

Council of Europe
Conseil de l'Europe



DAJ/DOC (99) 1

L'administration de la justice et la gestion des tribunaux

**L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE
ET LA GESTION DES JURIDICTIONS**

Réunion multilatérale
organisée par le Conseil de l'Europe conjointement avec
l'Ecole Nationale de la Magistrature de France
avec le soutien de
l'Association pour le Renouveau et la Promotion des Echanges Juridiques
avec l'Europe centrale et orientale (A.R.P.E.J.E.)

Bordeaux, 28 - 30 juin 1995

Table des matières

Discours d'ouverture de M. Daniel LUDET Directeur de l'Ecole Nationale de la Magistrature (France)	7
Discours d'ouverture de Mme Gaby TUBACH Chef de la Division de coopération juridique avec les pays d'Europe centrale et orientale de la Direction des Affaires Juridiques Conseil de l'Europe	11
Les fondements juridiques - constitutionnels et législatifs - de l'administration de la justice et de l'organisation judiciaire	
Exposé de M. Thierry RENOUX Professeur à l'Université d'Aix-en-Provence (France)	15
Les acteurs du système judiciaire: les magistrats	
Exposé de M. Adrien WOOD Professeur à l'Université de Leeds (Royaume-Uni)	23
Exposé de M. Philippe DEMORY Chef du Bureau Financier de la Direction des Services judiciaires du Ministère de la Justice (France)	33
Les acteurs du système judiciaire: Les assistants des magistrats	
Exposé de M. Jean-Jacques HEINZ Directeur de l'Ecole Nationale des Greffes (France)	37
Exposé de M. Klaus STOCK Rechtspfleger, Amtsgericht d'Offenburg (Allemagne)	41
Les moyens financiers et matériels de la justice	
Exposé de M. Albert REY-MERMET Président de la première Cour civile et pénale au Tribunal cantonal du canton du Valais, Sion (Suisse)	49
L'accès au juge	
Exposé de M. Erhard BLANKENBURG Professeur à l'Université Libre d'Amsterdam (Pays-Bas)	57

L'organisation et la gestion de la juridiction: table ronde

Exposé de M. Giuseppe DI FEDERICO Professeur à l'Université de Bologne (Italie)	59
Exposé de M. Fernando ESCRIBANO MORA Secrétaire Général de la Justice, Ministère de la Justice (Espagne)	67
Exposé de Mme Elisabeth LINDEN Présidente du Tribunal de Grande Instance de Chartres (France)	69
Exposé de M. Wolfgang EITH Vice-Président du Landgericht d'Offenburg (Allemagne)	75
Le traitement des procédures civiles dans un délai raisonnable: le rôle du juge	
Exposé de M. Dominique SCHAFFHAUSER Président du Tribunal de Grande Instance de La Rochelle (France)	83
Exposé de M. Wolfgang EITH Vice-Président du Landgericht d'Offenburg (Allemagne)	91
Les contraintes de la procédure	
Exposé de M. Roger PERROT Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) (France)	101
Discours de clôture de M. Guy DE VEL Directeur des Affaires Juridiques, Conseil de l'Europe	111
Discours de clôture de M. Alvaro LABORINHO LÚCIO Ministre de la Justice du Portugal	115
Discours de clôture de M. Jacques TOUBON Ministre de la Justice de la France	125
Contribution du représentant de l'Albanie	135
Contribution du représentant du Belarus	140
Contribution du représentant de la Croatie	150
Contribution du représentant de la République tchèque	165
Contribution du représentant de l'Estonie	179
Contribution du représentant de la Hongrie	189
Contribution du représentant de la Lituanie	196
Contribution du représentant de la Moldova	199
Contribution du représentant de la Pologne	206
Contribution du représentant de la Roumanie	218
Contribution du représentant de la Fédération de Russie	226

Contribution du représentant de la République slovaque	230
Contribution du représentant de "l'Ex-République yougoslave de Macédoine" .	244
Contribution du représentant de l'Ukraine	258
Conclusions	263
Programme	265
Liste des participants	269

Discours d'ouverture de

M. Daniel LUDET

Directeur de l'Ecole Nationale de la Magistrature
de France

L'Ecole Nationale de la Magistrature est heureuse de vous accueillir pour cette réunion multilatérale, organisée sous l'égide du Conseil de l'Europe, et qui sera consacrée à "L'administration de la justice et la gestion des juridictions".

Il nous a semblé, avec la Direction des Affaires Juridiques du Conseil de l'Europe, que ce thème justifiait un examen en commun pendant trois jours, entre représentants d'Etats et d'institutions judiciaires de l'Ouest et de l'Est de l'Europe.

Dans chacun de nos pays nous nous interrogeons sur les conditions nécessaires à la réalisation, à la mise en œuvre des principes fondamentaux qui régissent l'organisation et le fonctionnement de la justice dans un Etat de droit et une société démocratique. Ces principes, on peut, dans notre Europe, tenter de les résumer en disant que toute personne doit pouvoir faire valoir ses droits à travers un recours juridictionnel effectif porté devant un tribunal indépendant et impartial assurant le traitement des affaires dans un délai raisonnable.

Lorsqu'on songe aux conditions nécessaires à ce que la formule que l'on vient d'énoncer s'incarne dans la réalité, surtout dans un processus de construction ou de reconstruction démocratique tel que le connaissent les pays de l'Europe centrale et orientale, on se soucie en premier lieu de ce qui va pouvoir immédiatement garantir la liberté du juge dans sa décision et dans la préparation procédurale de celle-ci.

L'indépendance dans la décision juridictionnelle, ses garanties, constituent naturellement une préoccupation première, surtout lorsqu'il s'agit de réaffirmer ce qui avait été longtemps nié ou privé de sens.

Cependant, l'on s'aperçoit très vite que cette vision, centrée sur la décision judiciaire et la procédure, doit être élargie. L'indépendance suppose la réalisation de conditions extérieures à la seule phase décisionnelle. C'est pour cette raison que le Conseil de l'Europe consacre bon nombre de réunions et de séminaires au statut des magistrats, qui touche à des questions très variées et à la formation, puisqu'il est si vrai que l'indépendance d'un juge incompetent est creuse, vaine, vide.

Mais il faut ouvrir encore plus la perspective lorsqu'on veut embrasser toutes les conditions de l'indépendance. C'est alors que l'on en vient à évoquer la question de "l'intendance" ou de la "logistique" de la justice, et à aborder le thème de son administration.

Ne nous y trompons pas, il s'agit d'un sujet délicat, voire explosif à certains égards.

En effet, dans la plupart de nos pays, la notion d'administration, dans l'exécution par l'Etat de ses missions essentielles de service public, renvoie le plus souvent à des processus décisionnels et à des relations entre autorités où prédomine le principe hiérarchique, concrétisé par le pouvoir du supérieur hiérarchique de donner des instructions à son subordonné. Or les problèmes d'administration de la justice, c'est-à-dire ceux de la mobilisation de tous les moyens, matériels, humains, intellectuels, permettant la prise des décisions juridictionnelles, doivent être traités de façon à respecter l'indépendance de la fonction juridictionnelle. Ce qui veut dire que des contraintes constitutionnelles vont empêcher ou atténuer la mise en œuvre des procédures administratives classiques pour assurer la "logistique" judiciaire.

Ce préalable étant posé, quels sont les différents problèmes que suscitent l'administration de la justice et la gestion des juridictions?

Le premier touche à la délimitation du sujet.

Jusqu'où va l'administration de la justice? Les organisateurs de cette réunion ont décidé de retenir un sens large pour cette notion en estimant, notamment, que l'organisation judiciaire globale, la répartition des juridictions dans l'espace géographique, leurs rapports à travers le concept de "degrés de juridiction", entraînent bien dans le champ de nos réflexions.

Cette précision étant apportée, il semble que l'on puisse considérer que l'administration de la justice renvoie aux problèmes suivants:

- L'allocation des moyens de la justice: si l'on s'accorde à estimer que l'Etat est responsable de l'allocation à la justice de ses moyens de fonctionnement, au sens large, il importe d'examiner quelles sont les instances qui interviennent dans cette allocation, suivant quelles procédures, et au moyen de quelles techniques;

- La concrétisation des moyens: les moyens étant supposés, il convient de les mettre concrètement en œuvre, autrement dit de les "gérer" : gestion des personnels, magistrats et fonctionnaires, gestion des moyens matériels, mobiliers et immobiliers, des crédits. On est alors rapidement confronté à des choix qui ne sont pas anodins: quelle est la part qui doit revenir à la gestion "locale", au niveau de la juridiction par rapport à une gestion "nationale", souvent ministérielle? Quel doit être le partage des tâches de gestion entre les magistrats et les fonctionnaires? Comment les uns et/ou les autres maîtriseront-ils la technicité propre aux méthodes modernes de gestion?

- La rationalisation des moyens: les ressources des Etats étant limitées, la croissance continue des contentieux conduit non seulement à une vigilance accrue quant à une gestion rationnelle et économe des moyens alloués mais aussi à une interrogation sur la gestion rationnelle de la production juridictionnelle elle-même: qu'est-ce qui doit être jugé, qu'est-ce qui ne doit plus l'être, qu'est-ce qui doit être traité suivant des

procédures allégées ou alternatives, supposées moins "coûteuses"? On le voit, l'administration s'introduit ici au cœur de la fonction de juger pour l'évaluer, la réorienter, ce qui montre que l'on ne peut la réduire à une simple logique "d'intendance".

- La finalité des moyens: il faut observer comment l'accès du justiciable au juge est assuré, garanti, afin de vérifier si l'administration de la justice remplit bien son objectif qui est, comme l'indiquait la formule résumée au début de cet avant-propos, d'assurer à toute personne le droit à un recours juridictionnel effectif. La notion d'effectivité doit aussi, d'ailleurs, nous amener à inclure la question de l'exécution des décisions de justice dans l'administration de la justice.

Ces différentes questions seront, comme l'on dit aujourd'hui, "déclinées", à travers les sujets variés abordés au cours des trois journées qui vont nous réunir.

A l'issue de celles-ci, les ministres de la Justice du Portugal et de la France nous feront part de leurs réflexions sur l'interrogation qui constituera le leitmotiv de nos travaux: comment le souci légitime d'efficacité de la justice peut-il se concilier avec son indépendance?

Il nous appartient certainement d'œuvrer, à travers nos débats et nos discussions, pour que cette conciliation s'avère possible, car si l'indépendance ne saurait être sacrifiée, elle ne saurait non plus être le prétexte à une indifférence à l'égard de l'efficacité.

Discours d'ouverture de

Mme Gaby TUBACH

Chef de la Division de coopération juridique avec les
pays d'Europe centrale et orientale de la
Direction des Affaires Juridiques, Conseil de l'Europe

C'est un grand bonheur pour moi, tant personnellement qu'au nom du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, de participer à cette rencontre paneuropéenne sur le thème de "L'administration de la justice et la gestion des juridictions", rencontre que l'Ecole nationale de la magistrature nous fait l'honneur d'accueillir dans les lieux prestigieux de son siège bordelais.

Entre le Conseil de l'Europe et l'Ecole Nationale de la Magistrature, il faut le savoir, existe une longue tradition de coopération et les relations privilégiées que nous avons avec votre Ecole, Monsieur le Directeur, ne datent pas d'aujourd'hui, même s'il est vrai qu'elles se sont intensifiées depuis que nos intérêts convergent dans cette partie du continent européen où sont nées les nouvelles démocraties.

Aussi notre Secrétaire Général, M. Tarschys, m'a-t-il chargée de vous adresser ses vœux pour le succès de cette rencontre et sa reconnaissance pour la généreuse hospitalité de l'Ecole nationale de la magistrature à l'occasion de cette manifestation.

Pour ma part, je tiens personnellement à exprimer ma gratitude à Daniel Ludet, directeur de l'Ecole mais aussi pilier de cette institution à laquelle il a su donner le rayonnement qu'elle mérite, pour l'engagement personnel dont il a toujours fait preuve dans sa participation à nos activités de coopération européennes.

Je voudrais aussi remercier chaleureusement M^{me} Vignau, directeur des études et de la formation initiale de l'Ecole nationale de la magistrature, qui s'est beaucoup investie dans l'organisation de cette réunion dont elle est par ailleurs, dans une large mesure, à l'origine.

Mes vœux de bienvenue vont aux représentants des pays d'Europe centrale et orientale qui ont pris leur bâton de pèlerin pour venir à Bordeaux, débattre avec leurs collègues et homologues de l'administration de la justice et de la gestion des juridictions, eux qui exercent dans leur pays des fonctions de juge, président de juridiction ou de responsables de la Justice au sein des ministères.

Toute ma gratitude va aussi aux rapporteurs et aux intervenants qui sont venus de l'Europe entière éclairer nos réflexions tout au long de ces trois journées et partager avec nous leurs connaissances et leur expérience.

Enfin, je ne voudrais pas oublier les quelque dix-sept maîtres de conférence de l'Ecole nationale de la magistrature qui se sont particulièrement impliqués dans la préparation et la réussite de cette réunion, qui seront présents avec nous tout au long des débats et à qui l'Ecole a confié la responsabilité de les orchestrer.

Je voudrais à présent situer cette réunion dans son contexte.

La réunion de Bordeaux s'inscrit dans le cadre des programmes de coopération juridique du Conseil de l'Europe avec les pays d'Europe centrale et orientale et, plus précisément, du programme Démo-Droit.

Vous connaissez tous ces programmes de coopération juridique que le Conseil de l'Europe a développés depuis 1990. Ils ont pour finalité de soutenir les réformes législatives en cours dans les nouvelles démocraties, de développer et de consolider les processus de réforme démocratique dans cette partie de notre continent et de faciliter l'intégration progressive et harmonieuse de ces pays dans les institutions européennes.

L'autre partie des programmes de coopération juridique est le plan Thémis pour le développement du droit destiné aux professions juridiques et judiciaires. Les actions Thémis sont organisées dans le domaine de la police, des procureurs, des juges, des personnels pénitentiaires, du ministère de la Justice, de la rédaction des lois et des avocats, pour familiariser les professions juridiques et judiciaires avec les institutions démocratiques et les aider à mettre en œuvre les nouvelles législations nationales dans un esprit fondé sur les valeurs qu'incarne le Conseil de l'Europe, l'Etat de droit, la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme.

Les programmes de coopération visent aussi à susciter des réflexions sur les institutions démocratiques: c'est précisément dans cette lignée que s'inscrit la réunion d'aujourd'hui.

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'en choisissant de traiter de l'administration de la justice et de la gestion des juridictions, les organisateurs n'ont pas choisi la facilité.

En effet, avec le thème de cette réunion, nous quittons les rivages paisibles des grands principes sur lesquels tous s'accordent et rentrons dans le vif du sujet en proposant de faire la radioscopie de l'institution judiciaire.

Nous arriverons directement aux acteurs du système judiciaire - les juges et les assistants des juges - et nous poserons des questions précises et concrètes, telles que faut-il augmenter le nombre des juges? Faut-il en diversifier le recrutement? Faut-il modifier les missions des juges? Quel est le rôle des assistants des juges? Et ces questions seront abordées en étroite relation avec les contraintes que constituent les moyens toujours insuffisants de la justice.

Ces questions sont d'autant plus cruciales qu'il s'agit par ailleurs de faire face à une demande croissante des contentieux, laquelle résulte notamment du droit

fondamental de tout citoyen d'avoir accès à un tribunal pour faire valoir ses droits. A cela s'ajoutent les obligations qui découlent de l'article 6.1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui reconnaît à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable. On peut dès lors imaginer le défi lancé aux systèmes judiciaires des Etats démocratiques tenus de concilier ces objectifs qui, s'ils ne sont pas antagonistes, sont apparemment contradictoires et en tout cas peu aisés à concilier.

Défi commun à tous nos systèmes judiciaires tant il est vrai que ces problèmes se posent dans les démocraties d'Europe occidentale et dans celles d'Europe centrale et orientale, dans des termes et des proportions comparables et que la part des budgets nationaux consacrés à la justice représentent un pourcentage très modeste du budget de tous nos Etats.

Trois jours ne seront donc pas de trop pour approfondir notre réflexion sur ce qui ressemble à la quadrature du cercle et entrevoir des propositions qui aboutiraient à concilier l'application des principes de l'Etat de droit et la garantie des droits fondamentaux avec les limitations budgétaires imposées.

Sans préjuger, à ce stade, des résultats de nos travaux et sans anticiper sur les propositions auxquelles nos réflexions et nos confrontations nous conduiront, il est fort à parier qu'au-delà du constat de la nécessité de rationaliser la fonction judiciaire, un appel aux politiques s'imposera pour attirer leur attention sur l'urgence d'augmenter les budgets de la justice. Ce faisant, nous garderons à l'esprit l'engagement pris par les ministres de la Justice des pays d'Europe centrale et orientale réunis à Varsovie en avril dernier d'assurer à la justice de leurs pays les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Cette réflexion sur l'administration de la justice et la gestion des juridictions, nous nous devons de l'aborder en connaissant la situation dans les différents pays et en tenant compte des traditions propres à chacun de ces pays.

C'est dans cet esprit qu'un questionnaire vous a été adressé pour recueillir des informations claires et précises sur l'organisation des juridictions, les acteurs du système judiciaire, la gestion des juridictions et les caractères de la procédure civile dans vos pays.

Sur les dix-sept pays sollicités, treize ont répondu et une synthèse a été élaborée à partir des réponses recueillies. Ce document de synthèse vous a été distribué et vous aurez, bien entendu, la possibilité de préciser ou, le cas échéant, de rectifier l'information relative à votre pays, contenue dans ce document.

Sans entrer dans le détail des résultats de l'enquête ainsi réalisée, ceux-ci ont fait apparaître une certaine homogénéité entre les différents systèmes judiciaires de vos pays et des caractéristiques communes, que ce soit au niveau de l'organisation générale des juridictions, des voies de recours ou des acteurs du système judiciaire.

Il ne nous reste plus qu'à nous mettre au travail dans l'espoir que l'audace des organisateurs aura été payante et qu'en voulant mettre nos principes et nos valeurs à l'épreuve des réalités, Bordeaux aura apporté sa pierre à l'édifice toujours fragile d'une justice dont l'administration doit intégrer, à la fois les exigences de l'Etat de droit et du respect des droits fondamentaux, et les contraintes inexorablement liées aux moyens.

C'est le souhait que je formule à l'ouverture de cette réunion.

**Les fondements juridiques - constitutionnels et législatifs -
de l'administration de la justice et de
l'organisation judiciaire**

Exposé de

M. Thierry RENOUX
Professeur à
l'Université d'Aix-en-Provence
France

Monsieur le directeur, Mesdames, Messieurs, il m'appartient donc de vous entretenir des fondements constitutionnels et législatifs de l'administration de la justice et de l'organisation judiciaire. Nous allons commencer par étudier la justice sous un aspect constitutionnel, ce qui est tout à fait naturel dans la mesure où la justice est une des fonctions essentielles, une des fonctions régaliennes de l'Etat. C'est dans la justice que s'exprime la puissance de l'Etat, le pouvoir de juger selon les Constitutions au nom de l'Etat, au nom de la République et au nom du peuple. Lorsque l'on prend en considération l'ensemble des Constitutions européennes, on s'aperçoit que toutes ces solutions sont envisagées, mais qu'il existe malgré tout un certain nombre de principes communs à l'ensemble des Etats d'Europe continentale. Pour adopter une approche européenne, je souhaite démontrer quels sont les principes constitutionnels communs à ces Etats européens qui sont des fondements nécessaires d'une société démocratique.

Pour un rapporteur français, c'est un destin assez singulier de parler de la Justice dans sa Constitution, étant donné que, en France, les dispositions relatives à la justice sont très limitées. Trois articles, et trois articles seulement, concernent la justice dans notre Constitution de 1958. L'article 64 qui vient rappeler que le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire; l'article 65 qui institue un conseil supérieur de la magistrature et l'article 66 qui attribue aux juridictions judiciaires des fonctions déterminantes dans la protection des libertés, puisqu'elles chargent les juges judiciaires d'être les protecteurs de la liberté individuelle. En réalité, c'est un peu comme dans les tableaux de Velasquez (le portrait de la reine Marianne, par exemple): on s'intéresse non pas tellement au sujet, mais plutôt à ce qu'il y a derrière le sujet. Dans le système français, c'est la même chose: qu'y a-t-il derrière le sujet? Si la Constitution est en tout cas fragmentaire, limitée dans son dispositif, c'est vers la loi organique, un petit peu comme en Espagne, qu'il faut se tourner pour connaître la situation exacte de l'administration de la justice en France.

Les problèmes que l'on rencontre sont des problèmes constants dans l'ensemble des sociétés démocratiques qui se résument à un ensemble de contradictions. Première contradiction: va-t-on instituer un pouvoir judiciaire ou une autorité judiciaire, ou doit-on instituer un service public, et, si oui, comment concilier cette mission de service public avec la qualité du pouvoir constitutionnel. Dans toutes les Constitutions, on

déclare que le juge rend ses décisions au nom de l'Etat, du peuple, et en tout cas au nom du souverain. Donc, il exerce une part de souveraineté. Comment concilier ces contradictions? Comment concilier également la situation particulière des magistrats qui n'est comparable à aucune autre. Le magistrat est à la fois agent public, en d'autres termes, il se situe dans une carrière dans la conception d'Europe continentale: mais il est également un magistrat indépendant. Comment concilier l'indépendance et les nécessités de la progression dans la carrière? Le système français, sur ce point, n'est pas différent des autres systèmes.

Si l'objet de notre rencontre est de voir comment on peut moderniser l'administration de la justice, afin de faire face au développement des contentieux, c'est dans la jurisprudence constitutionnelle, très souvent, de chaque pays, que l'on trouve cette fonction de modernisation, jurisprudence constitutionnelle qui trouve une heureuse source d'inspiration dans les organes de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme.

On pourrait dire, pour simplifier, que ce qui caractérise, dans les pays d'Europe continentale, le statut des magistrats, c'est la diversité. L'harmonisation des principes communs n'est pas totale sur ce point, alors qu'en revanche, sur le plan de l'organisation des juridictions il y a au contraire une profonde unité des différentes Constitutions des Etats européens.

Commençons par la diversité: diversité concernant donc la situation des magistrats. Cette diversité apparaît aussi bien lorsqu'il s'agit d'assurer des mécanismes mettant en jeu, ce qui devrait composer pour un constitutionnaliste, la contrepartie de l'indépendance, c'est la responsabilité.

