des affaires juridiques

Titre IV Les données fondamentales relatives au fonctionnement de la justice

Chapitre II Les personnels de justice et leur répartition

Titre I Les effectifs de la magistrature et du ministère des affaires juridiques

Titre II Les personnels auxiliaires de justice et l'entourage du juge

Titre III Le traitement des juges et des agents du Homusho

Titre IV La carte judiciaire

Chapitre III La justice dans les finances publiques japonaises

Titre I Le cadre juridique général

Titre II La situation particulière du budget de la justice
Titre III La place du budget des tribunaux dans le budget général de l'Etat
Titre IV Le budget du ministère des affaires juridiques

Chapitre IV Le financement public des principales forme d'aide juridique

Titre I L'aide à l'action civile
Titre II L'aide juridictionnelle
Titre III Les autres forme d'assistance pécuniaire au justiciable

Chapitre V La réforme de la justice et ses implications budgétaires

Titre I Un système judiciaire en proie à des attentes contradictoires
Titre II La justice dans le champ de la réforme administrative et de la déréglementation
Titre III Contradictions et atonie dans les milieux judiciaires
Titre IV Les moyens de la réforme de la justice

Conclusion

Bibliographie

Annexes