L'indépendance est affirmée par toutes les Constitutions d'Europe continentale: selon la Constitution allemande, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi; selon la Constitution d'Espagne, la justice émane du peuple et elle est assurée par un pouvoir judiciaire dont les magistrats sont indépendants; selon la Constitution grecque, l'indépendance est personnelle et fonctionnelle; on retrouve la même affirmation dans les Constitutions italienne, du Portugal et des pays d'Europe de l'Est, dont je ne prendrai que quelques exemples: la Constitution de la Roumanie selon laquelle les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi, la Constitution bulgare de 1991 ou la Constitution russe de 1993 (article 120).

Si tout le monde s'accorde sur l'affirmation de l'indépendance, tout le monde ne s'accorde pas sur les conceptions de l'indépendance et sur les méthodes permettant d'assurer cette indépendance.

Sur les conceptions de l'indépendance du magistrat, on s'aperçoit qu'il y a une profonde différence avec le système de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Dans les Constitutions, l'indépendance est d'abord une indépendance statutaire; il s'agit de protéger l'indépendance du magistrat dans sa carrière, dans la mesure où, dans les pays d'Europe continentale, le magistrat est plus ou moins assimilé à un fonctionnaire, alors que dans la Convention européenne des Droits de l'Homme,

on va insister davantage sur l'indépendance fonctionnelle, ce que j'appelle l'indépendance en actions, c'est-à-dire finalement l'impartialité. C'est une conception que l'on retrouve dans différents arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qu'il s'agisse d'un arrêt du 16 juillet 1971, ou des arrêts "Cambell" et "Shell" du 28 juin 1984. Il s'agit donc d'une indépendance assez figée et assez statutaire.

Par ailleurs, l'indépendance dans les Constitutions apparaît toujours comme une indépendance exécutive et législative: on ne parle pas de l'indépendance interne, c'est-à-dire de l'indépendance du magistrat à l'égard des autres magistrats. Ce n'est pas surprenant car les Constitutions européennes qui voient dans le statut du juge un statut proche du fonctionnaire, s'opposent sur ce point au système anglo-saxon qui recherche dans la formation du juge, dans son passé, dans son vécu et dans son expérience, son indépendance. Cherchez dans la Constitution américaine ou même dans la jurisprudence de la Cour suprême américaine, un seul arrêt qui statue sur l'indépendance ou même sur la carrière du magistrat: il n'y en a pas. Vous trouverez des arrêts qui concernent sa situation financière, matérielle, ce qui explique peut-être, que dans la Constitution de Russie de 1993, on trouve une disposition selon laquelle le pouvoir judiciaire doit disposer de moyens financiers suffisants. Peut-être qu'il y a là une parenté. Dans le système anglo-saxon, on va s'intéresser moins au recrutement par concours, mais on va s'intéresser davantage au passé du magistrat.

Enfin, l'indépendance n'est pas assimilée dans les constitutions à l'auto-administration. Paradoxalement, il est assez rare de voir un pouvoir judiciaire entièrement auto-administré. Dans la plupart des cas, l'administration de la justice laisse une place importante au pouvoir exécutif. L'institution des Conseils supérieurs de la magistrature va même dans ce sens puisque les Conseils supérieurs de la magistrature sont une façon d'associer les autres pouvoirs publics, législatif et exécutif, à la désignation des magistrats. Dans la plupart des pays, l'auto-administration, même si elle existe n'est jamais totale.

Diversité donc des conceptions d'indépendance, diversité également des méthodes concourant à l'indépendance du magistrat. Il faut d'abord, et c'est là une difficulté, et l'on voit que la comparaison n'est pas toujours raison, s'entendre sur ce que l'on qualifie de magistrat. Le terme magistrat n'a pas le même sens en France qu'en Espagne. Nous assurons l'indépendance des magistrats du siège. Les magistrats du siège, chez nous, sont les seuls agents publics qui sont dotés d'un statut fixé par une loi organique, c'est-à-dire une loi adoptée par une majorité renforcée par l'Assemblée nationale. C'est le même système en Espagne. C'est la seule catégorie d'agents publics dont le statut est soumis à un contrôle de constitutionnalité avant son application.

Par ailleurs, nous distinguons, sous le même label, sous la même étiquette, les magistrats du siège et les magistrats du parquet, alors qu'en Espagne ou au Portugal, on sépare soigneusement le parquet et le siège d'une manière sensiblement différente, puisqu'en Espagne, il s'agit d'un corps fortement hiérarchisé, alors qu'au Portugal, une autonomie y est assurée. En France, les membres du parquet, le ministère public, fait partie de l'autorité judiciaire. Le conseil constitutionnel l'a déclaré dans une décision du 11 août 1993 alors que la Constitution ne semblait pas aller dans ce sens.

Les magistrats du parquet sont nommés, par les formations compétentes du Conseil supérieur de la magistrature, avec là aussi, des pouvoirs qui peuvent varier; pour les magistrats du parquet, le Conseil supérieur de la magistrature ne va donner qu'un avis simple; pour la plupart des magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature va donner un avis conforme. Il sera exigé un avis conforme pour la nomination des magistrats du siège et pour les plus hautes désignations, le Conseil supérieur de la magistrature effectuera des propositions au Président de la République.

J'observerai que cette distinction entre avis simple, avis conforme, propositions auxquelles l'autorité exécutive est obligée de se soumettre, n'existe pas forcément dans les autres pays. Dans d'autres pays, le Conseil supérieur de la magistrature effectue lui-même les propositions, et je pense naturellement au Conseil supérieur de la magistrature italien, qui a longtemps été un modèle.

Les magistrats du parquet, en France, sont soumis à l'autorité du Garde des Sceaux; faut-il parler d'indépendance, alors que l'article 36 du Code de procédure pénale permet au Garde des Sceaux de donner des instructions? Je sais bien qu'il s'agit d'instructions de poursuivre, et pas des instructions de ne pas poursuivre. Mais enfin, quelquefois, la subtilité échappe aux juristes.

La grande particularité du système français qui n'existe pas dans d'autres pays, en particulier en Italie, sont les juridictions administratives. Nous avons un Conseil d'Etat. Nous avons des cours administratives d'appel. Nous avons des tribunaux administratifs. Mais ces juridictions administratives n'apparaissent pas du tout dans la Constitution française. Lorsqu'il s'agit de réviser cette Constitution, pour modifier les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, les juridictions administratives ont été laissées à l'écart, et je dirai même, qu'elles n'ont pas souhaité du tout voir leur existence inscrite dans la Constitution. Pourquoi? Pour des raisons purement conjoncturelles; parce que le Conseil d'Etat voit son organisation relever de décrets. Si son organisation était inscrite dans la Constitution, elle relèverait de la loi. Or le Conseil d'Etat contrôle les décrets, mais il ne contrôle pas les lois. Les lois sont contrôlées par le Conseil constitutionnel.

L'indépendance constitutionnelle des magistrats est assurée par un ensemble de règles organiques; dans la plupart des pays étudiés, on protège l'accès à la magistrature par l'intervention d'un Conseil supérieur de la magistrature, ou par des organes délibérants composés de magistrats; la discipline est également assurée, en général par des organes représentant des magistrats. L'immovibilité est assurée dans toutes les Constitutions, mais avec des sens très différents. Dans certains pays, les magistrats sont nommés à vie. Ils sont nommés à vie, mais ils peuvent être déplacés. Dans d'autres pays (en France par exemple), ce n'est pas simplement une nomination à vie, c'est également une nomination dans des fonctions judiciaires et dans une juridiction.

Le Conseil constitutionnel est extrêmement vigilant sur le point de savoir si l'on peut déplacer un magistrat en dehors de sa juridiction. Il admet ce déplacement lorsque des circonstances impérieuses l'exigent, par exemple, lorsqu'un magistrat est empêché ou malade, et lorsqu'il s'agit, par voie de conséquence, de compléter une juridiction.

Mais le Premier président de la Cour d'appel qui va envoyer un ancien magistrat compléter une juridiction, doit le faire par une ordonnance motivée et pour un temps bien déterminé en sorte qu'on ne peut pas constituer, et je reviendrai dans un instant sur ce problème, de juridictions *ad hoc*.

Diversité des règles d'indépendance, mais également diversité des règles et des régimes de responsabilité. Sur ce point, les Constitutions européennes sont singulièrement silencieuses. Si l'on fait exception d'une seule d'entre elles, celle de l'Espagne qui rappelle que les magistrats sont indépendants mais également responsables. Cette responsabilité est en général d'abord celle de l'Etat avant d'être celle du magistrat lui-même. C'est le système français. C'est le système autrichien. C'est un système que l'on retrouve dans différents pays d'Europe. Mais la plupart des Constitutions, à commencer par la Constitution française, puisque la responsabilité des magistrats résulte d'une simple loi, sont muettes sur la responsabilité des magistrats. Or, dans la mesure où l'on admet qu'il existe un pouvoir judiciaire exprimant dans son domaine la souveraineté nationale, il est indispensable de prévoir corrélativement une responsabilité, une possibilité de mise en cause de la responsabilité du magistrat, afin que la magistrat n'excède pas ses pouvoirs. Je dirai, sur ce point, et c'est la vision du constitutionnaliste, que la séparation des pouvoirs joue dans les deux sens. Elle protège le magistrat, mais elle lui interdit de se substituer au législateur.

En Europe continentale, la responsabilité, lorsqu'elle est instituée, est toujours une responsabilité juridique. Et au sein de la responsabilité juridique, on doit distinguer entre la responsabilité civile, disciplinaire ou pénale. La plupart des Constitutions prévoient la responsabilité disciplinaire devant le Conseil supérieur de la magistrature. C'est le cas en France, en Espagne et en Italie. Mais on oublie, très souvent, dans les Constitutions de prévoir des cas de responsabilité civile ou pénale. Deux grands modèles dominant dans le domaine de la responsabilité; soit la responsabilité politique comme dans le système américain, soit une procédure judiciaire caractérisée par sa difficulté: c'est le cas de la Belgique avec un système de prise à partie, qui est difficile à mettre en œuvre. C'est le cas également en Allemagne fédérale où, bien qu'une cour constitutionnelle ait été créée, la Cour constitutionnelle a la possibilité de destituer les juges à la demande de la majorité des deux tiers du Bundestag. Le système allemand constitue peut-être un modèle sur lequel on pourrait réfléchir. Mais il est vrai que les différents référendums qui ont été organisés, par exemple en Italie, sur la responsabilité ont montré que c'était une question qui ne pouvait pas toujours aboutir.

On s'aperçoit, en conséquence, que sur ce point, indépendance et responsabilité, il y a une très grande diversité qui règne et qu'un petit peu d'harmonisation serait nécessaire. Alors que reste-t-il? Sur quels points peut-on trouver une certaine unité? L'unité existe, et ce sera là un autre point de nos propos. L'unité existe davantage en ce qui concerne les juridictions et les principes constitutionnels gouvernant les juridictions.

Tout d'abord, cette unité est une unité dans les sources normatives. Dans toutes les démocraties européennes, on s'aperçoit que selon la Constitution, seule la loi peut créer une catégorie de juridictions. La plupart des constitutions interdisent la création

de juridictions nouvelles par décret. C'est ce que l'on appelle, en Espagne, au Portugal, en Italie, la réserve de loi. La réserve de loi est extrêmement forte pour l'organisation de ces juridictions et pour la création de nouvelles juridictions. En Italie, au Portugal où il s'agit d'une réserve relative, le gouvernement peut agir par décrets-lois. En Allemagne, les tribunaux ne peuvent être créés que par la loi. Dans la Constitution roumaine de 1991 (article 125), la compétence et même la procédure suivie devant les juridictions doivent résulter de la loi. Dans la Constitution de la Pologne de 1992, l'organisation et la procédure ne peuvent résulter que de la loi. Ce principe d'unité de source normative existe dans toutes les constitutions et il est affirmé très clairement, dans l'article 117, paragraphe 2, de la Constitution du royaume d'Espagne. Le principe d'unité juridictionnelle est la base de l'organisation du fonctionnement des tribunaux. Unité juridictionnelle, unité des principes constitutionnels qui vont s'appliquer.

En France, la jurisprudence du Conseil constitutionnel vient exiger, chaque fois que l'on modifie les règles essentielles des juridictions, l'intervention d'une loi. Les règles essentielles, qu'est-ce que c'est? C'est la compétence matérielle (*ratione materiae*) de la juridiction; c'est aussi la composition de la juridiction; ce sont également les formations en chambres de la juridiction lorsque ces formations sont indispensables pour que cette juridiction remplisse sa mission. Par exemple, l'existence de l'assemblée plénière de la Cour de cassation, l'existence de chambres mixtes permettant de créer la jurisprudence, de la consolider. Tout cela ne peut résulter que d'une loi et un décret qui porterait atteinte ainsi à l'organisation interne d'une juridiction, serait contraire à notre Constitution et serait contraire à la Constitution dans d'autres pays européens.

Unité comme sources normatives avec renvoi à la loi; c'est également une unité d'organisation judiciaire. En effet, on retrouve ce principe d'organisation judiciaire dans un vieil adage français: "Tous les citoyens plaident dans les mêmes formes, devant les mêmes juges, dans les mêmes cas". Cette formule, on la retrouve en Italie. Cette formule provient d'une vieille loi de la Révolution française (1790), nous la retrouvons dans l'application du principe d'égalité devant la justice. Principe d'égalité devant la justice qui va exiger que des procédures peuvent être différentes lorsqu'il s'agit d'instruire l'affaire, mais lorsqu'il s'agit de la juger, l'affaire doit être soumise aux mêmes juridictions, sinon on viole le principe d'égalité devant la justice.

Par le principe d'égalité devant la justice, nous arrivons à placer au rang des principes constitutionnels, la voie de recours; l'existence de voie de recours qui existait déjà dans les jurisprudences des cours constitutionnelles. Dans certains pays, l'existence des voies de recours est prévue par la Constitution elle-même. C'est le cas de l'Italie, de la Belgique, de la Grèce et du Portugal. C'est peut-être aussi le cas de l'Espagne au travers du recours (Don PAVO).

Quant aux règles de fond, ce principe d'unité, unité judiciaire, juridictionnelle, conduit à ce qu'on ne puisse pas créer de juridiction spéciale. On retrouve ce principe dans la plupart des constitutions d'Europe continentale: article 25 de la Constitution italienne, "nul ne peut être distrait ou soustrait de son juge naturel désigné par la loi, il ne peut être institué de juridiction extraordinaire"; en Espagne; article 101 de Loi

Fondamentale allemande selon lequel les tribunaux d'exception sont interdits; article 125 de la Constitution roumaine; article 118, paragraphe 3 de la Constitution russe. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse pas créer des ordres de juridictions spécialisés. Dans certains pays, cette spécialisation résulte même de la Constitution. C'est le cas de la Grèce, une compétence extrêmement précise, affirmée, dans la Constitution.

En France, c'est le Conseil constitutionnel qui, progressivement, comme une sorte de tribunal des conflits, va préciser quelles sont les compétences constitutionnelles du juge judiciaire et quelles sont les compétences constitutionnelles du juge administratif. Dans le système français, ces principes issus de la jurisprudence constitutionnelle sont assez clairs. Nous avons deux ordres de juridictions: un ordre judiciaire, un ordre administratif. Bien que l'ordre administratif ne soit pas inscrit dans la Constitution, il répond selon le Conseil constitutionnel à une exigence constitutionnelle. Donc, on ne pourrait pas, par une loi, supprimer le Conseil d'Etat, et assimiler les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. Par exemple, la protection de la liberté individuelle; ces juridictions administratives ont également des compétences constitutionnelles comme la possibilité d'annuler les actes administratifs. Selon la jurisprudence, et c'est un principe que l'on retrouve affirmé dans d'autres constitutions européennes, seul le pouvoir judiciaire a le droit de placer un individu en prison. Ce droit est refusé par le Conseil constitutionnel français à ce que nous appelons les autorités administratives indépendantes et par voie de conséquence, le juge constitutionnel garantit l'intégrité de l'administration de la justice, en s'opposant à ce qu'elle soit divisée, démembrée, dans des pouvoirs administratifs.

Il reste que dans ce panorama général et peut être un peu rapide, du contenu des Constitutions européennes en matière de justice, il subsiste une personne qui a été oubliée et qui est quelquefois loin de nos regards dans ces débats, cette personne, c'est le justiciable et peut-être que les constitutions devraient aussi se préoccuper du justiciable.

**Les acteurs du système judiciaire:
II Les magistrats**

Exposé de

M. Adrian WOOD

Professeur à l'Université de Leeds
Royaume-Uni

Introduction

Les cultures judiciaires nationales sont menacées. Les évolutions consuméristes de la société, la mise en cause croissante de la légitimité de la magistrature et les appels en faveur d'une plus grande responsabilisation du pouvoir judiciaire contribuent à remettre en question l'interprétation généralement admise des tâches judiciaires instituées de longue date. En outre, l'europanisation des normes et le défi lancé aux systèmes judiciaires formels par les nouvelles méthodes de règlement des litiges mettent en cause les hypothèses concernant la nécessité des juges professionnels et relancent la discussion à propos des avantages d'une magistrature spécialisée. Ce document succinct présentera des arguments sur la nécessité de modifier des conceptions établies de longue date sur l'exercice des fonctions judiciaires afin de tenir compte des nouvelles réalités économiques qui sont caractérisées par un environnement plus contentieux.

Aux fins du présent exposé, le terme «magistrature» désigne à la fois les juges professionnels et non professionnels. En effet, dans de nombreuses démocraties occidentales, la justice est de nos jours rendue par un très grand nombre de juges non professionnels. Qu'il s'agisse des 30 000 *lay magistrates* en Angleterre et au pays de Galles, des 6 000 juges de paix en Italie, ou des prud'hommes en France, il est indéniable que les juges non professionnels jouent un rôle important dans l'administration de la justice en Europe. Partout où ils existent, leur mode d'intégration aux systèmes judiciaires et leurs relations avec la magistrature professionnelle sont sujets à controverse. Mais la diversité de la magistrature empêche, sans aucun doute, la création d'un pouvoir judiciaire centralisé capable de coordonner une fonction législative et, du point de vue de l'exécutif, le morcellement du pouvoir judiciaire est généralement utile.

Le thème central de cette conférence est, de toute évidence, la crise que traverse la magistrature, qui tient à la gestion d'une charge de travail croissante constituée d'affaires de plus en plus complexes et soumises ou défendues par des professionnels du droit plus conscients des intérêts de leurs clients. Cette question soulève à son tour un autre aspect du débat, en l'occurrence le point de savoir si la légitimité sociale sur laquelle repose l'autorité du juge est tellement battue en brèche par les changements sociaux que le pouvoir judiciaire se trouve rapidement déphasé par rapport à l'intérêt général. Ces questions font apparaître une dichotomie bien connue lorsqu'on cherche

à classer les fonctions du juge: le juge doit-il n'être qu'un bureaucrate appliquant passivement les textes établis par le législatif et l'exécutif, ou doit-il se comporter comme un protecteur actif des libertés publiques?

Dans la discussion qui suit, on examinera tout d'abord les perceptions traditionnelles du rôle du juge avant d'analyser les problèmes que pose actuellement l'application de ces définitions. On examinera ensuite les possibilités d'aménager ces tâches judiciaires afin de les adapter aux réalités modernes, et on tentera enfin de déterminer quelles seraient les conséquences d'une nouvelle classification de ces fonctions pour les personnes chargées de l'administration de la justice.

I. Les conceptions traditionnelles des tâches judiciaires: problèmes et évolutions

Lorsqu'on cherche à définir les fonctions judiciaires, on constate qu'il existe essentiellement deux conceptions traditionnelles à ce sujet: le rôle des juges est, d'une part, de statuer sur les litiges, et, d'autre part, de prendre des décisions faisant autorité. Ces rôles ont été bien décrits par les auteurs, en particulier par le professeur J.S. Bell dans «The judge as bureaucrat», dans J. Eekelaar & J. Bell (eds), *Oxford Essays in Jurisprudence* (3rd series, Oxford University Press, 1987). Il indique tout d'abord que la fonction de juger s'étend non seulement à la création de normes, mais aussi à la réglementation du comportement et au règlement des litiges. Il ajoute que la seconde tâche essentielle des juges a un caractère déclaratoire, et la constitutionnalité de la loi et son authentification relèvent clairement de cette fonction de décision. Il termine son analyse fonctionnelle en soutenant que le juge a non seulement un rôle de contrôle important vis-à-vis de l'activité ou de l'inaction de l'administration, mais aussi que la magistrature contribue de manière significative à l'élaboration de la politique sociale, souvent pour répondre à la demande tacite du législateur. Pour plus de simplicité dans le présent exposé, on suivra le regroupement commode proposé par Bell, avant de tenter de reclassifier certaines de ces fonctions reconnues.

A. La fonction de jugement

i. La création de normes

Lorsqu'une incertitude pèse à propos de la règle de droit applicable, il appartient manifestement au juge de clarifier la situation. Mais deux problèmes se posent alors immédiatement aux juges: tout d'abord, la difficulté de savoir à quel moment une question de fait devient une question de droit susceptible de recours juridictionnel. Avec l'accroissement de la complexité des relations objectives au sein de la société, qu'il s'agisse de l'interaction entre nouvelles technologies et principes reconnus ou du réaménagement des schémas de comportement sociaux en fonction de l'évolution des conditions dans lesquelles ils se produisent, les juges sont appelés à se prononcer sur des situations dans lesquelles l'administration de l'Etat a elle-même défini des règles de comportement. Bell présente l'exemple des procédures internes à un système national de sécurité sociale, où un fonctionnaire de base transmet un dossier délicat à l'un de ses supérieurs ou à un spécialiste travaillant dans le même service. Le fait que la décision

du spécialiste ou du supérieur hiérarchique sera ou non susceptible de recours juridictionnel dépendra de la question de savoir si un point de droit a été réglé, par opposition au simple éclaircissement de faits complexes. Dans de nombreux pays européens, dont l'Angleterre et le pays de Galles, les recours juridictionnels entre les décisions de l'administration s'accroissent rapidement, et le champ d'intervention du juge s'étend à mesure que les décisions prises par l'administration sont plus aisément contestées en raison de leur caractère excessif et pervers. L'étendue du pouvoir des juges d'intervenir dans la pratique interne de l'administration ou d'apprécier la validité des codes de pratique internes pose un problème délicat.

La seconde question à laquelle ont à faire face les juges lorsqu'ils doivent décider des règles applicables à un litige donné découle essentiellement de la première, et porte sur la relation entre le judiciaire et le législatif. Les juges peuvent en pratique s'être vu confier, ou avoir été autorisés par le législateur à étendre un pouvoir législatif réel dû à la volonté du législateur d'échapper à toute controverse liée à des décisions politiques délicates, ou de mettre en place des mécanismes de nature à répondre de manière souple aux évolutions de la société.

Cette situation pose nécessairement la question de l'étendue de la légitimité de ce pouvoir judiciaire et de la nécessité de fixer éventuellement des limites à ce pouvoir discrétionnaire judiciaire. On peut trouver un exemple clair de ce transfert de pouvoirs de la part du pouvoir législatif de certains pays européens dans la manière dont les Etats ont cherché à limiter les effets de la décision *Francovich* de la Cour de justice européenne (sur la responsabilité des Etats en cas de non-application du droit communautaire) en transformant simplement les directives communautaires en textes de droit interne. En agissant ainsi, le processus politique délicat de l'interprétation est confié au pouvoir judiciaire. Cette évolution a posé à nouveau la question de savoir si les gouvernements des Etats membres pouvaient être tenus pour responsables, dans le cadre du droit communautaire, des décisions erronées prises par les magistrats nationaux. Le règlement, à l'échelon judiciaire plutôt qu'à l'échelon gouvernemental, de questions de politique sociale délicates, comme celle des droits en matière d'emploi des travailleurs à temps partiel, a pour effet que le processus d'intégration européenne commence à politiser le pouvoir judiciaire.

Ces problèmes imposent au juge des contraintes sur le plan de l'impartialité, de l'indépendance et de la légitimité sociale. Le rôle politisé du juge dans de telles situations pose la question de savoir si l'intervention de l'autorité judiciaire constitue une usurpation du pouvoir traditionnel du législateur. On peut citer, comme exemple des difficultés rencontrées, une affaire survenue au Royaume-Uni dans les années 80, dans laquelle les juges ont dû statuer sur l'étendue des droits syndicaux des personnes employées dans des organismes nationaux de renseignement.

ii. *Fonction de réglementation des comportements*

Dans ce rôle, les juges agissent en tant que représentants de la communauté. Le juge dispose ici du pouvoir de créer des normes sociales, sous la forme, par exemple, des échelles de peines adaptées aux criminels condamnés dans les domaines du trafic

de stupéfiants, des infractions à la législation sociale ou des abus de confiance. Ce rôle judiciaire a été récemment renforcé en Angleterre et au pays de Galles, où le procureur général peut, si une peine est considérée comme trop légère, demander à la cour d'appel de réformer le jugement et d'infliger éventuellement une condamnation plus lourde.

iii. *Fonction de règlement des litiges*

Cette tâche est en principe très simple. Le juge, agissant en tant qu'arbitre impartial et indépendant, prend des décisions fondées sur des faits et applique les règles appropriées. Cependant, la légitimité sociale qui sous-tend cette fonction est remise en cause dans la mesure où le rôle de l'Etat fait l'objet d'une redéfinition et d'une simplification, et où la capacité de la magistrature professionnelle à demeurer en phase avec les changements sociaux devient plus sujette à caution.

B. Les décisions faisant autorité

Ces interventions du pouvoir judiciaire sont essentiellement déclaratoires, et amènent souvent le juge à atténuer les tensions entre les différents organes gouvernementaux ou à régler des affaires non contentieuses dans lesquelles les parties réclament une certaine forme de prise de position publique. La première de ces tâches auxiliaires peut être appelée la fonction de constitutionnalité, et la seconde peut être qualifiée de contrôle public de la volonté expresse des parties.

i. *Le contrôle constitutionnel*

Nombre d'Etats européens disposent de mécanismes très formels et souvent variés de règlement des problèmes constitutionnels. Des pays tels que l'Italie et la France sont dotés de juridictions spécialisées qui peuvent être appelées à intervenir dans des affaires contentieuses concernant des questions telles que les limites d'une politique nationale d'asile ou la modification de la Constitution visant à prendre en compte les évolutions de l'Union européenne. D'autres Etats ne possèdent pas de juridictions spécialisées de cet ordre, mais peuvent laisser aux magistrats professionnels le soin de régler les relations entre institutions gouvernementales ou établir des filtres structurels permettant d'écarter les recours abusifs ou injustifiés. On rencontre parfois une combinaison de ces deux mécanismes et, ainsi que l'a fait observer le professeur Renoux, la tendance visant à limiter les droits de recours (comme en Suède) peut soulever des questions de conformité avec la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

En examinant précisément le rôle des juges dans ce domaine, des difficultés se posent, en particulier dans le cas des juges formés dans les pays de droit coutumier. Cela soulève la question de la méthode à suivre pour régler les différends concernant la conformité de l'action de l'Etat avec des instruments juridiques européens ou nationaux relatifs aux droits de l'homme. Ce fut encore Bell qui compara le rôle du juge, dans ce contexte, à celui d'un pompier armé d'une lance à incendie. Dans une situation de ce type, aucun manuel ne peut prescrire la procédure à suivre pour éteindre le feu et, dans des circonstances similaires, le juge est presque dépourvu de repères pour

établir un équilibre entre l'autonomie d'un organe étatique et des notions aussi fluides que celles de droits fondamentaux. Ces difficultés révèlent un besoin croissant de recruter des juges faisant preuve d'une orientation moins technocratique.

ii. *Authentification juridique*

Cette fonction est peut-être la moins lourde des tâches judiciaires. Il s'agit ici pour le juge de conférer une validité et une reconnaissance publique à un accord consensuel auquel sont parvenues les parties. Tous les Etats ne suivent pas cette procédure: en France, par exemple, le notaire peut exercer ce type de fonctions. Mais les questions de cet ordre les plus fréquemment soumises aux tribunaux sont les divorces par consentement mutuel, pour lesquels le juge se contente de donner sa sanction officielle. Cette fonction bureaucratique des juges est de plus en plus mise en cause, à la fois en raison de ses coûts et de l'accessibilité de plus en plus large des technologies de l'information. Les partisans de l'application des technologies de l'information au droit proposent de permettre aux parties d'obtenir le divorce par ordinateur, et soutiennent qu'ils ne voient pas vraiment la nécessité de faire participer les juges à cette procédure, surtout dans la mesure où le divorce n'entraîne aucune réprobation dans la plupart des sociétés occidentales. Ce débat autour de la technologie s'étendra à mesure qu'un plus grand nombre d'Etats s'orienteront vers l'adoption d'un système de dissolution du mariage sans faute.

C. La fonction de conciliation

Cette notion de conciliation est difficile à définir pour la simple raison que la fonction judiciaire reconnue de règlement des litiges semble retirer au juge toute possibilité d'orienter les parties vers une solution susceptible de faire l'objet d'un accord entre elles. Cependant, pour faire face aux contraintes imposées par des charges de travail croissantes, de nombreux Etats ont mis en place des systèmes qui tendent à accroître la responsabilité des parties dans les choix à effectuer.

Dans le domaine du droit matrimonial français, par exemple, les juges ont longtemps participé à de telles procédures, et on dispose d'une abondante documentation sur des questions telles que le point de savoir si les parties à la conciliation ne font qu'anticiper les décisions du tribunal, ou si le juge ne fait que privatiser certains domaines du droit à l'égard desquels le public conserve un intérêt légitime. Dans ce contexte, les accords privés relatifs aux enfants et à leur lieu de résidence ont été vivement critiqués par ceux qui considèrent que l'Etat abandonne sa tâche de réglementation dans le domaine de la famille. En droit pénal britannique, toute la notion de conciliation, par le juge, entre le Ministère public et la défense en matière de compromis quant aux chefs d'accusation ne permet pas de répondre à la question de savoir si le juge agit dans l'intérêt général en acceptant de telles tractations en échange d'un règlement rapide du procès. Les partisans de la fonction de conciliation judiciaire soutiennent que le juge agit dans l'intérêt général de la société en considérant de manière globale les dommages causés à la société par le comportement de l'auteur de l'infraction. Cependant, les critiques de toute forme de conciliation judiciaire pourront demander si la forme de conciliation obtenue est souhaitable, dans la mesure où il

convient de faire comprendre aux parties que le juge est toujours susceptible d'intervenir en cas d'échec de la conciliation.

D. La fonction de contrôle

Cette notion de contrôle peut être associée à un rôle technique sur le plan social. Il appartient ainsi au juge, en tant que représentant de l'intérêt général, de veiller à ce que l'administration soit responsable, envers l'ensemble de la société, des actes accomplis dans le cadre de ses pouvoirs. On peut citer comme exemples classiques l'intervention du pouvoir judiciaire lorsque la police cherche à détenir, sans chef d'inculpation, un suspect durant plus de trente-six heures, ou la nécessité d'obtenir une décision judiciaire avant de pouvoir retirer un enfant à la garde de ses parents. En France, les magistrats sont chargés de veiller au bon déroulement des élections.

De tels rôles améliorent le statut de la magistrature et renforcent la légitimité sociale des décisions prises dans l'intérêt général. En revanche, des difficultés peuvent survenir lorsqu'on demande au juge d'intervenir dans des domaines de politique sociale dans lesquels le législateur s'est bien gardé de légiférer sur des questions délicates. Si le pouvoir judiciaire appartient à un milieu trop restreint, et est considéré comme tel, sa légitimité sera alors plus aisément mise en question. Si les litiges professionnels portant sur l'égalité de rémunérations et la discrimination ne posent pas beaucoup de difficultés au juge, des questions techniques d'éthique médicale, la stérilisation des adultes handicapés mentaux et la situation des homosexuels dans les forces armées ont suscité un débat portant sur la capacité des juges professionnels, sans une assistance extérieure, à parvenir à des décisions en toute connaissance de cause. Ce problème paraît encore plus grave dans les pays (comme l'Italie) où l'indépendance de la magistrature est si enracinée que l'on peut considérer qu'elle a perdu tout contact avec les réalités politiques, économiques et sociales dans lesquelles le droit est appliqué. Ces problèmes posent clairement des questions, non seulement à propos de l'opportunité du maintien d'un corps professionnel de juges agissant seuls, mais aussi de la nécessité, pour le pouvoir judiciaire dans son ensemble, de devenir plus spécialisé et plus souple, et de laisser la place à des systèmes de règlement des litiges de substitution lorsque les circonstances le permettent.

II. Des rôles nouveaux, modifiés et redéfinis pour la magistrature

A. Le rôle du juge pour faciliter l'administration de la justice

Le consumérisme, les questions de la mise en jeu de la responsabilité du pouvoir judiciaire, les nouvelles idées en matière de légitimité sociale et les réalités des modèles économiques permettant d'apprécier les coûts du système judiciaire imposent de légères modifications au rôle des magistrats qui commencent à réunir certaines fonctions judiciaires traditionnelles en une nouvelle notion du rôle du juge consistant à faciliter l'administration de la justice. En d'autres termes, les juges sont de plus en plus encouragés à éviter d'intervenir judiciairement dans les litiges ne présentant pas un caractère d'urgence, et à chercher plutôt à amener les parties à accepter davantage de compromis. Cette nouvelle orientation montre que la magistrature envisage dans une

perspective à plus long terme l'utilité de toute décision judiciaire prononcée par un tribunal, et laisse entendre que les tribunaux ne devraient être saisis que lorsque les parties ne parviennent pas à mettre sur pied leurs propres solutions. La conséquence de ce changement de perception est la reconnaissance du fait que l'instance judiciaire professionnelle peut ne pas toujours être le mécanisme le mieux adapté au règlement des litiges, et que plusieurs autres systèmes de règlement des conflits offrent des moyens crédibles de résoudre des litiges qui ont acquis une légitimité sociale.

Ce glissement de la magistrature vers un rôle consistant à faciliter l'administration de la justice ne devrait pas être considéré comme sonnant le glas des magistrats professionnels, ou comme le produit d'une contre-culture visant une vieille garde de juges opposés au changement. Au contraire, un grand nombre des initiatives qui, au Royaume-Uni, ont posé la question du bien-fondé de l'intervention judiciaire permanente sur le règlement des litiges, ont eu pour origine la magistrature professionnelle elle-même, ou a tout au moins bénéficié du soutien tacite des hauts magistrats. Au Royaume-Uni, par exemple, une Practice Direction de 1995 ([1995] 1 All ER 385) exige des plaignants qu'ils joignent à leur requête des informations relatives à la possibilité d'utiliser un autre système de règlement des litiges dans le cadre de la procédure de règlement de leurs affaires. En outre, une récente enquête judiciaire portant sur la situation du système de justice civile, dirigée par Lord Woolf, a recommandé aux juges de suggérer aux parties, dans les cas appropriés, de soumettre leur litige à un autre système de règlement (Accès à la justice: rapport intérimaire au Lord Chancellor à propos du système de justice civile en Angleterre et au pays de Galles). Cet encouragement se situe clairement en deçà d'une ordonnance du tribunal, mais a des effets similaires, dans la mesure où le fait de ne pas tenir compte du conseil du juge peut retomber sur les parties par le biais de la répartition des coûts à la fin du procès. Les avocats avertis suivront généralement l'avis du tribunal en matière de coûts.

Ces évolutions se fondent sur l'action du législateur, au Royaume-Uni, à la fin de la dernière décennie. Ainsi, par exemple, le Children Act de 1989, qui a révolutionné le droit relatif à la garde des enfants depuis octobre 1991, prévoit à son article 1.5 qu'un tribunal ne devrait rendre aucune ordonnance demandée par les parties, sauf si elle paraît préférable à l'absence de toute décision de la part du juge. En d'autres termes, la fonction d'authentification juridique du magistrat tend à s'amoinrir au profit d'un renforcement des responsabilités des parties. Une telle évolution paraît sanctionner l'idée selon laquelle le rôle de la magistrature devrait être davantage orienté vers l'issue de l'affaire, et moins vers le court terme et la satisfaction de droits.

Mais cette évolution vers une fonction de conciliation plus solidement établie peut être dangereuse, car celle-ci risque d'être appliquée à des litiges auxquels elle n'est pas adaptée. La plupart des litiges appartiennent à deux grandes catégories, d'une part, les situations où des relations vont sans doute se poursuivre, comme c'est le cas par exemple des affaires concernant les enfants ou le logement et, d'autre part, les incidents uniques, tels qu'un accident de la circulation, dans le cadre duquel les parties ne seront pas amenées à se rencontrer de nouveau, et pour lequel la conciliation peut être considérée comme inadaptée. Si les différences entre ces deux types de litiges ne sont pas prises en considération, on risque d'appliquer de mauvaises solutions. Un bon

exemple de ce type d'erreur est constitué par un document récent du parti travailliste britannique, qui suggérait que les conflits de voisinage soient réglés par un *Community Safety Order*, dont la violation entraînerait une peine de prison. Compte tenu du fait que les parties seront probablement amenées à continuer de se côtoyer, une ordonnance contraignante du tribunal paraît inadaptée à un cas où l'on peut attendre de la conciliation qu'elle produise des résultats. S'il convient sans aucun doute d'encourager les systèmes informels de règlement des litiges, il faut cependant conserver une certaine prudence judiciaire à propos des conséquences résultant d'une mauvaise classification des affaires.

B. Rôle interventionniste du juge

Cette question pourrait être considérée, à tort, comme une préoccupation typiquement anglo-saxonne liée à la nature accusatoire des procédures de droit coutumier. Ses ramifications s'étendent en fait bien au-delà de ces questions nationales, dans la mesure où un nombre croissant d'Etats européens tendent de plus en plus à augmenter la part réservée à la procédure orale dans les procès.

Dans son acception fonctionnelle, l'intervention signifie la création de mécanismes qui permettent au juge de contrôler la direction et le déroulement d'un procès, du début à la fin de l'instance. Cela exigerait du juge qu'il fixe un calendrier pour les audiences intermédiaires, qu'il régleme les échanges de pièces entre les parties, qu'il décide de la nécessité de la déposition d'experts et qu'il établisse éventuellement une durée maximale du procès. La première question du juge, placé dans ce rôle, serait de demander aux avocats quels sont les éléments du litige qui seraient susceptibles de faire l'objet d'un accord entre les parties. Comme l'indique le rapport Woolf, ce rôle plus actif de la magistrature exigera de repenser radicalement le mode d'interaction entre juges et avocats au sein des tribunaux.

Au Royaume-Uni, les juges ont été encouragés par le législateur à exercer un plus grand contrôle sur les procédures judiciaires. Des audiences préliminaires ont été instituées en 1991 en vue de résoudre les problèmes intérimaires dans le cadre des affaires familiales, et on a assisté à une augmentation des examens des affaires à la phase préparatoire des procès pénaux au sein des tribunaux à tous les degrés. Dans le domaine civil, les petits litiges portés devant une *county court* sont automatiquement soumis à l'arbitrage afin de déterminer si les parties peuvent parvenir à un accord sans poursuivre le procès.

C. La fonction du juge en tant qu'acteur politique

Le rôle politique traditionnel du juge en tant qu'arbitre entre l'Etat et le citoyen a besoin d'être redéfini. Alors que le concept de solidarité nationale s'affaiblit et que l'Etat providence tend à morceler ses prestations, on demande aux juges d'assumer, de manière croissante, un rôle politique plus nettement centré sur des problèmes tels que les questions de sécurité sociale et d'égalité de rémunération, en recourant souvent aux normes de la Communauté européenne pour régler les questions de non-discrimination. Les tensions apparues entre le pouvoir judiciaire et l'administration ont mis en lumière

les orientations de politique sociale de la magistrature, qui ont à leur tour suscité, parmi les citoyens, l'espoir de voir les magistrats agir comme de fermes défenseurs des droits sociaux traditionnels.

Cette évolution a créé, au sein de la magistrature, un intérêt à agir non seulement en tant que défenseurs des services existants, mais aussi en tant qu'arbitre de la qualité du service fourni par l'administration. Au sens large, ce rôle confère à la magistrature une fonction technique sur le plan social plus contraignante. Ces questions porteront de plus en plus sur les choix de politique, et la difficulté la plus grande que devra affronter la magistrature sera de déterminer si les individus doivent assumer une plus grande responsabilité vis-à-vis de leurs propres actes.

D. Juge généraliste ou spécialisé?

Le morcellement des anciennes responsabilités de l'Etat et le problème de la mise en jeu de la responsabilité réelle des exploitants privés qui assurent aujourd'hui certains anciens services publics ont relancé la discussion sur le point de savoir si les magistrats professionnels généralistes sont suffisamment armés pour régler efficacement les problèmes très complexes qui sont à l'origine de nombreux procès. L'opportunité de créer une magistrature spécialisée a souvent été décrite comme une panacée pour résoudre ce type de problèmes, mais les difficultés que poserait l'adoption d'une telle option sont bien réelles. Tout d'abord, les juges spécialisés sont susceptibles de perdre leur légitimité sociale, dans la mesure où ils risquent d'être perçus de plus en plus comme une élite dotée d'une capacité limitée de tenir compte des conditions générales d'ordre politique, économique et social. En créant des structures qui mettent en avant le rôle de technicien du juge, des préoccupations d'ordre plus humain peuvent être laissées de côté. De plus, le schéma de carrière des juges est potentiellement réduit, et leur capacité à gravir les échelons hiérarchiques est limitée. Enfin, le danger existe de voir cette voie technocratique entraîner une application plus rigide des règles de droit et un renforcement des notions traditionnelles de juge-bureaucrate. On pourrait ainsi assister, dans les domaines où le législateur a confié la prise de décisions au pouvoir judiciaire, à une évolution du droit qui ne s'effectuerait pas conformément aux attentes de la société du fait d'un environnement judiciaire bureaucratique plus rigide.

Peut-être la discussion sur les juges spécialistes ne devrait-elle pas se limiter à un cadre aussi restreint? Un grand nombre de traditions juridiques ont toujours réservé une place aux juges spécialisés, et la tendance actuelle s'oriente vers une plus grande spécialisation, même si elle s'effectue dans plusieurs domaines du droit positif. Ainsi, au Royaume-Uni, par exemple, si l'accent porte essentiellement sur les juges professionnels généralistes de carrière, il existe des tribunaux spécialisés tels que l'Admiralty Court et la Commercial Court. Au Royaume-Uni, la majorité des juges spécialisés en matière de droit du travail et de la sécurité sociale sont des magistrats non professionnels.

III. Conclusion

Dans l'exposé succinct présenté dans ce document, on ne pouvait espérer entrer dans des considérations détaillées relatives aux différences interculturelles dans l'exercice des fonctions judiciaires. Le but de la présente analyse est simplement d'éclairer nos débats futurs sur l'évolution des fonctions de la magistrature professionnelle et non professionnelle. Le fait que la magistrature doive s'adapter et évoluer pour conserver la confiance des citoyens qu'elle juge est incontestable. C'est ce que l'Histoire nous enseigne. Mais il serait simpliste de penser que le fait d'aménager les fonctions judiciaires ou de nommer davantage de juges réglerait la question de la charge de travail. Le Royaume-Uni comptait, en 1919, dix fois moins de juges qu'en 1992, pour une population comparable à celle d'aujourd'hui. Accroître le rythme de traitement des affaires peut alléger certaines manifestations visibles d'un système judiciaire surchargé, mais les problèmes réels auxquels doit faire face la magistrature sont beaucoup plus profonds, dans notre société où les consommateurs sont plus largement informés. Au cœur de tout débat portant sur l'opportunité de créer de multiples instances de décision figurent les questions de la qualité de ces décisions, de l'égalité d'accès à la justice et de la légitimité sociale de ceux qui prennent les décisions. Les questions qui se posent à ce sujet portent non seulement sur la transparence et la cohérence des décisions judiciaires, mais aussi sur les groupes représentatifs d'où devraient provenir les juges. Si des choix politiques avisés ne sont pas faits au sujet de ces questions, tout réaménagement des fonctions de la magistrature actuelle resterait vain.

Les acteurs du procès judiciaire: les magistrats

Exposé de

M. Philippe DEMORY
Chef du Bureau Financier de la
Direction des Services judiciaires du Ministère de la Justice
France

Si l'on admet que l'administration est une fédération de moyens au service de missions, c'est cette notion de missions qui est prépondérante et l'Etat a pour responsabilité de donner à la justice les moyens d'assumer celles qui lui sont dévolues.

L'obligation majeure de la justice est de répondre aux demandes dont elle est saisie, tant en matière pénale (le plus souvent par le procureur de la république) qu'en matière civile (par les particuliers). Cette obligation de répondre s'impose sous peine de déni de justice.

Le problème est de savoir si les moyens dont il dispose doivent commander le mode d'intervention du juge ou si ce mode d'intervention doit être posé comme premier, ce qui suppose que soient alloués les moyens nécessaires. A titre d'exemple, est-il justifié de remettre en cause le principe traditionnel de la collégialité au profit d'une généralisation du juge unique avec pour unique objectif de traiter davantage d'affaires à moyens constants pour faire face à l'explosion du contentieux?

Est-on entré dans une logique d'expédients ou a-t-on réellement repensé les principes d'organisation et de procédure en fonction des missions de la justice?

Encore faut-il souligner que toute réflexion et toute action en ce domaine s'inscrivent dans un contexte historique qui détermine des contraintes:

- l'implantation judiciaire est, en France, disséminée puisqu'elle comprend 1 200 unités implantées dans 600 communes sur 900 sites immobiliers;
- particularité de la dyarchie dans l'administration française de la justice; ce principe de dyarchie signifie qu'il existe dans chaque tribunal de grande instance et chaque cour d'appel deux responsables (président et procureur de la république en première instance, premier président et procureur général devant la juridiction d'appel) qui ont un rôle équivalent dans l'administration des moyens;
- jusqu'en 1972, le personnel de greffe relevait d'un statut de droit privé et le juge n'avait ainsi d'autre préoccupation que de s'assurer que l'entrepreneur qu'était le chef de greffe permette le traitement des dossiers de manière efficace et ponctuelle.

Par souci essentiellement d'assurer la gratuité de la justice, a été instaurée la fonctionnarisation des greffes. Pour autant l'organisation antérieure n'a en ce domaine pas été fondamentalement modifiée et l'on a pour l'essentiel décalqué les principes d'organisation préexistants pour les mettre en œuvre dans un autre contexte.

Le souci de gestion et d'organisation est ainsi une préoccupation récente pour le juge. Il a dû en outre s'adapter en ce domaine à une logique nouvelle puisque le système décentralisé qui prévalait jusqu'en 1987 avec la compétence des conseils généraux (organe de délibération et de gestion des départements) a été abandonné au profit d'un système dans un premier temps centralisé suivi dans un second temps d'un système déconcentré.

Cette nouvelle approche pose le problème de concilier l'indépendance du juge qui suppose l'autonomie juridictionnelle et les impératifs d'un Etat qui, responsable du fonctionnement et des moyens de la justice, doit disposer d'une faculté d'organisation et d'administration efficaces, ainsi que d'un pouvoir de contrôle réel.

Cette déconcentration ne s'est pas faite sans hésitation. Le département a été envisagé comme échelon pertinent, afin que l'option prise soit conforme au modèle mis en œuvre dans les autres administrations de l'Etat. Cet échelon ne correspond toutefois à aucune réalité au niveau de l'organisation judiciaire, de sorte qu'a finalement été retenu comme échelon de déconcentration la cour d'appel, ce qui est plus conforme à l'organisation institutionnelle de la justice, puisque c'est là qu'est évaluée qualitativement l'activité judiciaire (pouvoir de confirmation ou d'infirmité des jugements de première instance), que sont évaluées les organisations (pouvoirs d'inspection des juridictions du ressort) et que sont évalués les hommes (notation des magistrats et harmonisation de la notation des personnels de greffe).

En fonction de ce choix s'est instauré un système dans lequel les moyens de fonctionnement font l'objet de demandes établies par chaque juridiction, regroupées et arbitrées par les cours d'appel avant d'être transmises à l'administration centrale.

Elles sont prises en compte et intégrées dans la préparation de la loi de finance préparée par le gouvernement et votée par le Parlement.

Au vu de la ressource qui lui est affectée, le ministre de la Justice procède à une répartition entre les cours d'appel, laissant à celles-ci le soin de la ventiler entre les diverses juridictions au premier degré de leurs ressorts.

Ce système pose la question de la compatibilité entre l'irresponsabilité du juge pour les actes relevant de sa fonction judiciaire et sa responsabilité administrative pour sa participation à la gestion.

Si l'on aboutissait à la conclusion que ces deux niveaux sont inconciliables, force serait alors d'envisager d'autres solutions pour l'administration des juridictions que d'en confier la responsabilité au juge.

Ce qui a été dit pour la gestion des moyens de fonctionnement appelle quelques précisions complémentaires pour le cas particulier de l'informatique.

Le système qui a été décrit reste globalement valable pour l'informatisation de la justice civile, qui relève d'une administration déconcentrée dont la cohérence est vérifiée par les cours d'appel par la mise en œuvre de schémas régionaux.

Il en va différemment pour l'informatisation de la justice pénale et celle du casier judiciaire. Il est en effet apparu nécessaire en ces domaines de maintenir une vision cohérente et uniforme sur l'ensemble du territoire national et de s'assurer, en outre, que toute réforme puisse être mise en place ponctuellement au jour de l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle.

**Les acteurs du système judiciaire:
les assistants des magistrats**

Exposé de

M. Jean-Jacques HEINZ
Directeur de l'Ecole Nationale des Greffes
France

"Monsieur le greffier, veuillez noter...". C'est à cet ordre entendu dans les reconstitutions filmées ou télévisuelles de procès, que le public assimile le plus fréquemment la fonction d'une catégorie de fonctionnaires (sait-on seulement qu'il s'agit de fonctionnaires?) dont il sait par ailleurs bien peu de choses. Fréquemment, aux nombreux visiteurs de l'Ecole Nationale des Greffes, français ou étrangers, juristes ou non, je suis amené à présenter et à détailler les tâches et les responsabilités de ces collaborateurs les plus proches des magistrats. Assistants indispensables, mais rarement sur le devant de la scène, les fonctionnaires des greffes méritent pourtant d'être mieux connus, et ... considérés.

Dans le langage courant, "greffier" désigne souvent indistinctement l'ensemble des fonctionnaires travaillant dans les services d'une cour ou d'un tribunal, eux-mêmes désignés sous la dénomination de "greffe".

En réalité, plusieurs catégories d'agents apportent leur concours aux magistrats dans l'administration de la justice. Il s'agit, par ordre hiérarchique décroissant des: greffiers en chef (environ 1 600), fonctionnaires de catégorie A, des greffiers (5 400), fonctionnaires de catégorie B, des adjoints administratifs et agents administratifs, fonctionnaires de catégorie C. D'autres fonctionnaires, notamment les agents de service, conducteurs automobiles, ouvriers professionnels, ainsi que des agents non titulaires, apportent leur concours au bon fonctionnement des juridictions, comme dans toute administration ou entreprise. En tout, ils sont près de 18 000, soit un ration de 3 pour un magistrat.

Nous n'évoquerons ici que les deux premiers de ces corps.

Jusqu'à la loi du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales, ceux-ci étaient dirigés par des greffiers titulaires de charge, non soumis au statut de la fonction publique. Ils employaient du personnel soumis à des contrats de travail et les rémunéraient eux-mêmes. Des greffiers, fonctionnaires de catégorie B travaillaient dans les greffes des cours d'appel et des tribunaux de grande instance (environ 800 fonctionnaires en 1952). Des secrétaires de parquet, également fonctionnaires étaient mis à disposition des procureurs de la république et des procureurs généraux (486 fonctionnaires en 1965). En 1958 avait été créé un corps de chefs de service de greffe (132 personne en 1965) et un corps de chefs de service de

parquet (64 personnes en 1965) de la catégorie B supérieure. Par ailleurs, dans les départements d'Alsace et de Moselle, les agents des greffes de toutes les juridictions civiles et pénales (y compris celles statuant en matière commerciale) avaient le statut de fonctionnaire depuis 1918, date de la réintégration de la zone annexée par les Allemands dans la République française. La loi du 30 novembre 1965 a fonctionnarisé les greffes des juridictions civiles et pénales en prévoyant la suppression de la vénalité des charges, ainsi que le fait que les services de ces greffes seront assurés par des fonctionnaires de l'Etat, sauf pour les tribunaux de commerce; elle a créé les corps de: secrétaires greffiers en chef, secrétaires greffiers, commis, sténodactylographes, agents de bureau, etc. Les appellations de greffiers en chef et de greffiers sont rétablies en 1975 et 1982 respectivement.

C'est dans la suite et la logique de cette fonctionnarisation qu'est créée par un arrêté du 29 avril 1974 l'Ecole nationale d'application des secrétariats greffes, laquelle deviendra quelques années plus tard l'Ecole nationale des greffes (E.N.G.). Depuis lors, cette école, implantée à Dijon est en charge de la formation initiale des greffiers en chef et greffiers (respectivement 14 et 13 mois de scolarité et stages), ainsi que de la formation continue nationale de l'ensemble des fonctionnaires des services judiciaires.

En 1992, les anciens corps de fonctionnaires des "cours et tribunaux" d'une part et ceux des conseils de prud'hommes, d'autre part, ont été fusionnés en corps de fonctionnaires des services judiciaires; le ministère de la Justice a ainsi parachevé une évolution qui va dans le sens de la simplification et de la clarification des situations et des carrières.

Quant aux missions des greffiers en chef et des greffiers, celles-ci sont régies par les Codes de procédure civile et de procédure pénale, par le Code de l'organisation judiciaire, ainsi que par le Code du travail (en ce qui concerne les Conseils de prud'hommes). La loi du 8 février 1995 a transféré certaines tâches du juge au greffier en chef, rapprochant quelque peu celui-ci de ses homologues allemands et autrichiens (*Rechtspfleger*).

Le greffier en chef a vocation à exercer des fonctions d'administration, d'encadrement, de gestion, d'enseignement, d'assistance du juge dans les actes de sa juridiction. Il ajoute à la dimension juridique de sa fonction la responsabilité de l'organisation des services de la juridiction. Associé à l'élaboration des budgets, il en assure l'exécution et veille à la bonne gestion des moyens matériels, des locaux et des équipements dont il a la charge. Une bonne maîtrise des technologies de la communication lui est indispensable. Il assume également une mission d'animation et de direction d'une équipe de collaborateurs dont il coordonne l'activité. Praticien du droit, il est par ailleurs à même d'exercer toutes les fonctions du greffe. Il organise l'assistance des juges lors des audiences et au cours de la procédure dont le greffe doit garantir le respect et l'authenticité. Conservateur des actes, registres et archives de la juridiction, le greffier en chef en est la mémoire.

Il dispose également d'attributions qui lui sont propres, au tribunal d'instance en matière de cession et de saisie de salaire, de procuration de vote, de consentement à

adoption, ou de certificats de nationalité, au tribunal de grande instance, en matière de gestion des pièces à conviction, ainsi qu'à l'occasion de différentes déclarations dans le domaine du droit de la famille (dation et substitution de nom d'enfant nature, exercice en commun de l'autorité parentale).

Dans les juridictions les plus importantes, le chef de greffe est assisté d'un ou plusieurs greffiers en chef adjoints ou chefs de service, qui assurent sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement.

Au-delà de la transcription fidèle des débats à l'audience, l'aspect le mieux connu de sa fonction, le greffier est responsable du respect et de l'authenticité de la procédure tout au long de son déroulement. Il est en quelque sorte le technicien de la procédure et l'on évoque fréquemment la notion de notaire de la juridiction. Il enregistre les affaires, prévient les parties des dates d'audience et de clôture, dresse les procès-verbaux, rédige les actes et les décisions. Son rôle est essentiel, puisque toute formalité ou acte accompli en son absence serait frappé de nullité. Le greffier est également un agent d'encadrement qui a pour mission de coordonner les activités des adjoints et agents administratifs et d'assister les magistrats. Selon l'importance des juridictions et leur organisation, les greffiers peuvent être investis de responsabilité de gestion et diriger un des services du greffe. Ils sont tout particulièrement impliqués dans l'information du public avec lequel ils sont en contact quotidien. Les principales attributions des greffiers sont les suivantes: greffier de chambre civile ou de chambre correctionnelle, greffier du tribunal d'instance (civil, police, tutelles) ou du Conseil des prud'hommes, greffier d'instruction, greffier de cour d'assises, greffier de tribunal pour enfant, responsable de section, régisseur, chef d'un petit greffe, greffier du bureau d'aide juridictionnelle, formateur informatique, responsable de site ou de système, greffier d'accueil, etc.

La France n'a nullement à rougir de ses greffiers qui ont largement contribué à un gain de productivité de greffes et l'organisation de ceux-ci peut aujourd'hui être considéré comme un produit d'exportation. Ainsi, non seulement les pays dont le système juridique s'inspire largement de la tradition française, mais également ceux qui sont en recherche d'une meilleure efficacité judiciaire dans le cadre d'un Etat de droit renaissant, consultent-ils le ministère de la Justice français, et en particulier, l'E.N.G., pour mettre en place des cadres, des méthodes de gestion des procédures et de formation inspirés de ceux que nous pratiquons dans l'hexagone. Sait-on, par exemple, que le Japon est le seul pays au monde, avec la France, à disposer d'un établissement d'envergure nationale qui forme ses agents des juridictions, non magistrats, dans un dispositif hautement spécialisé et sophistiqué? Sait-on qu'à l'exclusion de la formation des *Rechtspfleger* (fonctionnaire ayant compétence en matière de juridiction gracieuse) en Allemagne et en Autriche, aucun pays de l'Europe des quinze n'a mis en place, comme c'est le cas en France depuis plus de vingt ans, une formation initiale des greffiers?

Lors d'une récente visite effectuée à l'Ecole Nationale des Greffiers, M. Pierre Draï, premier président de la Cour de cassation, lui-même ancien commis greffier comme il se plaît à le rappeler, s'est référé à plusieurs reprises au "couple indissociable

magistrat-greffier". Cette référence est certainement celle qui, symboliquement, exprime le mieux combien l'étroite association et l'harmonieuse complémentarité de ces professionnels du droit est indispensable, pour le bon fonctionnement d'une administration de la justice répondant aux attentes exigeantes, mais légitimes, du citoyen-justiciable.

**Les acteurs du système judiciaire:
les assistants des magistrats**

Exposé de

M. Klaus STOCK
Rechtspfleger, Amtsgericht d'Offenburg
Allemagne

La justice allemande comprend les juridictions de droit commun, les juridictions spéciales et les tribunaux constitutionnels du *Bund* et des *Länder* (les régions fédérales). Les tribunaux de droit commun sont compétents pour les affaires civiles, pour l'exécution forcée des jugements civils, pour la juridiction gracieuse et pour la juridiction pénale.

Le personnel

Les juges, les procureurs et leurs substituts font partie de l'encadrement supérieur (*Höherer Dienst*) – les *Rechtspfleger* font partie de l'encadrement moyen supérieur, les greffiers et les huissiers de justice font partie de l'encadrement moyen, les agents auxiliaires, par exemple les concierges, font partie du personnel subalterne. Les dactylos sont des employées contractuelles. Les fonctionnaires auprès des ministères et des cours se recrutent dans la carrière des magistrats et dans la carrière des *Rechtspfleger*. Ils sont fonctionnaires de l'administration judiciaire.

Le *Rechtspfleger*, comme organe de la justice et à cause de ses fonctions juridictionnelles, nécessite une formation spéciale. Car l'article 1 de la Loi sur le *Rechtspfleger* stipule que: «Le *Rechtspfleger* effectue les tâches de la juridiction que cette loi lui a confiées».

L'article 2, alinéa 1, phrase 1 précise que:

"Les tâches du *Rechtspfleger* sont confiées à un fonctionnaire de justice qui a reçu une formation préparatoire d'au moins trois ans, et réussi l'examen d'admission dans l'encadrement moyen supérieur. Dix-huit mois au moins de cette formation préparatoire représentent des cours d'enseignement spécialisé.

Le candidat doit, pour être admis au stage, être titulaire du baccalauréat (*Abitur*) ou d'un certificat équivalent. Peut accéder aussi à la qualité de stagiaire celui qui a suivi avec succès des études universitaires de droit avec la prise en compte de ses études universitaires de droit comptant au moins douze mois et jusqu'à six mois pour des stages pratiques. Il est également possible pour des greffiers d'accéder de la manière précédemment citée à l'encadrement moyen-supérieur après trois ans de pratique dans

leur fonction. Des exceptions sont faites pour les handicapés physiques et les anciens militaires de carrière."

Les *Rechtspfleger* stagiaires sont âgés de 19 ou 20 ans. L'âge maximum pour l'admission au stage est fixé à 32 ans.

L'admission est réglée par les ministères de la Justice des *Länder* (les Etats fédéraux). Un arrêté du ministère de la Justice relatif à la formation et à l'examen des *Rechtspfleger* règle l'instruction en détail.

Le stage permet au candidat d'acquérir des connaissances juridiques et d'étudier les méthodes de travail par une scolarité de vingt et un mois dans une école supérieure professionnelle (*Fachhochschule*). L'expérience de la pratique professionnelle est acquise par des stages de quinze mois auprès des services judiciaires. La période de stage comprend donc ces deux blocs de formation. Les différentes périodes d'études varient selon les *Länder* respectifs. Dans mon pays, le *Land* Bad-Würtemberg, le stage se déroule de la façon suivante:

Etudes à l'Ecole supérieure professionnelle d'une durée de	21 mois
Deux stages de formation pratique d'une durée de	<u>15 mois</u>
	36 mois

L'Ecole supérieure professionnelle de Schwetzingen forme les stagiaires du Bade-Würtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre. La formation pratique de quinze mois a lieu auprès des tribunaux cantonaux, des tribunaux régionaux des parquets et dans les études de notaires; on remarquera que dans le Bade-Würtemberg, les notaires sont des magistrats, par conséquent des fonctionnaires. La première formation pratique se divise en différents secteurs qui sont:

a. les affaires civiles contentieuses, les affaires des familles, l'accueil du justiciable, la procédure de taxation des frais et des honoraires des avocats, les affaires de l'exécution forcée, y compris des fonctions de l'huissier de justice	3 mois
b. les affaires de l'exécution forcée des immeubles par vente aux enchères	1,5 mois
c. les affaires de faillite et de règlement judiciaire	1,5 mois
d. les affaires des registres (de commerce, des associations, des coopératives)	1,5 mois
e. la taxation des frais en matière pénale ainsi que taxation des honoraires des avocats commis d'office	0,5 mois
f. les affaires d'administration de la justice	0,5 mois
g. la formation au choix du maître de la formation	1 mois
h. les affaires de la juridiction gracieuse	1,5 mois
i. les affaires du livre foncier	1,5 mois
k. les droits de successions	<u>0,5 mois</u>
	13 mois

La deuxième partie de la formation pratique a pour but de former des stagiaires auprès du parquet du tribunal de grande instance.

La formation pratique est accompagnée par un travail en groupe hebdomadaire. Les enseignants sont des magistrats et des *Rechtspfleger*. Depuis quelques années, l'introduction à l'informatique fait également partie des stages.

L'examen a lieu auprès de l'Office central d'examens juridiques du Land (*Landesjustizprüfungsamt*) et consiste en sept épreuves écrites sur une durée de sept jours. Les épreuves examinées sont le droit civil, le droit à l'exécution forcée, le droit d'exécution forcée des immeubles, le droit de faillite et du règlement judiciaire. Les autres épreuves examinées sont le droit pénal, le droit du Code de procédure pénale, ainsi qu'une épreuve de procédure civile du droit de taxation des frais et du droit des frais judiciaires. En cas de réussite, le candidat sera titularisé et aura le droit de porter le titre de *Diplom-Rechtspfleger* (FH) — Ecole supérieure de droit.

L'administration de la justice organise la formation continue des *Rechtspfleger* par des colloques, séminaires et stages de formation spécialisés. L'association des *Rechtspfleger* organise aussi des colloques de formation continue. Il se forme aussi par la lecture de revues spécialisées mensuelles ou hebdomadaires. L'association des *Rechtspfleger* (*Bund Deutscher Rechtspfleger*) édite une parution mensuelle d'information.

Les statuts et les fonctions du Rechtspfleger allemand

Depuis 1909, le *Rechtspfleger* a vu ses attributions s'accroître en premier lieu par des règlements administratifs pris sur la base des *Reichsentlastungsgesetze* qui avaient pour objet de décharger les magistrats d'un certain nombre de leurs attributions et de les confier aux *Rechtspfleger*, ensuite sous la République fédérale par les lois relatives aux *Rechtspfleger* de 1957, 1969 et 1970.

Etant donné que le *Rechtspfleger* effectue principalement des fonctions autrefois confiées au juge, le caractère de ces fonctions exige du *Rechtspfleger* une formation spéciale. En exerçant sa fonction comme *Rechtspfleger* il statue souverainement. La loi dispose que "Le *Rechtspfleger* n'est soumis pour ses décisions qu'à la loi, c'est-à-dire que le *Rechtspfleger* n'est pas soumis aux instructions du juge.

Pour le juge, il n'y a que deux cas d'intervention prévus par la loi dans l'article 18, alinéa 2 et article 19, alinéa 3. Dans la procédure de faillite et de règlement judiciaire, le juge peut retirer des mains du *Rechtspfleger* les affaires, s'il l'estime nécessaire. Le *Rechtspfleger* peut soumettre une affaire au juge:

- s'il veut s'écarter d'une prise de position déjà connue du juge;
- si au cours de l'examen d'une affaire surviennent des difficultés d'ordre juridique;
- si un droit non valable ou un droit étranger est à appliquer;

- s'il y a un rapport très étroit entre l'affaire transmise au *Rechtspfleger* et celle à régler par le juge.

Le juge est l'instance de recours contre la décision du *Rechtspfleger*. Dans les affaires qui lui sont transmises par la loi, le *Rechtspfleger* prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution, article 4, alinéa 1 de la loi. Il peut citer les parties à une audience orale, il peut entendre des témoins et des experts, il peut accorder à une partie l'aide judiciaire. Sauf exceptions, à savoir:

Le *Rechtspfleger* n'est pas compétent pour ordonner la prestation d'un serment ou recevoir un serment. Il est interdit au *Rechtspfleger* d'aviser ou d'ordonner certaines peines privatives de liberté. Cette limitation des pouvoirs du *Rechtspfleger* est nécessaire pour des raisons de droit constitutionnel, car selon l'article 104, alinéa 2 de la Loi fondamentale, seul le juge peut statuer sur l'admissibilité et la prolongation d'une peine privative de liberté. La loi régissant le statut de *Rechtspfleger* prévoit, comme moyen de recours, l'opposition (*Erinnerung*). Cette opposition n'a pas un effet évolutif, parce que l'affaire reste dans la même instance, et c'est le juge qui en décide.

Dans quelques cas, il y a opposition immédiate; celle-ci doit être présentée dans un délai de deux semaines. Le *Rechtspfleger* ne peut pas donner suite à cette opposition immédiate.

Dans le cas où l'opposition est justifiée, le juge révoque la décision du *Rechtspfleger* par décision écrite. Le juge peut alors lui-même décider de l'affaire. Dans le cas où l'opposition est irrecevable ou non justifiée, le juge doit s'abstenir d'une décision et soumettre l'affaire à l'instance supérieure.

La transmission des attributions judiciaires au Rechtspfleger

Certes, la Loi fondamentale réserve au juge le pouvoir juridictionnel et prescrit que nul ne doit être soustrait à son juge légal. La transmission de tâches judiciaires a donc en Allemagne des limites constitutionnelles. L'indépendance du juge est composée de l'indépendance matérielle et de l'indépendance personnelle. Le *Rechtspfleger* ne jouit cependant que de l'indépendance matérielle, et non de l'indépendance personnelle.

Il y a l'attribution complète et l'attribution partielle.

Quelles sont les attributions transmises aux Rechtspfleger?

- a. les affaires relatives aux associations (leur inscription au registre des associations, les changements du comité de direction);
- b. les procédures relatives aux déclarations sous la loi de serment;
- c. les affaires du registre matrimonial;
- d. des affaires d'authentification;

- e. des affaires de disparition;
- f. les affaires relatives au Livre foncier. Au Livre foncier sont officiellement enregistrés tous les immeubles. Le registre est composé de trois divisions. Dans la première sont inscrits le propriétaire et la cause de l'acquisition. La deuxième comporte les charges et les restrictions, par exemple les servitudes et les usufruits. La troisième division est réservée à l'inscription des hypothèques et des dettes foncières;
- g. les procédures d'après la loi relative à la vente forcée aux enchères et au séquestre de tous les immeubles;
- h. la procédure d'injonction de payer, qui est de grande importance en Allemagne, et qui est concentrée par exemple dans mon pays de Bade-Würtemberg au tribunal de Stuttgart où les affaires sont traitées par l'informatique. Après le contredit du débiteur, l'affaire devient cause litigieuse et est transmise au juge;
- i. les décisions sur les demandes de fixation de la pension alimentaire;
- j. toutes les affaires de l'exécution forcée selon le livre VIII du Code de procédure civile;
- k. la taxation des frais

Dans la juridiction gracieuse sont à citer le registre de commerce et des coopératives.

En ce qui concerne le domaine de la tutelle, de la curatelle et de l'adoption, les compétences du juge et du *Rechtspfleger* sont nombreuses. La nouvelle loi d'assistance (*Betreuungsgesetz*), en vigueur en date du 01.01.1992, a remplacé les tutelles et les curatelles;

- l. dans les affaires successorales, par exemple la délivrance du certificat d'héritier;
- m. en matière pénale sont transmises au *Rechtspfleger* les activités de l'exécution des peines, à l'exception de l'exécution des peines contre mineurs. Le *Rechtspfleger* s'occupe également des affaires du Tribunal du travail et des affaires concernant l'Office fédéral des brevets.

Certains *Rechtspfleger* ont des attributions d'administration judiciaire.

Le Geschäftsleiter (chef de service)

Il est le responsable de l'organisation des services du tribunal. Il est le supérieur hiérarchique des greffes. Ses tâches sont de noter les fonctionnaires de l'encadrement moyen, des dactylos et des stagiaires et de veiller à l'étalement des vacances, exclu les magistrats. Il entre également dans ces prérogatives le droit de contracter des contrats avec un personnel contractuel non fonctionnarisé jusqu'à la catégorie salariale V b BAT

(= Tarif contractuel fédéral) à la condition d'acceptation de demande de poste par le secteur administratif de la cour d'appel.

Le *Geschäftsleiter* demande les allocations complémentaires et les primes de rendement.

Il organise la formation des stagiaires de l'encadrement moyen, l'organigramme des fonctions du greffe et du service de rédaction et le service de permanence pour des week-ends.

Dans la gestion des matériels, il lui incombe des affaires du budget, l'approvisionnement du matériel et de la mise à jour de la bibliothèque.

Une fonction très importante est l'introduction et l'installation des systèmes informatiques. Chargé des affaires administratives, le responsable de ce poste est le collaborateur le plus proche du président du tribunal qui, lui, a le droit d'imposer des directives.

Le Bezirksrevisor

Auprès de chaque *Landgericht* (tribunal de grande instance), il y a au moins un *Rechtspfleger* qui est *Bezirksrevisor* (réviseur d'arrondissement). Il est le représentant du Trésor public dans les affaires de fixation des frais de justice contre le *Land*, de remboursement des débours d'un acquitté, d'un tuteur. Il contrôle le calcul des frais de justice dans les tribunaux, au parquet, dans les études de notaire (Bade-Würtemberg) et dans les offices du registre foncier de l'arrondissement. Il a le droit de contrôle du service des greffes et du service des greffes au parquet. Il est le conseiller du président du *Landgericht* en matière de frais de justice et d'organisation.

Le Rechtspfleger dans la section administrative d'une cour d'appel (Verwaltungsabteilung)

Cette section a des compétences pour les tribunaux de son arrondissement. Le *Rechtspfleger* s'occupe de la gestion du personnel du recrutement, de la formation des titulaires du premier examen d'Etat en droit et du recrutement et de la formation des stagiaires; il organise l'occupation des postes de l'encadrement moyen des autorités judiciaires et du personnel contractuel. La *Verwaltungsabteilung* fait également partie de son arrondissement pour le budget, l'acquisition, l'ameublement du point de vue budgétaire et de l'administration des immeubles occupés et utilisés par les autorités. Une tâche très importante est l'installation de l'informatique et la formation du personnel.

L'administration de la justice pour la juridiction du droit commun relève des ministères de la Justice des *Länder*. Le recrutement, la formation et la gestion du personnel des *Rechtspfleger* incombent aussi à des *Rechtspfleger* dans les ministères de la Justice; ils ont également des responsabilités budgétaires pour les tribunaux du *Land*.

La gestion et l'administration de la justice feront l'objet d'un autre rapport.

Enfin, l'Union européenne des greffiers de justice et des *Rechtspfleger*, où l'Allemagne est représentée par le *Bund Deutscher Rechtspfleger* (Association des *Rechtspfleger* allemands), fut créée en 1967. Notre union a le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe. Le statut a pour but, entre autres, de collaborer à l'unification et à l'évolution du droit applicable en Europe et aussi de pratiquer des relations collégiales par-delà les frontières.

Les moyens financiers et matériels de la justice

Exposé de

M. Albert REY-MERMET

Président de la première Cour civile et pénale au
Tribunal cantonal du canton du Valais, Sion
Suisse

I. Aperçu du fonctionnement de la justice en Suisse

Avant d'aborder l'objet de notre exposé, un bref survol du fonctionnement des institutions suisses ne nous apparaît pas inutile dans la mesure où il devrait permettre de situer le pouvoir judiciaire à l'intérieur des institutions fédérales et cantonales.

A. La structure fédérale suisse

Malgré sa terminologie, la Suisse n'est pas une "Confédération", mais bien un "Etat fédéral". Les Etats fédérés - appelés cantons - s'unissent en un nouvel Etat fédéral autour d'une Constitution. Cet Etat nouveau se place au-dessus des Etats fédérés. Toutefois, notre propos n'étant pas de tenter une définition - par essence délicate - du fédéralisme suisse, qu'il suffise de rappeler ici que le rapport entre la Confédération et les cantons s'articule essentiellement autour d'un partage de compétences.

Ce partage procède du droit fédéral. Les attributions fédérales et celles des Etats membres sont ainsi délimitées par des règles de niveau constitutionnel. En particulier, l'article 3 de la Constitution fédérale énonce les compétences de la Confédération. Celles qui ne lui sont pas attribuées appartiennent alors aux cantons. Dans ce système, il n'y a pas de lacune. Ainsi, à côté de compétences fédérales dites exclusives - où les cantons perdent tout pouvoir de légiférer - subsistent des compétences fédérales dites concurrentes - où les cantons gardent provisoirement le pouvoir de légiférer jusqu'à ce que la Confédération l'utilise. Dans le domaine du droit privé (qui comprend notamment le droit civil proprement dit et le droit des obligations) ou du droit pénal, la Confédération suisse a légiféré de manière exclusive. On dit alors qu'elle a "épuisé" sa compétence, car, dans ces matières, il n'y a plus de place pour le droit cantonal.

B. La compétence judiciaire en Suisse

Si - comme on l'a déjà mentionné - le droit matériel civil ou pénal relève exclusivement du droit fédéral, le droit judiciaire - en particulier la procédure civile, la procédure pénale ou la procédure administrative - entre dans les compétences exclusives et parallèles de la Confédération et des cantons. En particulier, chaque canton possède sa propre loi d'organisation des tribunaux (dite loi d'organisation judiciaire). Il y a donc autant de systèmes d'organisation judiciaire et aussi autant de procédures qu'il y a de

cantons. De niveau législatif, ces normes cantonales doivent toutefois respecter tant la Constitution fédérale que le droit international, notamment la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Quant à la Confédération, elle possède également ses propres tribunaux (le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances sociales) ainsi que ses propres lois tant d'organisation judiciaire que de procédure civile, de procédure pénale et de procédure administrative.

Un exemple pour illustrer ce propos. Dans le domaine du droit civil - de la compétence fédérale exclusivement - la Constitution fédérale laisse les cantons libres d'organiser les degrés de juridiction inférieure. Dès lors qu'ils sont compétents en matière de procédure, les cantons peuvent choisir d'instituer une ou deux instances de jugement dans les affaires ayant, par exemple, pour objet un divorce ou encore l'exécution d'un contrat de vente. Autrement dit - sous réserve d'exceptions il est vrai-, le droit civil fédéral est mis en oeuvre par les différentes juridictions cantonales, qui, de surcroît, appliquent des règles de procédure différentes. Quant au Tribunal fédéral, il ne se saisit que des recours dirigés contre les décisions rendues par l'autorité cantonale supérieure ou de dernière instance, pour autant cependant que soient, par ailleurs, réalisées certaines conditions fixées par le droit fédéral. Enfin, il n'examine que l'application du droit fédéral, le droit de procédure cantonal ne pouvant faire l'objet que d'un contrôle limité dans le cadre d'un recours de type cassatoire (aménagement d'une voie de recours dite extraordinaire).

Cette diversification des règles de procédure ainsi que cette multitude des systèmes judiciaires cantonaux ne doivent cependant pas empêcher l'application uniforme du droit fédéral sur tout le territoire suisse.

C. La séparation des pouvoirs

Si le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas expressément consacré par la Constitution fédérale, il n'en est pas moins implicitement admis. Alors même que chaque canton a toute compétence pour s'organiser et répartir, au plan interne, ses tâches étatiques de manière indépendante et autonome, le principe de la séparation des pouvoirs ne diffère, dans sa conception, guère du droit fédéral par rapport aux droits cantonaux, ni d'ailleurs d'un droit cantonal à un autre. Ainsi, selon ce principe, aucun organe - du législatif, de l'exécutif ou du judiciaire - ne peut, en règle générale, empiéter sur la sphère d'activité de l'autre, ni ne se trouve lié par les actes d'un autre.

La fonction de juger appartient aux tribunaux. Non seulement ces derniers exercent la plus grande partie de l'activité judiciaire, mais encore ils jouissent d'un certain monopole dans le domaine. Ainsi, après les pouvoirs législatif et exécutif, le pouvoir judiciaire se révèle être - selon une terminologie communément admise - le troisième pouvoir de l'Etat.

D. Indépendance des juges et surveillance de la justice

Le principe de la séparation des pouvoirs a pour corollaire l'indépendance des juges. Les autorités législatives ou exécutives n'ont, en principe, aucun droit

d'intervention dans l'activité des juges. Il reste que si l'Etat a pour tâche de veiller au bon fonctionnement de la justice, il doit aussi être en mesure de le vérifier.

Le Tribunal fédéral constitue un bon exemple. L'organe législatif de la Confédération - l'Assemblée fédérale, constituée par la réunion des deux chambres du Parlement (le Conseil national et le Conseil des Etats) - exerce deux prérogatives qui, sans affecter l'indépendance du Tribunal fédéral, sont néanmoins susceptibles d'avoir une influence théorique sur ses juges. D'une part, elle élit les juges fédéraux et les réélit à la fin de leur mandat de six ans. D'autre part, elle exerce "la haute surveillance de la justice fédérale" comme le veut l'article 85 (4) de la Constitution fédérale. Mais l'exercice de ce contrôle ne confère pas au pouvoir législatif une sorte de tutelle sur l'institution judiciaire fédérale; il ne lui permet que de lui demander des rapports sur son activité. Il ne vise pas davantage à savoir comment la justice est rendue dans un cas particulier, ni n'autorise, d'une façon générale, à intervenir dans le processus des décisions. Cette "haute surveillance" n'est instaurée que pour vérifier si la justice est rendue et, le cas échéant, dans quelles conditions elle l'a été. Elle tend, en outre, à lutter contre les dénis de justice résultant ou d'une absence de décision ou d'un retard à statuer. Elle fournit aussi les indications nécessaires pour décider si les tribunaux fédéraux doivent disposer de nouveaux moyens ou de moyens complémentaires. Ainsi, encore récemment, l'Assemblée fédérale a débattu de l'augmentation éventuelle du nombre des juges fédéraux, étant précisé que ces derniers étaient eux-mêmes profondément divisés sur la question; le statu quo a finalement prévalu.

Une majorité des cantons pratique ce type de surveillance à l'égard de son pouvoir judiciaire. En définitive, dès lors qu'elle porte exclusivement sur le fonctionnement administratif de la justice, cette activité du pouvoir législatif n'affecte en rien l'indépendance des magistrats composant le pouvoir judiciaire. Mais encore faut-il qu'elle s'exerce dans le strict respect des institutions.

II. Moyens financiers et matériels de la justice

A. Généralités

Si l'indépendance de la justice se doit absolument d'être garantie, les organes supérieurs de l'Etat ont néanmoins l'obligation de veiller à son bon fonctionnement. A cet égard, il lui appartient de lui en donner les moyens matériels. Car si, en Suisse, la justice n'est pas gratuite, elle ne peut financièrement pas subvenir seule à ses propres besoins; les émoluments qu'elle perçoit dans le cadre des différentes procédures ne suffisent manifestement pas à couvrir ses frais de fonctionnement. A l'Etat d'y pourvoir.

En Suisse, chaque canton doit mettre à la disposition de ses tribunaux les moyens financiers nécessaires à leur fonctionnement. De même, la Confédération assume des obligations identiques à l'égard des tribunaux fédéraux. Ainsi, en matière de ressources affectées aux tribunaux, on peut, dans une certaine mesure, parler en Suisse d'une forme de décentralisation vers les cantons en raison même de l'organisation de ce pays en un Etat fédératif. Il reste que, au plan interne, l'organisation judiciaire cantonale obéit, d'un

point de vue administratif à tout le moins - le seul qui nous intéresse dans le cadre de notre exposé - à des règles centralisatrices.

Ainsi, au niveau tant fédéral que, en règle générale, cantonal - cela sans vouloir entrer dans les particularités que présente chaque canton -, le budget de la justice est intégré dans celui de l'Etat - confédération ou canton -, au même titre que n'importe quelle autre de ses tâches administratives. Afin de permettre une vue d'ensemble, le compte administratif de l'Etat (comptes de fonctionnement et d'investissement) est ventilé par fonctions et par groupes spécifiques (plan comptable général). Pour les collectivités publiques de l'importance d'un canton, les tâches sont groupées selon les centres de responsabilité politique, c'est-à-dire par département (l'équivalent d'un ministère).

L'organisation de l'administration différant d'un canton à l'autre, une classification institutionnelle harmonisée n'existe pas. Cependant, on y trouve souvent la classification suivante:

- 0 administration générale ou autorités
- 1 finances
- 2 énergie
- 3 santé publique
- 4 instruction publique
- 5 affaires sociales
- 6 justice, police et affaires militaires
- 7 intérieur
- 8 travaux publics

B. Le budget de la justice

Dans le plan général comptable de l'Etat, le budget de la justice entre - du moins pour le canton du Valais - dans la rubrique administration générale ou autorités. Il n'entre ainsi pas dans celui du département (ou du ministère) de la justice, dont l'une des tâches essentielles est de préparer les projets de nouvelles lois cantonales à l'attention du parlement; il suit donc le processus budgétaire au même titre que celui de n'importe quel autre service d'un département. Dans ce cadre, l'autorité judiciaire compétente - dans les cantons, il appartient généralement à la dernière instance de le faire, à savoir, selon les différentes dénominations choisies, au Tribunal cantonal, à la Cour d'appel, à la Cour suprême ou encore à la Cour de Justice - établit son projet de budget sur la base de directives ou de consignes budgétaires strictes valables pour l'ensemble de l'administration; à cet égard, l'une des règles d'or est de ne pas dépasser globalement les dépenses de l'exercice précédent. Le pouvoir judiciaire n'est, de surcroît, pas libre d'établir comme il l'entend les rubriques de son budget; il reçoit un "listing" les détaillant exhaustivement. Puis, après en avoir chiffré chaque rubrique, il soumet son budget au Département des finances. Ce dernier le discute, le vérifie, l'approuve et finalement l'intègre au projet de budget global de l'Etat, qui enfin sera encore soumis au vote du pouvoir législatif.

Dans ces conditions, même si certains textes légaux cantonaux - comme le Valais - ont pu consacrer le principe de l'autonomie financière des tribunaux, il n'en demeure pas moins que ceux-ci connaissent, dans la meilleure hypothèse, une liberté étroitement surveillée; en particulier, ils n'ont pas de la compétence d'affecter à une autre les crédits alloués à une rubrique déterminée du budget. S'agissant de la rubrique relative aux salaires des magistrats et des fonctionnaires de justice - la plus importante du budget de la justice -, son compte est souvent débité directement par le Département des finances. Et il ne paraît pas en aller différemment pour les tribunaux fédéraux. Par ce biais, l'Etat est ainsi en mesure non plus seulement de contrôler l'utilisation du compte, mais encore véritablement de le gérer. Néanmoins, ce système - malgré ses imperfections - permet de garantir l'indépendance du juge grâce au respect que se vouent réciproquement les trois pouvoirs étatiques tant au niveau fédéral que cantonal.

Par ailleurs, la marge de manoeuvre au moment de la négociation du budget devient d'autant plus étroite qu'aujourd'hui les collectivités publiques - la Confédération et les cantons - subissent de plein fouet les contrecoups de la récession qui frappe l'ensemble de l'économie privée; la rentrée fiscale s'en ressent, en effet, nettement. Mais, peut-être, subsiste-t-il aussi l'idée - chez l'homme politique - que la justice doit entailler la part la plus faible possible du budget global de l'Etat.

C. Moyen matériel indispensable : l'informatique

Parmi les moyens modernes mis à la disposition des tribunaux cantonaux et fédéraux, l'informatique est devenue un outil absolument indispensable. Les investissements consentis s'avèrent en tous points rentables; en particulier, un gain de temps appréciable est enregistré au niveau tant de la gestion que du traitement des dossiers.

Les applications de l'informatique sont, en effet, aussi multiples que diverses. L'informatisation des tribunaux a, dans une toute première phase, permis l'utilisation du traitement de texte, qui a remplacé la bonne vieille machine à écrire. Mais de nouvelles programmations ont surtout été introduites pour la gestion administrative des dossiers, la tenue de l'agenda, la comptabilité des greffes et aussi l'automatisation des documents imprimés; elles trouvent également application pour l'établissement des statistiques et le contrôle de l'activité fournie par chaque collaborateur. Les moyens informatiques ainsi progressivement mis à la disposition des juges, des greffiers et des secrétaires se révèlent puissants, fiables et pratiques. Sans un tel outil, le travail des tribunaux ne serait aujourd'hui plus envisageable avec les effectifs actuels. Dans cette mesure, l'informatique a donc permis de faire quantitativement beaucoup plus sans pour autant engager du personnel supplémentaire ou faire des concessions sur la qualité.

Néanmoins, l'organisation informatique des tribunaux exige en tout premier lieu le respect absolu de l'organisation judiciaire. Elle doit aussi s'adapter aux exigences légales et, autant que faire se peut, à la situation préexistante, notamment au niveau des greffes.

Si un bon nombre d'applications se trouve déjà en vigueur, il en est de nouvelles qui le seront à plus ou moins brève échéance. Ainsi, la gestion de la documentation juridique. Pour les tribunaux qui l'ont déjà mise en place, elle constitue une véritable banque de données scientifiques à disposition de l'utilisateur. L'exemple le plus réussi constitue, à notre avis, la documentation juridique (appelée BRADOC) réalisée par le Tribunal fédéral, à Lausanne. D'autres cantons suivent (par exemple Genève, Fribourg, Valais). Parmi les développements à venir figure la télécommunication entre les différents tribunaux; elle recouvre un système de messagerie entre tribunaux de même instance ou d'instance différente; elle autorisera, en particulier, la consultation d'autres documents juridiques sur d'autres sites. Pour terminer, on signalera encore l'arrivée de l'informatique au niveau des bibliothèques juridiques. Dans un avenir proche, les bibliothèques scientifiques et techniques du Valais - comme, d'ailleurs, celles d'autres cantons - seront raccordées par l'intermédiaire d'un réseau télématique; cette nouveauté permettra d'accéder, notamment, à tout un réseau de bibliothèques en Suisse ainsi qu'au réseau Internet.

III. Une expérience originale

Face à l'augmentation quasi constante des affaires et de leur complexité, la justice civile, pénale et administrative du Valais a décidé, à la demande de l'autorité politique - du pouvoir législatif plus précisément - de procéder à une analyse en profondeur de son organisation et de son fonctionnement. Ce projet a été baptisé "Justice 2000". Son objectif est de permettre au Tribunal cantonal d'émettre des propositions concrètes de réforme judiciaire devant aboutir à une liquidation plus efficace et, surtout, plus rapide des affaires sans toutefois mettre en péril ni la sécurité du droit, ni les principes juridiques fondamentaux. L'idée directrice est que seules des modifications essentielles de l'organisation judiciaire et des règles de procédure permettront dorénavant aux tribunaux cantonaux de faire encore mieux face à l'accroissement de leurs charges. Enfin, cette analyse devrait aussi conduire à un changement de mentalité, à une remise en cause des méthodes de travail. De la faculté du juge et de ses collaborateurs à s'adapter aux changements dépend la qualité de la justice.

Sans vouloir entrer dans le détail technique de cette analyse - dont la parenté avec le New Public Management ne peut être niée - disons tout de même qu'elle sera scindée en deux phases principales. La première consistera en une analyse des prestations; il s'agira d'évaluer quantitativement les tâches - judiciaires et administratives - au niveau de chaque instance. La deuxième portera sur l'analyse du système; elle abordera l'aspect qualitatif des prestations fournies par la justice valaisanne; elle devrait donner les lignes directrices des futures réformes législatives indispensables à son fonctionnement. Finalement, il s'agira de savoir si, en principe avec la même enveloppe budgétaire, mais en s'organisant différemment, la justice cantonale ne pourra pas mieux traiter l'ensemble des affaires qu'elle doit connaître. Dans ce cadre, sera mené un travail de réflexion globale avec l'aide d'experts externes au canton, notamment des juges fédéraux et cantonaux, des professeurs d'universités ou encore des avocats d'autres barreaux.

IV. Conclusions

Il n'y a pas de véritable Etat de droit sans une justice qui fonctionne. Pour cela, le juge doit disposer des moyens financiers nécessaires. Il doit aussi bénéficier de l'autonomie la plus large possible dans l'utilisation des crédits mis à sa disposition. Seul le respect de ces quelques principes assure au juge l'indépendance indispensable pour rendre une bonne justice.

Ces quelques phrases résument notre propos. Mais plutôt qu'à des magistrats de l'ordre judiciaire certainement déjà plus ou moins convaincus, ces propos ne devraient-ils pas s'adresser à ceux qui exercent le pouvoir politique? Sûrement, car il est de leur devoir de doter l'Etat d'un appareil judiciaire efficace afin, notamment, d'assurer la paix sociale. Est-ce, dès lors, à dire que notre bien modeste contribution à cette réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe conjointement avec l'Ecole nationale de la magistrature n'aura d'ores et déjà aucun écho? Cela est fort possible, notre exposé n'ayant, à cet égard, aucune prétention. Mais les quelques idées qu'il contient pourront éventuellement éveiller une réflexion chez les responsables de la justice, qu'ils appartiennent au monde politique ou judiciaire. Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.

L'accès au juge

Exposé de

M. Erhard BLANKENBURG
Professeur à l'Université Libre d'Amsterdam
Pays-Bas

1. Dans toute l'Europe, les tribunaux sont engorgés par un "déferlement d'affaires". Le recours aux tribunaux devient un moyen courant de résoudre les litiges, alors qu'il y a encore une génération on préférait les voir régler dans le cercle restreint des personnes directement concernées. Les conflits d'ordre politique sont portés devant les tribunaux et on constate une augmentation du nombre de plaintes dirigées contre l'administration; l'action en justice devient un mode de concurrence ordinaire dans les relations d'affaires, et il n'est pas rare que l'on force les clients à exécuter les contrats par le biais de la mise en recouvrement judiciaire; avec la multiplication des divorces, même les relations d'ordre privé donnent lieu à un nombre croissant de procédures. Les pays anciennement communistes perçoivent très fortement la prééminence du droit comme un élément central de l'occidentalisation. Ces pays font en peu de temps l'expérience de bouleversements sociaux auxquels les pays d'Europe occidentale ont mis une génération entière à s'adapter: citons la mobilité géographique croissante des individus, que ce soit dans le cadre de leur carrière et de leur vie familiale, l'anonymat qui caractérise de plus en plus les relations sociales, ou encore l'"individualisation" des risques de l'existence. Tous ces changements accroissent la dépendance à l'égard des dispositifs publics. Les sociologues parlent d'un "assujettissement de l'existence à la législation".

2. La législation et le recours aux tribunaux vont de pair tant dans les rapports privés que dans les relations à caractère commercial ou public. Dans chacun de ces domaines, on observe toutefois des tendances contraires. Le comportement judiciaire doit donc être étudié par sphères sociales correspondant à des branches distinctes du droit.

Une distinction essentielle s'impose entre l'offre et la demande concernant les personnes privées et l'offre et la demande concernant les sociétés commerciales et les organes publics. Comme on tend également à distinguer les "usagers répétitifs" des "usagers occasionnels" des services juridiques et des tribunaux, on peut dégager différents fondements de l'action en justice. Les litiges d'ordre commercial, surtout s'ils sont routiniers, sont très sensibles au montant des frais de justice; en revanche, les litiges d'ordre privé, surtout s'ils sont occasionnels, sont insensibles aux variations des coûts. De plus, les "usagers répétitifs", au sein des sociétés commerciales et des organes publics, trouvent plus facilement un cadre non juridictionnel pour le règlement des litiges, alors que les particuliers agissant occasionnellement sont davantage contraints d'accepter et d'utiliser les solutions institutionnelles du système judiciaire. En résumé, les litiges à caractère commercial sont orientés principalement par la demande, alors que les litiges d'ordre privé dépendent avant tout de l'offre.

3. En tenant compte de l'offre et de la demande, le taux d'actions en justice est fonction de la culture nationale, voire locale. Si l'on calcule la fréquence des procédures judiciaires sur la base de données démographiques ou d'indicateurs pertinents relatifs à l'activité économique ou sociale, on constate qu'elle varie considérablement, non seulement entre pays ayant des systèmes juridiques différents - tels que les pays de common law et les pays de droit continental - mais aussi entre pays issus de la même tradition juridique.

4. Il y a bien plus de litiges potentiels que les avocats ou les tribunaux n'en ont jamais vus. On ne peut saisir la fréquence des procédures judiciaires que si l'on considère l'accès à la justice comme un canal allant du différend justiciable à la saisine effective du tribunal. Le nombre de litiges potentiels varie en fonction des performances économiques; à cet égard, les pays nord-occidentaux de l'Union européenne présentent d'importantes similitudes. Cependant, ils diffèrent considérablement en matière d'offre de services juridiques et de modes extrajudictionnels de règlement des litiges: si l'on se réfère aux services d'assistance judiciaire, on trouve au premier rang les Etats providence du nord, tels le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas; au second rang, les autres Etats providence scandinaves, la Belgique, la France et l'Allemagne; et au dernier rang, les pays méditerranéens du sud. Globalement, les pays les mieux placés sont les pays les plus riches, ceux dont les dépenses publiques en matière de protection sociale sont les plus élevées. Mais ni les performances économiques ni le niveau de protection sociale ne suffisent à expliquer ce classement des pays européens. Le poids des acteurs du système judiciaire et du législateur est une donnée variable, qui peut ou permettre ou empêcher l'institutionnalisation de systèmes efficaces d'assistance judiciaire.

5. Les traditions institutionnelles permettent aux acteurs du système judiciaire de délimiter l'étendue des services juridiques disponibles, d'en déterminer le coût et de réguler la concurrence. Le "marché de la justice" est créé par l'offre, qui elle-même détermine la demande. Cela signifie que la plus ou moins grande propension à recourir aux tribunaux ne tient pas à l'existence de différentes mentalités ou à d'autres facteurs - souvent rassemblés sous la formule imprécise de "culture juridique" - mais dépend plutôt du dispositif institutionnel régulant l'accès aux tribunaux et l'existence de solutions extrajudictionnelles.

6. Curieusement, les deux éléments sont concomitants plus que complémentaires: là où l'assistance judiciaire est très avancée, on trouve généralement davantage de cadres extrajudictionnels pour le règlement des différends. La thèse a priori défendable selon laquelle le développement de l'assistance judiciaire intensifierait encore le déferlement de procédures ne tient pas à la lumière de données comparatives; les partisans de l'assistance judiciaire sont au contraire favorables à la multiplication des cadres informels et non juridictionnels pour le règlement des litiges. En revanche, il n'est pas exclu, surtout dans les Etats providence, que la mise à disposition d'une assistance judiciaire et d'un éventail d'institutions alternatives permette aux requérants de retirer davantage d'affaires types aux juridictions supérieures, et donc de contester la jurisprudence dominante.

L'organisation et la gestion de la juridiction

Exposé de

M. Giuseppe DI FEDERICO
Professeur à l'Université de Bologne
Italie

Permettez-moi de commencer par remercier le Conseil de l'Europe et l'Ecole Nationale de la Magistrature de m'avoir invité à cette réunion.

Je vais vous parler de la gestion des juridictions, et plus particulièrement de la modernisation de la gestion des juridictions. C'est l'un des aspects du système judiciaire que nous étudions depuis de nombreuses années à l'Université de Bologne.

La plupart de nos recherches sur l'organisation et la gestion des juridictions ont été menées en Italie. C'est donc le système judiciaire italien qui constitue notre principal sujet d'étude.

Cependant, nous suivons de très près le processus de modernisation qui a été engagé aux Etats-Unis et dans des pays européens comme la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. En ce qui concerne l'Allemagne, je dois admettre que les domaines de recherche sont si nombreux qu'il est difficile d'avoir une vision globale des travaux réalisés dans ce pays.

De plus, en tant que membre de l'Institut de politique constitutionnelle et législative de Budapest, je collabore depuis 1989 avec différents organismes gouvernementaux d'Europe orientale qui ont besoin d'être conseillés dans le domaine de l'administration de la justice. J'ai donc quelques connaissances sur l'organisation des juridictions telle qu'elle se présente à l'est et à l'ouest de l'Europe, ce qui me permet d'établir des comparaisons entre les deux groupes de pays.

Commençons par une question fondamentale : Pourquoi gérer les juridictions ? On peut y répondre très simplement. Dès lors que l'on crée une structure permanente devant remplir des objectifs précis, il faut se demander quelle est la meilleure façon d'utiliser les ressources humaines, financières et matérielles dont on dispose.

Pour des raisons qu'il serait trop long d'évoquer ici, la culture judiciaire est traditionnellement très peu perméable aux questions d'organisation. C'est l'un des nombreux problèmes auxquels nous nous heurtons. Le milieu judiciaire va souvent jusqu'à rejeter la seule idée de faire appel à des spécialistes de l'organisation des juridictions, persuadé qu'une telle intrusion menacerait l'indépendance de la justice et que le management est incompatible avec la nature changeante et les objectifs du processus judiciaire. Curieusement, ce rejet s'exprime même dans des pays comme les

Etats-Unis, où la culture managériale est pourtant implantée depuis la fin du siècle dernier et a étendu son influence bien au-delà du secteur économique.

Dès 1906, aux Etats-Unis, Roscoe Pound a souligné qu'il était nécessaire de moderniser la gestion des juridictions. Selon lui, le peu d'importance que le milieu judiciaire accordait à la gestion et à l'organisation des juridictions expliquait en grande partie pourquoi les Américains n'étaient pas satisfaits de l'administration de la justice.

Bien que, Roscoe Pound ait posé le problème très tôt, la justice américaine ne s'est véritablement préoccupée de la gestion des juridictions qu'à partir du milieu des années 60. Il faut donc se demander, non pas pourquoi les juridictions doivent être gérées, mais plutôt pourquoi ce n'est que maintenant que la gestion des juridictions devient une préoccupation majeure dans nombre de pays que l'on dit développés. La nécessité de moderniser l'organisation et la gestion des juridictions, la nécessité de changer à cette fin la structure et les habitudes de travail des tribunaux et du ministère public, et la nécessité de trouver comment utiliser la technologie moderne pour donner une dimension nouvelle aux activités des juridictions, sont la conséquence de l'importance croissante que prend le système judiciaire dans les Etats modernes. En d'autres termes, ces nécessités sont créées par le développement de la réglementation, qui s'applique maintenant à tous les types de relations, qu'elles soient économiques, sociales ou politiques, qu'elles concernent des individus, des groupes ou des organismes gouvernementaux. Enfin, ces nécessités sont issues de l'augmentation de la charge de travail des tribunaux, due à la multiplication des affaires et à leur complexité accrue.

Un tel phénomène, souvent désigné sous le terme d' "explosion judiciaire", offre à la justice une marge de manoeuvre sans précédent. Les décisions de justice, plus nombreuses, prennent aussi une plus grande importance politique. En effet, la justice a fréquemment l'occasion de prendre position sur des sujets sensibles qui ont un rapport avec nos libertés individuelles, notre dignité, notre sécurité, la protection de nos biens ou la création de services publics, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation. Il arrive de plus en plus souvent qu'une décision prononcée par un juge dans une affaire introduite par un particulier ait des conséquences pour des catégories entières de la population ou même pour toute la société.

Le pouvoir judiciaire exerce même son influence dans le domaine budgétaire, qui, en démocratie, est traditionnellement sous le contrôle des organes représentatifs - et était supposé y rester.

En matière pénale, nous avons assisté dans toute l'Europe à des évolutions spectaculaires. Le développement de la criminalité, qui s'organise à une échelle toujours plus grande, tend à supprimer les limites traditionnelles des systèmes judiciaires, non seulement à l'intérieur d'un pays, mais aussi au niveau international. L'internationalisation de la criminalité impose aux juridictions de revoir leur organisation. En effet, il devient de plus en plus fréquent qu'une partie de l'enquête doive être menée à l'étranger. D'après les informations dont nous disposons, le nombre de procès nécessitant une collaboration entre des juges et des procureurs de plusieurs pays est en constante augmentation ; il a été multiplié par quatre entre 1989 et 1993.

Il faut noter l'augmentation inquiétante, dans presque tous les pays du monde, du nombre d'infractions graves commises par des jeunes.

L'incapacité apparente des autorités à enrayer l'augmentation de la criminalité dans les grandes villes a créé un sentiment d'insécurité qui gagne l'ensemble de la population.

Traditionnellement, différentes stratégies ont été mises en oeuvre pour faire face à la multiplication des affaires et à leur complexité accrue et pour lutter contre les effets néfastes de ce phénomène, à savoir l'augmentation du nombre d'affaires en attente et l'allongement des délais. La stratégie la plus souvent employée dans tous les pays consiste à augmenter le nombre de personnes travaillant dans le système judiciaire, qu'il s'agisse de juges, de procureurs, de greffiers ou de secrétaires (l'exemple de la Suisse qui nous a été donné ce matin constitue une exception dont je n'avais jamais entendu parler). Cette mesure s'accompagne d'une augmentation des moyens matériels et financiers mis à la disposition de la justice.

La deuxième stratégie, dont il a souvent été question au cours de cette réunion, consiste à développer de nouveaux modes de résolution des litiges. Parmi ceux-ci, le plus connu et le plus étudié à travers le monde est le "plea-bargaining" (marchandage judiciaire), qui peut prendre des formes variées. Mais beaucoup d'autres moyens de traiter les affaires civiles et pénales sont à l'étude dans de nombreux pays.

Enfin, selon les statistiques dont nous disposons, l'allongement des délais et l'augmentation des frais de justice qui en découle entraîneraient tout naturellement une stabilisation du nombre d'affaires déferées aux tribunaux, ce qui contredit certains propos de M. Blankenburg. En revanche, en rendant le système judiciaire plus efficace, on risquerait de provoquer une augmentation du nombre d'affaires, car les citoyens, plus confiants en la diligence de la justice, seraient plus tentés de lui soumettre leurs différends. Bien sûr, dans un exposé sur la gestion des juridictions, il ne faudrait pas évoquer les effets pervers d'une plus grande efficacité de la justice ...

Certes, il est utile d'augmenter les ressources humaines, financières et matérielles du système judiciaire, mais cette stratégie ne suffit pas à éradiquer le problème des affaires laissées en attente et des délais. Elle ne serait véritablement efficace que si les ressources de la justice pouvaient être augmentées indéfiniment. Or, le budget de la justice est forcément limité. En effet, la justice n'est qu'un service public parmi d'autres, qui, de surcroît, n'a qu'une importance secondaire aux yeux de la société. L'éducation et la santé occupent une place bien plus grande dans la vie quotidienne de la majorité des gens. Et en démocratie, le point de vue du citoyen doit être pris en compte. L'opinion publique influence toujours, dans une certaine mesure, les décisions du gouvernement. Ainsi, lorsque tout un pays soutient ses magistrats - comme l'Italie soutient aujourd'hui ses procureurs - l'Etat est conduit à se préoccuper de leur sort. Mais ce soutien populaire ne s'exprime que dans des circonstances exceptionnelles et ne dure jamais très longtemps.

Cette stratégie, qui consiste à utiliser de nouveaux modes de résolution des litiges, a aussi ses limites. Ces nouvelles procédures permettent sans doute d'accélérer le traitement des affaires, mais elles n'offrent pas les mêmes garanties que les voies traditionnelles. Or, si les principes qui régissent les procédures traditionnelles ne sont plus respectés, c'est le respect de la dignité du justiciable et c'est le bon fonctionnement des institutions démocratiques qui sont menacés.

Cet argument remet peut-être en cause, dans une certaine mesure, les propositions faites par mon ami M. Blankenburg. Permettez-moi de vous donner un conseil de lecture. M. Heidenbrandt a mené une enquête sur les nouveaux modes de résolution des litiges utilisés aux Etats-Unis pour faire face à la crise de la justice. A la suite de cette enquête, il a écrit un article qu'il a intitulé avec humour "La crise de la gestion de la crise dans les juridictions". C'est un article fort intéressant dont je vous recommande la lecture.

L'idée d'appliquer les techniques managériales au système judiciaire s'est progressivement imposée à la suite de deux constatations. Premièrement, les techniques traditionnelles ne permettent pas à la justice de satisfaire aux nouvelles exigences d'efficacité qui lui sont imposées. Deuxièmement, les moyens financiers mis à sa disposition pouvant difficilement être augmentés, il faut utiliser de manière plus rationnelle les ressources disponibles.

Les expériences de modernisation des juridictions montrent clairement que la réussite du processus repose sur deux fonctions : la recherche et la formation. Par formation, j'entends la formation initiale et la formation continue.

Le but de la recherche est d'acquérir une connaissance complète et objective de l'activité des juridictions. Les études portent donc notamment sur l'ensemble du processus de traitement d'une affaire, sur les relations que les juridictions entretiennent avec d'autres institutions et sur le profil des personnes employées dans les tribunaux. Notons que les chercheurs ont traditionnellement concentré leur attention sur l'activité des juges et le processus décisionnel lors des audiences publiques. Il est évidemment indispensable de connaître en détail l'organisation des juridictions pour adapter les techniques de management aux besoins spécifiques de la justice et les appliquer efficacement. Il faut également avoir acquis cette connaissance approfondie pour procéder à une analyse de rentabilité avant d'introduire la technologie moderne dans les tribunaux.

En menant ce genre de recherches, nous nous rendons compte que l'organisation des juridictions est un concept plus large que nous ne le pensons généralement. Ce matin, M. Blankenburg a mentionné, au cours de l'une de ses interventions, que les avocats font partie intégrante de l'organisation de la juridiction. La seule chose qui les distingue du reste du personnel est qu'ils ne sont pas payés par l'Etat, encore que cette situation soit en train de changer dans une certaine mesure. Mais du point de vue de l'organisation, cette différence n'a pas d'importance. Les avocats sont des acteurs indispensables au sein du système judiciaire et ils doivent donc participer à sa gestion.

L'un des principaux objectifs du management est de garder la maîtrise du temps, ce temps qui compte parmi les valeurs fondamentales de la justice. Il s'agit de réduire la durée des procédures tout en maintenant la qualité du service fourni. L'égalité des citoyens devant la loi suppose aussi que leur cause soit entendue dans le même délai. Il est donc indispensable d'intégrer les activités des avocats dans celles des juridictions pour éviter les retards dus au manque de coordination. Au sein même des juridictions, il faut tenir compte, dans les schémas d'organisation, du rôle de tous les membres du personnel, qu'il s'agisse des juges, des procureurs, des greffiers, etc.

M. Michel Crozier, célèbre universitaire français et grand spécialiste de l'administration, a souligné combien il est important que les recherches soient menées par des institutions extérieures aux juridictions. Il a également cité en exemple les chercheurs américains, qui sont spécialement formés pour examiner les problèmes de management particuliers à la justice.

Pour détecter les problèmes liés à l'administration des juridictions, nous avons longtemps concentré notre attention sur le juge dans le prétoire, avant de constater que l'inefficacité se révèle principalement à l'extérieur des salles d'audience : locaux inoccupés, emplois du temps mal conçus, dossiers perdus, salles d'attente remplies de témoins impatients et d'avocats furieux, notes d'audience contradictoires, etc. De tels problèmes trouvent leur origine dans le traitement de l'information et la gestion tels qu'ils sont pratiqués dans les tribunaux.

Ce ne sont là que quelques remarques sur l'activité de recherche et la diversité des informations qu'elle permet de recueillir. A la lumière de ces informations, il faut organiser le travail des juges et du personnel administratif de manière à éviter que leur inventivité soit sollicitée inutilement. Par exemple, l'ordinateur peut être d'une grande aide pour rédiger des notes qui suivent toutes le même modèle.

Passons maintenant à la question de la formation. L'introduction des techniques de management implique la nécessité, pour le personnel des juridictions, d'acquérir de nouvelles compétences. Il est illusoire de penser que les juges sont en mesure d'assumer seuls toutes les fonctions de gestion.

Il est nécessaire de mettre en place une large gamme de programmes de formation destinés à favoriser le développement de professions nouvelles. Ainsi, aux Etats-Unis, le "manager des juridictions" s'occupe du recyclage et de la formation continue de tout le personnel travaillant dans le système judiciaire. Permettez-moi d'insister une fois encore sur la complexité du processus de modernisation et sur la forte résistance culturelle à laquelle il se heurte. Certains éléments de cette résistance culturelle se retrouvent partout, mais d'autres varient selon les pays. On peut par exemple imaginer combien il est difficile de mener à bien un processus de modernisation dans un pays où ce sont des magistrats qui, au sein du ministère de la Justice, prennent seuls les décisions relatives aux aspects technologiques du processus. La difficulté de gérer les juridictions se manifeste aussi à travers les études que nous avons menées en Italie. Les magistrats demandent à l'Etat d'augmenter le budget de la justice en faisant valoir qu'il s'agit d'un secteur prioritaire, alors que le système

judiciaire gaspille une partie de ses ressources. Selon les informations dont nous disposons, d'autres pays européens connaissent une situation analogue.

On a dit que l'introduction des techniques de management pouvait menacer l'indépendance de la justice. Je constate pour ma part qu'elle favorise surtout la transparence. En réorganisant le travail dans les juridictions pour introduire les techniques modernes de management, on rend plus explicite la relation existant entre les moyens utilisés et les réalisations effectives ; le management est fondé sur l'analyse permanente de cette relation à chaque étape de la procédure. En outre, l'introduction des techniques managériales apporte une solution au problème de la hiérarchie, problème que les juridictions partagent avec beaucoup d'autres institutions. Plus les informations circulent, moins il est nécessaire qu'un supérieur hiérarchique supervise le travail de chacun, car les employés se contrôlent mutuellement. Traditionnellement, lorsqu'un membre du personnel ne travaille pas, il incombe au président du tribunal de le rappeler à l'ordre, ce qui est toujours embarrassant. Mais, dans un tribunal où les flux d'informations sont bien gérés - pas obligatoirement à l'aide de moyens informatiques, l'employé qui ne collabore pas est immédiatement repéré par ses collègues, et le problème est réglé au sein du groupe de travail, sans qu'un supérieur ait besoin d'intervenir.

Permettez-moi de faire quelques remarques concernant les pays d'Europe centrale et orientale. J'ai pu constater que tous ces pays ne sont pas placés dans la même situation. Certains ont les moyens d'utiliser les technologies modernes, d'autres pas. Il ne faut pas oublier que le management existait déjà avant l'apparition de l'informatique. Les techniques de management ne sont pas forcément liées à l'utilisation d'ordinateurs: on n'a pas besoin d'ordinateurs pour suivre une affaire étape par étape, analyser un processus décisionnel ou planifier le déroulement d'une procédure en fonction de toutes les démarches qu'elle suppose. Par conséquent, ne pas disposer des fonds nécessaires pour informatiser la gestion des juridictions ne dispense pas d'appliquer les techniques de management. Si les pays d'Europe centrale et orientale appliquent ces techniques dès qu'ils commencent à mettre en place leur système judiciaire, cela leur évitera de se retrouver dans la situation difficile que connaissent actuellement bien des pays occidentaux. Ceux-ci ont toutes les peines du monde à changer le mode de fonctionnement de leurs tribunaux pour sauver leur système judiciaire de l'asphyxie.

Je suis très préoccupé par le fait que l'on donne aujourd'hui une signification très vague à l'indépendance de la justice. A l'origine, l'indépendance n'est pas considérée comme une fin en soi mais comme un moyen de garantir que le juge est impartial et statue en son âme et conscience. Selon moi, c'est cette conception de l'indépendance qui doit prévaloir. Or, en rencontrant des juges et des procureurs, je constate que chacun a sa vision de l'indépendance. Un président de tribunal vous dira que la question de l'indépendance ne le préoccupe absolument pas, alors qu'un autre vous expliquera qu'elle conditionne toutes ses actions. Face à des conceptions aussi divergentes, il est difficile de rester convaincu que, dans le contexte de la gestion des juridictions, l'indépendance prend une signification bien précise, qui garantit le respect des droits des citoyens. Une gestion efficace des juridictions passe aussi par la définition rigoureuse d'un certain nombre de concepts. En laissant chaque juge et chaque procureur en donner

une interprétation personnelle, on exposerait le système judiciaire à des dérives dangereuses.

J'aimerais à présent parler du rôle du greffier. En France et en Italie, ce sujet a provoqué une vive controverse au sein du système judiciaire. Les greffiers estiment qu'ils doivent être investis du pouvoir de gérer les ressources du tribunal, cantonnant ainsi les magistrats dans une fonction purement judiciaire. Les magistrats prétendent qu'en confiant un tel pouvoir aux greffiers, on ferait peser de lourdes menaces sur l'indépendance de la justice.

Les deux parties invoquent la législation et le respect de l'indépendance de la justice, mais ce sont bien sûr toujours les magistrats qui finissent par imposer leur interprétation des textes et des principes. Si vous interrogez les greffiers, ils vous diront que ce qui les révolte, c'est de ne pas pouvoir accéder à un poste à responsabilités, alors qu'ils ont suivi une formation sensiblement identique à celle des magistrats. En Italie, effectivement, tous les greffiers sont diplômés en droit et ont réussi un examen parallèle à celui des magistrats.

Ce genre d'amertume ne se manifeste pas seulement dans les tribunaux. Songeons à ce qui se passe parfois dans les hôpitaux : une infirmière d'un certain âge qui ne fait pas aussi bien les piqûres qu'une collègue plus jeune mais qui sait mieux interpréter les résultats d'analyses, acceptera mal d'être commandée par une "gamine". Selon moi, pour résoudre le "conflit de compétence", il faut faire bénéficier les greffiers d'une formation spécifique, qui les prépare à exercer des fonctions de management. Cela ne signifie pas qu'ils prendront toutes les décisions relatives à la gestion des ressources et à l'organisation du travail dans les juridictions. Cette responsabilité doit rester celle du juge. Mais les compétences seront ainsi clairement réparties, ce qui limitera les risques de frustration. Le juge trouvera en la personne du greffier un interlocuteur crédible, possédant des compétences que lui-même n'a pas.

Le greffier élaborera des stratégies destinées à améliorer le fonctionnement de la justice et les soumettra au président du tribunal, qui décidera si elles doivent être appliquées. En établissant une telle relation entre greffiers et juges, il me semble que l'on respecte la dignité des uns et des autres. Le greffier sera en fait le manager de la juridiction. Possédant des connaissances qui font entièrement défaut aux juges, il devra veiller à ne pas mettre le président du tribunal dans l'embarras en lui présentant des innovations qu'il ne comprendra pas.

Bien sûr, les gestionnaires ne vont pas faire leur apparition dans les tribunaux du jour au lendemain ; cet aspect du processus de modernisation doit aussi être planifié. Mais en attendant que le nouveau système soit opérationnel, il faut que le système actuel continue de fonctionner. C'est ce que j'ai pu constater en travaillant dans différentes juridictions et en analysant la façon dont le processus de modernisation y est mis en oeuvre. Nous venons de terminer une étude portant sur une tentative de traiter les affaires pénales à l'aide d'un système informatique. Ce système a été envoyé à trois tribunaux. Nous avons suivi jour après jour, dans chacun d'eux, les réactions que

suscitait l'introduction du nouvel outil. Nous avons observé comment le système était accepté et quels étaient les obstacles qui empêchaient son utilisation optimale.

En règle générale, pour que l'introduction d'un tel système soit une réussite, il faut qu'un magistrat s'en occupe spécifiquement. Le plus souvent, le président du tribunal, qui a déjà un certain âge, ne souhaite pas remplir cette fonction. Elle incombera donc à un juge plus jeune. Dès lors se pose le problème de la légitimité de ce leader non officiel (c'est un problème très concret que j'ai pu observer dans les tribunaux italiens). Il a besoin de collaborer avec un membre de l'administration. Nous avons imaginé que le ministère de la Justice ou le Conseil supérieur de la magistrature pourraient organiser des réunions auxquelles seraient invités à la fois les présidents des tribunaux et les leaders non officiels. Nous n'avons pas pu mettre cette idée en pratique, mais nous pensons que de telles réunions contribueraient beaucoup à légitimer l'activité du juge aux yeux du président et à établir de bonnes relations entre les deux parties. Il est évident que pour moderniser le système judiciaire, il faut combattre nombre de préjugés et remettre en cause certaines attributions. La réussite du processus dépend en grande partie de la souplesse dont saura faire preuve chacun des membres du personnel.

L'organisation et la gestion de la juridiction

Exposé de

M. Fernando ESCRIBANO MORA
Secrétaire Général de la Justice, Ministère de la Justice
Espagne

A. Les difficultés propres à l'Espagne rencontrées dans la gestion des juridictions

Les problèmes de gestion dans la justice espagnole sont actuellement particulièrement aigus dans la mesure où l'Espagne est en train d'adopter une législation modifiant l'ensemble de ses procédures (procédures civiles, criminelles et administratives, sans compter les lois sur l'aide judiciaire gratuite, le tribunal de jurés et la loi pénale des jeunes). Ces problèmes sont aggravés, d'une part par le fait que comme partout ailleurs, il y a un problème d'adéquation des moyens au volume du contentieux, dont le coût est souvent sans commune mesure avec l'intérêt du litige et d'autre part par l'organisation des pouvoirs publics en Espagne et la répartition des compétences en matière d'administration de la justice entre ces différents pouvoirs, facteur de conflits et de complexité pour ne pas dire d'anarchie.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que la Constitution espagnole édicte comme l'ensemble des autres constitutions qu'il appartient au gouvernement de donner à la justice les moyens nécessaires pour travailler avec indépendance et efficacité, mais que c'est le Conseil général du pouvoir judiciaire qui exprime les besoins matériels de la justice dans deux directions, d'une part vers l'exécutif en adressant au ministère de la Justice qui regroupe les besoins financiers et les besoins en magistrats et en assistants, et qui apporte son assistance budgétaire en transmettant ce projet au Parlement où il est examiné avec le budget général de l'Etat et d'autre part vers le législatif en expliquant le mémoire des nécessités lors de sa comparution devant la Commission de justice du Congrès des députés.

Il convient de préciser également qu'il existe désormais une stricte distinction entre la gestion des moyens matériels et la gestion des personnels dans la mesure où il convenait d'assurer le strict respect de la légalité budgétaire, mais que subsistent des conflits inévitables entre d'une part le ministère de la Justice et, d'autre part, le Conseil général du pouvoir judiciaire, qui a compétence exclusive pour tout ce qui touche le statut, la carrière, la formation et la discipline des magistrats et qui dispose seul des pouvoirs d'inspection et d'analyse statistique. Ainsi, le Conseil général du pouvoir judiciaire doit être obligatoirement entendu lorsque le ministère souhaite modifier quoi que ce soit dans la procédure ou la gestion des tribunaux et dispose d'un pouvoir réglementaire important qui lui permet, par exemple, d'homologuer les logiciels utilisés dans les juridictions ou indirectement de fixer les honoraires des fonctionnaires dans la

mesure où il fixe les horaires des audiences. Les conflits entre ministère et Conseil général du pouvoir judiciaire ne sont pas exclus, ce qui amène pour les éviter à travailler dans la transparence et en concertation au sein de commissions mixtes.

Il y a lieu d'ajouter que si l'Etat dispose d'une compétence exclusive pour légiférer en matière de procédure, en revanche, les communautés autonomes telles que la Galice, le Pays basque et la Catalogne conservent une compétence pour développer un droit civil spécifique et une compétence concurrente à celle de l'Etat pour gérer l'administration de la justice. Toutefois, le Tribunal constitutionnel a été amené à préciser qu'il fallait distinguer entre l'administration de la justice qui relève de l'Etat et qui n'est pas transférable et "l'administration de l'administration" de la justice, c'est-à-dire, la gestion des personnels et des matériels qui peut être de la compétence des communautés autonomes, de telle sorte que par le jeu de transferts partiels, on aboutit à des unités judiciaires (juridictions) dont le chef est le juge et dont le greffier en chef dépend pour les moyens en personnel de l'administration centrale, pour les moyens matériels des communautés autonomes, le tout dépendant un peu du Conseil général du pouvoir judiciaire.

Pour être complet dans la description des problèmes de gestion en Espagne, il convient de faire état des doyens qui ont eu un rôle très important dans la gestion des juridictions, mais qui ont vu leur rôle décroître pour se résumer à la distribution des affaires, à l'exception des grandes juridictions où il conserve des pouvoirs de gestion (service de garde, service commun, etc.).

B. Leçons tirées de l'expérience espagnole

- La gestion des moyens matériels entendu comme le pouvoir de répartir et consommer les crédits ne doit pas être laissée aux juges, car leur formation de juriste l'emporte toujours sur la fonction d'administration. Aucune réforme n'est jamais intervenue sans aide extérieure;

- confier à un juge des fonctions d'administration autres que celles relatives à la gestion des procédures, c'est lui enlever son travail de juge;

- confier des fonctions administratives aux juges, c'est également multiplier les autorités au sein des juridictions (greffier en chef, ministère, juge), ce qui conduit à l'absence d'autorité;

- ces phénomènes sont aggravés en Espagne par le problème ci-dessus évoqué des compétences concurrentes entre les différents pouvoirs publics joint à celui posé par le nombre extrêmement élevé de petites juridictions (2 300 pour 40 millions d'habitants, alors que la France ne compte que 1 200 juridictions qui sont là aussi jugées comme étant trop nombreuses).

En résumé, la gestion des procédures, la répartition des affaires et leur traitement doivent être confiés au juge pour garantir son indépendance, la gestion financière ne peut incomber au juge.

L'organisation et la gestion de la juridiction

Exposé de

Mme Elisabeth LINDEN
Présidente du Tribunal de Grande Instance de Chartres
France

Introduction

Pour gérer le contentieux, il faut à la fois agir sur l'administration et la gestion des juridictions et sur les modes de traitement des dossiers (maîtrise des flux et méthodes de traitement: procédure).

Même si aujourd'hui les questions de gestion et d'organisation semblent avoir acquis une légitimité dans le corps judiciaire, il demeure encore parfois nécessaire de convaincre que ces questions ne sont pas triviales, qu'elles sont une condition fondamentale du bon fonctionnement des juridictions et donc de la qualité de la réponse de l'institution aux demandes qui lui sont adressées.

La justice en France se trouve confrontée à des difficultés qui tiennent à l'augmentation très importante de la demande de justice conjuguée à l'extension des missions du juge, alors que ses moyens, même s'ils croissent dans des proportions non négligeables ne peuvent le faire dans les mêmes proportions. Dans ces conditions et dans un contexte de limitation générale de la ressource financière, on peut penser que les efforts budgétaires que l'institution demande passent par la justification d'une utilisation adaptée de ces moyens, les modes de gestion retenus pouvant soit favoriser, soit au contraire rendre plus difficile, l'adaptation permanente qui est nécessaire.

Pourtant, chacun s'accorde à reconnaître que le principe de l'indépendance qui est la pierre angulaire de l'activité du juge n'est pas compatible avec les modes de gestion classique de l'administration et notamment avec le principe hiérarchique.

On pourrait donc craindre que la gestion et l'indépendance entretiennent des liens contre nature.

La justice est certes un service particulier de l'Etat. Peut-elle être pour autant sous couvert de son indépendance vouloir échapper au contrôle de ses choix de gestion et des effets de ceux-ci. Peut-on demander des comptes sans que l'indépendance soit affectée?

Indépendance et management

Avant d'examiner la question de cette compatibilité, il convient d'une part de définir ce qui relève de l'indépendance et, d'autre part, ce qu'est la gestion publique.

Indépendance

Très schématiquement, l'indépendance du juge est une garantie donnée au justiciable. Elle lui assure qu'il peut soumettre un litige à un juge qui sera toujours impartial et que le litige sera tranché en fonction d'une loi préexistante.

Tous les actes du juge n'entrent donc pas dans le champ protégé par l'indépendance.

On peut schématiquement distinguer trois types d'actes:

- les actes purement juridictionnels (jugements, etc.);
- les actes d'organisation judiciaires définis par le COJ (ordonnance de roulement, délégations, etc.);
- les actes de gestion qui relèvent des devoirs de l'administration en général (budget, répartition des fonctionnaires, etc.), encore que l'obligation de les soumettre à l'avis de l'assemblée générale les différencie quelque peu des mêmes actes dans d'autres administrations.

La première catégorie d'actes paraît à l'évidence se situer dans le champ de l'indépendance. C'est également vrai pour la seconde dans la mesure où ces actes sont pris sous forme d'ordonnance et que la plupart sont sans recours et qu'ils concourent dans une certaine mesure à assurer l'indépendance, par exemple, en instaurant une prédétermination du juge compétent. En revanche, dans notre système, les actes relevant de la troisième catégorie sont des actes dont le gestionnaire doit rendre compte de manière purement administrative.

On voit bien que les choix de gestion peuvent parasiter l'acte juridictionnel pur. Une charge excessive de travail reposant sur un collègue, un manque de moyens matériels ou humains peuvent l'empêcher de mener à bien le traitement de ses dossiers.

Gestion publique

On peut très schématiquement définir la gestion publique comme l'art d'organiser l'utilisation des moyens matériels et humains au mieux des objectifs, préalablement définis en fonction des finalités propres à l'institution gérée ou plutôt en fonction de celles qui sont considérées comme prioritaires à un moment donné.

Les choix de gestion ont en partie pour objet et pour effet de peser sur la réalisation des finalités. Ils ne sont pas neutres, ne peuvent pas l'être et ne doivent pas l'être, parce qu'ils vont permettre de mener des politiques judiciaires au niveau de la chancellerie, de la cour d'appel, d'une juridiction, d'un cabinet de juge des enfants ou

d'instruction, d'un service. En l'absence de choix explicites, la juridiction risque de se mettre à fonctionner avec une finalité interne et non externe, comme c'est sa vocation et d'être alors soumise à toutes sortes de pressions contradictoires qui conduiront ses membres à n'avoir d'autres dynamiques que leurs propres intérêts.

Compatibilité entre indépendance et management

Si l'on oppose management et indépendance, c'est l'idée même de politique judiciaire que l'on met en cause, voire celle de politiques publiques en matière judiciaire. Or, il ne vient à personne l'idée de contester la nécessité de telles politiques. En revanche, pour que management et indépendance soient compatibles, il faut que certaines précautions soient prises notamment quant à la détermination de l'autorité légitime à décider de ces politiques et à celle chargée de les mettre en œuvre et quant au contenu et à la procédure du contrôle de gestion. Si l'on se place sur le simple terrain de la gestion au quotidien, là encore l'incompatibilité n'est qu'apparente s'il existe des mécanismes de régulation et de résolution.

En définitive, l'incompatibilité entre gestion et indépendance ne serait inéluctable que si l'on considérait le management comme détaché des finalités de l'institution, s'il constituait une fin en soi, si on en restait à une idée de la gestion qui ne tienne pas compte des spécificités du management public et notamment de sa caractéristique fondamentale, à savoir que ses finalités sont externes.

La qualité du service public, l'appréciation de la réalisation des objectifs qu'il s'est donnés se mesurent dans la société aux changements que la gestion a réussi à apporter (moins de délinquance, moins de divorces conflictuels, amélioration du sort des victimes) ou au contraire aux situations qu'elle a réussi à consolider (maintien des délais de traitement des dossiers).

Les concepts d'efficacité (rapport entre les résultats obtenus et l'objectif poursuivi) et d'efficience (rapport entre les résultats obtenus et les moyens consommés) sont fondamentaux dans tout système de gestion.

La question est donc de savoir comment on peut rendre gestion et indépendance compatibles, selon quelle procédure sont organisés les choix de gestion et quelles sont les conditions du contrôle de gestion, donc de l'efficacité et de l'efficience, dans la mesure où le tout se trouve situé dans un cadre hiérarchique.

Comment répondre à ces questions?

Toutes les tentatives de réforme de la gestion et de l'organisation de la justice en France se sont heurtées à cette contradiction apparente entre gestion et indépendance.

- D'abord confier la gestion au juge plutôt qu'à un administrateur:

Si l'on doit affirmer avec force que la gestion et l'organisation sont instrumentales, qu'elles ne sont pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre des

objectifs, on peut donc aussi, paraphrasant un aphorisme banal selon lequel la forme c'est du fond, affirmer avec autant de force que la gestion et l'organisation sont trop intimement liés au juridictionnel pour en être dissociés. Cela est incontestable pour tout ce qui est codifié dans le COJ, notamment en matière d'organisation. Cela est indispensable pour la gestion budgétaire qui vient naturellement au soutien de l'organisation. En tous cas, le juge doit rester investi de cette responsabilité qui naturellement ne fait pas obstacle à la délégation, notamment aux greffiers en chef. On peut objecter que d'autres systèmes judiciaires fonctionnent sur le modèle anglo-saxon qui décharge le juge de toute responsabilité de gestion laquelle est confiée à un corps de fonctionnaires spécialisés. Toutefois, il ne faut pas, à cet égard, sous-estimer l'impact du contexte culturel. Ce qui peut ne pas poser de problème dans un univers où l'institution judiciaire jouit d'un respect incontesté et ancien, peut au contraire être contre-indiqué dans les pays dont l'Etat s'est constitué, non pas comme en Angleterre en se reposant sur les juges, mais en se reposant sur l'administration et notamment l'administration fiscale.

- Déterminer le bon niveau de décision:

En France, les finalités de l'institution se trouvent exposées dans la Constitution, dans les principes généraux du droit, dans le Code de l'organisation judiciaire. On peut aussi en trouver quelques expressions dans la culture de l'institution. Ces finalités ne sont donc pas discutables. Elles s'imposent au gestionnaire et les résultats de sa gestion doivent s'apprécier par rapport au respect de ces finalités. Quant aux objectifs, il appartient certes à l'autorité publique de les définir, notamment à travers les politiques publiques. Mais le gestionnaire local doit conserver une large initiative dans la hiérarchisation des objectifs et surtout dans le choix des actions à entreprendre pour les réaliser, parce que c'est lui qui peut faire une analyse de la situation locale et de ses besoins, et des solutions les plus adaptées compte tenu des contingences locales. Il faut donc assurer une déconcentration réelle dans la détermination des objectifs et des actions et la gestion des moyens.

- Exigence de débats et de transparence:

Les objectifs et actions d'une juridiction doivent faire l'objet d'un débat parce que la justice intéresse l'ensemble des citoyens. Les choix doivent être connus, explicités et motivés. Cette transparence peut s'appuyer sur un projet de juridiction préalablement discuté dans le cadre des assemblées générales. En tout état de cause, la transparence doit être assurée notamment dans le cadre des assemblées générales, des conférences budgétaires.

- Exigences de comptes rendus, mais pas seulement à l'administration. Egalement à ceux pour lesquels l'indépendance est instituée, c'est-à-dire les justiciables. Il est indispensable que les gestionnaires établissent un rapport de gestion annuel et plus généralement un compte rendu d'activité annuel qui fasse l'objet d'un débat qui ne doit pas simplement se limiter à l'assemblée générale, mais doit être public.

En d'autres mots, il faut que les gestionnaires rendent des comptes à l'administration et à la juridiction. C'est la concomitance entre ces deux contrôles qui permet de garantir que les décisions de gestion ne porteront pas préjudice à l'indépendance.

- Possibilité de recours à un organe indépendant.

Indépendance et hiérarchie

Jusqu'à présent, j'ai volontairement employé le mot de gestionnaire des juridictions et non celui des chefs de juridiction qui, en France, sont investis de cette fonction, et qui sur le plan budgétaire se situent dans un contexte réglementaire que rien ne vient distinguer des autres administrations. Ils sont des autorités hiérarchiques.

Le principe hiérarchique s'applique tant aux chefs de juridiction et aux greffiers en chef du fait de leur qualité de gestionnaire qu'eux-mêmes peuvent en partie l'appliquer à l'intérieur de leur juridiction.

Le problème de la compatibilité de l'indépendance et de la hiérarchie se pose dans les mêmes termes que celui de la compatibilité avec la gestion. Autrement dit qu'en est-il de l'intervention d'un tiers qui n'est pas en situation de juge dans son intervention?

Le pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant trois types de mesure: elle peut adresser des instructions, annuler ses décisions et aussi les réformer.

On voit bien que si l'autorité hiérarchique, et donc en dernier ressort le ministre de la Justice, exerce ce pouvoir sur l'organisation des juridictions, il peut agir directement sur l'activité juridictionnelle et donc parasiter l'indépendance, mais que cette définition juridique oppose indépendance et hiérarchie.

Mais il faut ajouter que cette simple définition juridique ne peut suffire à l'institution judiciaire et plus qu'à l'idée de commandement qui résulte de cette définition, il faut se référer à l'idée d'orchestration. Si le chef de juridiction est un chef d'orchestre, il a pour fonction de faire jouer une œuvre en permettant à chacun de jouer sa partition, dans le respect des autres, l'œuvre à jouer renvoyant aux finalités de l'institution.

Dans un système hiérarchique, l'autorité hiérarchique doit être garante du respect des finalités. Si en raison du pouvoir de décision qu'elle détient, de sa connaissance globale de la juridiction, de la cour, et de l'ensemble des politiques publiques, elle a de ce fait une certaine légitimité à décider en dernier ressort, un fonctionnement simplement hiérarchique ne peut constituer une légitimité complète. La fonction hiérarchique ne sera compatible avec l'indépendance qui, si l'on recourt aux mêmes dispositifs que ceux énoncés pour le management (déconcentration, transparence des comptes rendus).

Efficacité et hiérarchie

Peut-il y avoir une efficacité sans hiérarchie?

L'efficacité n'est pas dépendante de l'existence d'une autorité hiérarchique mais de l'existence d'un lieu de décision, d'un responsable qui doit rendre des comptes, de ses facultés de conviction, de mobilisation et de prise en compte des attentes des uns et des autres. La qualité de hiérarque n'est nullement nécessaire. Nombreux sont dans les tribunaux les fonctionnaires et magistrats qui ont su développer des projets, des actions sans pour autant se situer dans un cadre hiérarchique.

Indépendance et efficacité

Comme je l'ai indiqué plus haut, l'efficacité c'est le rapport entre les résultats obtenus et l'objectif poursuivi. En fait, il ne peut y avoir d'indépendance sans efficacité. L'indépendance sans l'efficacité n'a pas grand sens, car une des premières obligations du juge, c'est de faire en sorte qu'il n'y ait pas de déni de justice. La conséquence est que les affaires doivent être jugées dans un délai raisonnable. On peut même aller jusqu'à dire qu'il n'y a pas de véritable indépendance possible sans efficacité.

Dans la mesure où les gestionnaires sont nécessairement amenés à faire des choix, on peut aussi poser la question de l'efficience qui est le rapport entre les résultats obtenus et les moyens consommés. Si l'on se place dans cette perspective, il est évident que la justice doit choisir les actions pour lesquelles il est indispensable qu'elle soit efficace, quels que soient les moyens consommés (par exemple, tout ce qui touche à la protection des libertés et donc les problèmes de détention). En revanche, on peut admettre que pour d'autres actions, celles-ci ne soient retenues que si l'on peut les mettre en œuvre avec une certaine efficience. (Par exemple, en cas d'absence de collègues dans une juridiction, je dois être efficace pour faire fonctionner les audiences de détenus ou les cabinets de juges des enfants. Je peux, en revanche, admettre dans cette même situation que pour organiser les audiences civiles concernant les créanciers institutionnels, je recherche avant tout l'efficience.)

La nature des problèmes qui se posent est la même que pour les rapports de l'indépendance avec le management, avec la hiérarchie. Et les réponses ne varient pas.

Conclusion

Il me paraît essentiel de rappeler qu'il existe une éthique et une déontologie de la gestion. La déontologie, c'est la science des devoirs. Les gestionnaires ont bien des devoirs par rapport à la manière dont ils gèrent ou organisent, et pas seulement des devoirs réglementaires et légaux. C'est le supplément d'âme que la justice exige de ses gestionnaires pour que l'indépendance soit garantie et, à travers elle, l'intérêt des justiciables et pas le leur.

L'organisation et la gestion de la juridiction

Exposé de

M. Wolfgang EITH
Vice-Président du Landgericht d'Offenburg
Allemagne

1. La base constitutionnelle

Article 20, alinéa 2 de la Loi fondamentale:

"Tout pouvoir étatique sort du peuple. Il est exercé par le peuple au travers des élections et votes et par les organes du législatif, de l'exécutif et du juridictionnel."

On en déduit que le juridictionnel doit profiter d'une indépendance institutionnelle.

Article 20, alinéa 3:

"Le législatif est lié à l'ordre constitutionnel, l'exécutif et le juridictionnel à la loi et au droit."

Article 92:

"Le pouvoir judiciaire est confié aux juges; il est exercé par la Cour constitutionnelle, par les tribunaux fédéraux, prévus dans la Constitution et par les tribunaux des Länder."

Seules les cours suprêmes des différentes juridictions sont des tribunaux fédéraux, les tribunaux (en général) de première et deuxième instance sont des tribunaux des Länder, ce qui entraîne une décentralisation considérable de la juridiction allemande.

Article 97, alinéa 1:

"Les juges sont indépendants et soumis uniquement à la loi."

2. Les cinq ordres de juridiction

La RFA connaît cinq juridictions. A côté de la juridiction de l'ordre judiciaire, il y a quatre autres juridictions: la juridiction de l'ordre administratif comme en France, la juridiction du travail, la juridiction des affaires sociales et la juridiction fiscale.

Au-dessus de ces juridictions est placée une juridiction d'un rang et d'une nature particuliers, la juridiction constitutionnelle (Bundesverfassungsgericht) et complétée par

des tribunaux constitutionnels des Länder. La Cour fédérale constitutionnelle veille au respect de la Constitution dans tous les domaines: dans les relations entre l'Etat fédéral et les Länder, dans les relations entre les différents organes de l'Etat fédéral, mais encore dans les rapports entre l'Etat et le citoyen.

Les compétences de la juridiction de l'ordre judiciaire sont — correspondant au plus grand nombre de juridictions — plus restreintes qu'en France.

Les tribunaux administratifs statuent sur tous les différends administratifs, qui ne relèvent pas expressément de la compétence d'une autre juridiction. Les tribunaux des affaires sociales et non pas la justice civile tranchent des conflits résultant de la sécurité sociale, les tribunaux des affaires fiscales des questions d'impôts, de taxes et de droits de douane. Les tribunaux du travail règlent les litiges de droit civil survenant entre employeurs et salariés, donc surtout des conflits portant sur les contrats de travail, mais aussi des conflits résultant des conventions collectives, de la cogestion dans l'entreprise, de la grève et du lock-out. (Voir Voir annexe 1: un organigramme complet de l'organisation judiciaire en RFA.)

3. La juridiction de l'ordre judiciaire

a. *En général*

La juridiction de l'ordre judiciaire est compétente en matière civile, pénale et gracieuse. Elle comporte (en date du 1.12.1993):

- 718 <i>Amtsgerichte</i> ;	(tribunal d'instance)
- 116 <i>Landsgerichte</i> ;	(tribunal de grande instance)
- 24 <i>Oberlandesgerichte</i> ;	(cour d'appel)
- 1 <i>Bundesgerichtshof</i> .	(cour de cassation)

En plus, il existe un parquet auprès de chaque tribunal de grande instance et auprès de chaque cour d'appel.

En annexe 2, vous trouverez des chiffres sur la justice allemande.

b. *La juridiction civile*

aa. Le *Amtsgericht* est compétent en matière civile, lorsque la valeur de la demande n'excède pas 10 000 Deutsche Marks, c'est-à-dire environ 35 000 Francs. En outre, le *Amtsgericht* est compétent pour un certain nombre de litiges indépendamment de la valeur, par exemple, des actions dont l'objet porte sur un contrat de location de logement. Une section spéciale du *Amtsgericht* est le tribunal de la famille, qui statue sur les conflits familiaux, avant tout le divorce et les questions dépendant de celui-ci. En matière civile, le *Amtsgericht*, comme le tribunal d'instance, statue à juge unique.

Le tribunal d'instance connaît, en dernier ressort, depuis 1993, jusqu'à la valeur de 1 500 Deutsche Marks, c'est-à-dire un peu plus de 5 000 Francs. Quand la valeur

de l'affaire dépasse 1 500 Deutsche Marks, la voie de l'appel est ouverte lorsqu'une partie a perdu avec un montant supérieur à 1 500 Deutsche Marks. La juridiction d'appel est exercée par le *Landgericht* et pour les affaires familiales par le *Oberlandesgericht*.

bb. Les litiges, dont la valeur dépasse 10 000 Deutsche Marks, sont soumis en première instance au *Landgericht*. La formation de jugement du *Landgericht* est en principe une chambre civile, composée d'un président et de deux assesseurs. La chambre peut attribuer une affaire à un assesseur ou même au président de chambre comme juge unique (article 348 du Code de procédure civile). Elle en fait usage lorsque l'affaire ne présente pas de difficultés particulières et lorsqu'elle n'a pas d'importance fondamentale. L'accord des parties n'est pas demandé. Le renvoi à la formation collégiale est pratiquement exclu.

Lorsque les parties sont des commerçants, le litige est généralement porté devant une chambre de commerce du *Landgericht*, composée d'un juge de carrière comme président et de deux juges commerciaux, non professionnels, comme assesseurs.

Le *Landgericht* en tant que juridiction d'appel statue en dernier ressort. Il n'y a pas de pourvoi en cassation. On peut constater qu'au-dessus du *Landgericht*, il n'y a que le ciel bleu. Par contre, les jugements du *Landgericht* en première instance sont susceptibles d'appel.

cc. Le *Oberlandesgericht* connaît de l'appel des jugements du *Landgericht* et du tribunal aux affaires matrimoniales (*Familiengericht*). La formation de jugement se compose de trois magistrats. Contre les jugements des chambres du *Oberlandesgericht*, le pourvoi en cassation peut être interjeté devant le *Bundesgerichtshof*, lorsqu'une des parties a perdu pour une valeur supérieure à 60 000 Deutsche Marks ou lorsque la cour d'appel admet le pourvoi en cassation (article 546 du Code de procédure civile).

dd. C'est le *Bundesgerichtshof* à Karlsruhe qui statue sur les pourvois en cassation. La formation de jugement se compose de cinq magistrats, président de chambre compris. Le *Bundesgerichtshof* peut évoquer l'affaire en renonçant au renvoi de l'affaire devant la juridiction du deuxième degré. Il est considéré comme troisième instance, même s'il n'est pas juge du fait et apprécie seulement la légalité des décisions rendues qui lui sont déférées.

4. La gestion de la justice

La gestion de la justice incombe au moins pour la juridiction ordinaire aux ministères de la Justice sous la responsabilité des ministres de la Justice. Pour les autres juridictions, ce n'est pas toujours le ministre de la Justice qui est compétent. Les Länder ont la possibilité de fixer la compétence d'autres ministères pour l'administration des autres juridictions. Par exemple, la juridiction de travail peut relever du ressort du ministère du Travail ou la juridiction administrative relève du ressort du ministère de l'Intérieur. A mon avis, il serait souhaitable que le ministre de la Justice possède la compétence exclusive pour l'administration de la justice complète.

Les ministères décident de la distribution des ressources personnelles et matérielles aux différents tribunaux et parquets. Pour assurer la gestion des tribunaux, les ministres compétents s'appuient sur les présidents des tribunaux et les chefs des parquets qui leur sont hiérarchiquement subordonnés dans le domaine de la gestion de la justice.

Les ministres compétents des Länder ont, en général, délégué certains pouvoirs administratifs aux présidents des cours d'appel (ou des cours correspondantes). Les présidents des cours d'appel disposent d'une section administrative, dirigée en général par un juge. Ce juge n'a pas une formation spéciale d'administrateur. Cette section administrative ne gère pas seulement la cour, mais elle a aussi des compétences vis-à-vis des tribunaux inférieurs.

Le président du tribunal dirige l'administration de son tribunal. Pour l'accomplissement de ses tâches, il peut recourir au vice-président et à un ou quelques-uns des juges de son tribunal. En outre, il dispose d'un certain nombre de fonctionnaires appartenant aux catégories moyennes de la fonction publique. Le personnel pour la gestion du tribunal n'a pas non plus une formation spéciale de gestion.

Le président de la cour d'appel ne se trouve pas — sur le plan administratif — dans une situation hiérarchique vis-à-vis du président de la Cour de cassation. Cela vient du fait que la cour d'appel est une cour du Land et que la Cour de cassation est une cour de la Fédération.

5. L'administration de la juridiction et l'indépendance des tribunaux

L'indépendance des tribunaux n'est pas totale. Le législateur, représentant le peuple, dispose du droit budgétaire. Dans ce cadre, c'est le législateur qui décide finalement du nombre, du siège et du ressort des tribunaux et de leur équipement en personnel et en matériel. De cet équipement dépend largement le fonctionnement de la juridiction. C'est donc une limite très importante à l'indépendance institutionnelle des tribunaux. Le nombre de juges et du personnel supplémentaire nécessaires n'est pas fixé par des organes d'autogestion de la juridiction, mais par le Parlement de l'Etat fédéral et par les parlements des Länder. Ce principe est largement accepté par la magistrature allemande.

Les ministres de la Justice développent, d'après des critères nationaux, les besoins en personnel de la justice et, dans la mesure du possible, les parlements suivent ces propositions. Les besoins en personnel sont calculés sur des chiffres indiquant combien d'affaires, en moyenne, un juge peut traiter annuellement. La réalité ne correspond pas nécessairement à ces chiffres.

6. L'administration de la juridiction et l'indépendance des juges

a. Les principes de l'indépendance

Le principe de l'indépendance du juge, garantie par la Loi fondamentale, a deux aspects différents:

- l'indépendance personnelle;
- l'indépendance matérielle.

L'indépendance personnelle exclut que le juge à vie soit muté dans un autre tribunal sans son accord. Cela n'exclut pas, d'après la loi relative au statut de la magistrature, qu'un magistrat reçoive une affectation nouvelle à l'intérieur de son tribunal sans son consentement, par exemple, que le juge des mineurs devienne juge civil.

Le juge à vie ne peut perdre son poste qu'en cas de faute professionnelle grave et uniquement en vertu du jugement d'un tribunal disciplinaire dont les pouvoirs ressemblent au conseil de discipline du siège en France. Il y a donc aussi un pouvoir disciplinaire sur les juges en cas de manquement fautif aux obligations. Dans les cas moins graves, il est exercé par les supérieurs hiérarchiques.

L'indépendance matérielle veut dire que le juge n'est soumis à aucune directive, sauf la loi et le droit. Le chef hiérarchique ne peut pas donner des instructions au juge pour l'exercice de son activité juridictionnelle.

b. Les limites de l'indépendance

aa. Le contrôle hiérarchique

Les juges sont soumis au contrôle hiérarchique dans la mesure où l'indépendance n'est pas touchée (article 26, alinéa 1, Statut de la magistrature).

Le contrôle hiérarchique doit garantir le bon fonctionnement de la juridiction. Il est toujours très délicat pour les organes chargés du contrôle d'assurer le bon fonctionnement de la justice et de ne pas porter atteinte à l'indépendance du juge. Si le juge pense qu'une mesure du pouvoir hiérarchique porte atteinte à son indépendance, il peut faire appel devant le tribunal disciplinaire.

bb. La nomination des juges

Le recrutement, la nomination à vie et la promotion des juges sont effectués par le ministre (de la Justice, etc.), donc par l'administration.

Un ministre prussien aurait dit: "Aussi longtemps que je décide l'avancement, je suis prêt à concéder aux juges leur indépendance prétendue".

cc. Les notations

Les juges, comme les fonctionnaires, sont notés (en général) par les présidents des tribunaux. Dans le Land Baden-Württemberg, une notation a lieu pour le chef hiérarchique, quand le juge:

- change de tribunal;
- dépose une candidature pour un autre poste;
- n'a plus été noté depuis quatre ans (jusqu'à 50 ans).

Les notations doivent respecter l'indépendance du juge.

c. La tension entre l'indépendance du juge et l'administration de la juridiction

L'indépendance des juges est une fleur précieuse qu'il faut soigner et protéger en permanence. Pour arriver à un équilibre entre l'indépendance et les aspects hiérarchiques, il y a beaucoup d'éléments de cogestion et même d'autogestion.

aa. L'un des plus importants est l'existence d'un directoire (*Präsidium*), article 21 a, Code de l'organisation judiciaire) près de chaque tribunal. Il est présidé (en général) par le président du tribunal, près des petits tribunaux; tous les juges y sont membres.

Le directoire décide (article 21 e, Code de l'organisation judiciaire)¹ chaque année:

- premièrement, de l'affectation de tous les juges, dont le tribunal est composé, dans les formations de jugement;
- deuxièmement, des critères généraux de répartition des affaires entre les différentes formations de jugement.

Le président de tribunal n'est donc pas compétent pour la distribution des affaires entre les juges et les formations de jugement.

bb. Pour chaque juridiction, il existe au niveau du *Land* une sorte de conseil de la magistrature (*Präsidialrat*, article 74, Statut de la magistrature). Ce conseil, dont la composition et les missions diffèrent d'un Land à l'autre, est composé de membres au moins partiellement élus par les juges du Land. Le conseil doit être entendu par le ministère de la Justice, au moins avant chaque nomination d'un juge pour un poste au-dessus du niveau d'entrée.

Dans le Baden-Württemberg, il doit être consulté avant la nomination d'un juge à vie et avant la promotion d'un juge. En cas de conflit entre le ministre et le conseil, il y a une procédure spéciale devant un autre comité, afin de trouver une solution.

¹ *Gerichtsverwaltungsgesetz* (GVG).

En général, une promotion d'un juge peut intervenir après une activité professionnelle de huit à quinze ans, mais il y a aussi des juges qui ne sont jamais promus pendant leur vie professionnelle. Même sans promotion, le juge touche, à la fin de sa carrière, une rémunération qui correspond à la rémunération d'un fonctionnaire de la catégorie supérieure après deux promotions. Par cette disposition, le législateur voulait aussi protéger l'indépendance du juge.

7. La répartition des affaires civiles

La base pour la répartition des affaires est une disposition de la Loi fondamentale (article 101, alinéa 1, phrase 2):

"Nul ne doit être soustrait à son juge légal".

Le principe du juge légal (en France, on parlerait du juge naturel) exige qu'il soit réglé d'avance par des critères généraux: quel tribunal, quelle formation de jugement et quel juge sont compétents pour une affaire déterminée.

Avec cette disposition, on veut éliminer des influences extérieures sur la composition de la formation de jugement et garantir qu'il n'y ait pas de tribunaux d'exception.

Au niveau des tribunaux, il y a un plan de répartition des affaires et des juges qui est établi à la fin de chaque année pour l'année suivante. Ce plan de répartition est établi par le *Präsidium* du tribunal. Les membres du *Präsidium* sont élus par tous les juges du tribunal. Le président du tribunal est d'office président du *Präsidium*. Une partie des membres doivent être des présidents de chambres (si le tribunal dispose de chambres). Même à l'intérieur de chaque chambre, un plan de distribution des affaires est établi. C'est surtout nécessaire quand la chambre est composée d'un nombre de juges supérieur au nombre des juges de la formation de jugement.

Pendant l'année, le *Präsidium* ne pourra modifier le plan de répartition que s'il s'aperçoit qu'un juge ou une chambre sont surchargés ou trop peu occupés.

Le plan de répartition doit aussi régler qui sera le remplaçant de chaque juge.

Les critères pour la répartition des dossiers peuvent être choisis librement par le *Präsidium*, soit en fonction:

- des circonscriptions territoriales ou juridictionnelles, ou
- du nom du défendeur, par ordre alphabétique, ou
- des numéros des dossiers (les dix premières affaires par tel juge, les dix suivantes par un autre), ou
- des matières (accidents de la circulation: chambre 1; construction: chambre 2).

**Le traitement des procédures civiles dans un délai raisonnable:
le rôle du juge**

Exposé de

M. Dominique SCHAFFHAUSER
Président du Tribunal de Grande Instance de La Rochelle
France

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable". La belle formule de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme serait, à en croire les justiciables, perdue de vue par les juges français. De sondages en sondages, en effet, la lenteur des tribunaux est entièrement dénoncée.

N'ergotons pas. N'objectons pas que l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne s'impose au juge civil que pour les procès tendant à la reconnaissance de droits et obligations de caractère civil emportant des effets déterminants sur la vie professionnelle, privée ou familiale. Oublions d'opposer à cette sévère critique la réalité des statistiques qui montrent une baisse constante de la durée moyenne des affaires civiles en France.

Tentons, simplement, de démontrer que la lenteur supposée de la justice n'est pas une fatalité liée aux contraintes procédurales. Même si celles-ci existent, elles n'empêchent pas la reconnaissance judiciaire des droits dans un "délai raisonnable".

Encore faut-il s'entendre sur le concept de "délai raisonnable". En tant que juge, disciple du doyen Motulski, j'écarterai "toute recherche de rapidité détachée de l'idéal de justice".

Le nécessaire contrôle du flux des affaires ne doit pas transformer le juge en obsédé de la statistique, préoccupé de simples questions d'écoulement sans recherche de retour à la paix civile.

Comme l'écrit si justement le doyen Motulski:

"Il s'agit de prendre conscience de la part active qui revient au juge dans la recherche commune d'une solution qui certes consiste à trancher des conflits d'intérêts privés, mais à laquelle, nous ne pouvons que le répéter, l'idéal de justice ne saurait demeurer étranger".

Ainsi ne serait "raisonnable" que le délai permettant, sans retard, toutes diligences pour favoriser le règlement des difficultés soumises au juge.

Ajoutons, mais cela est-il nécessaire, que ce délai est variable, en raison de l'hétérogénéité du contentieux civil. Comme le souligne le professeur François Terre, en France — mais la situation est peut-être la même dans les autres pays européens — "la sociologie judiciaire a révélé la diversité des antagonismes et des conflits d'intérêts ou de valeurs, réalistes ou non réalistes, naturels ou artificiels". A chaque procès, ou à chaque type de procès doit correspondre un délai qui, pour être raisonnable, doit être "convenable".

Le juge dont le rôle pour respecter ce délai "convenable" doit être examiné, est bien sûr le "juge jugeant", mais aussi le "juge administrateur". Les règles de répartition des affaires, le nombre d'audiences influent sur l'issue du procès. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, elles relèvent, en France, du juge et non d'une autorité administrative.

Ce "juge administrateur" est un juge au sens large puisqu'il inclut les assemblées générales des tribunaux et les présidents des juridictions qui concourent à ces décisions.

Que le juge (juge jugeant ou juge administrateur) puisse influencer sur le cours du procès, cela ne fait aucun doute, mais son action ne peut être isolée ne serait-ce que parce qu'en France le procès reste la chose des parties.

La "part du juge" doit donc être précisée (I) avant que ne soit étudiée son office (II).

I. La part du juge

a. Le juge, acteur du procès

En droit français, le juge est soumis au "principe dispositif". "Seules les parties introduisent l'instance, hors les cas où la loi en dispose autrement. Elles ont la liberté d'y mettre fin avant qu'elle ne s'éteigne par l'effet d'un jugement ou en vertu de la loi" (article 1 du Nouveau Code de Procédure Civile). Autrement dit, il ne suffit pas que le juge soit saisi pour qu'un jugement intervienne, il faut jusqu'au dernier moment que les parties maintiennent leur volonté de soumettre au juge leur différend.

Le juge ne peut donc imposer aux parties de juger leurs affaires. La "radiation pour défaut de diligences (article 381 du NCPC) peut seule clore l'instance qui sans doute sera alors "évacuée" dans un "délai raisonnable" sans pour autant nécessairement que la paix civile ait été retrouvée. Aussi soucieux qu'il soit de cette paix-là, le juge ne peut intervenir, au civil, qu'avec l'accord d'au moins une partie. Seul le juge pénal peut imposer le triomphe de la loi, même si les victimes se désintéressent du procès, se désistent de leur constitution de partie civile ou refusent de l'exercer.

Mais si l'intervention du juge reste subordonnée à l'accord d'une partie, le Nouveau Code de Procédure Civile n'en a pas moins confié au juge un véritable rôle "d'administrateur du procès" pour hâter son issue.

Chargé de trancher le litige, conformément aux règles de droit qui lui sont applicables (article 12 du NCPC), le juge peut faire preuve d'initiatives pour rechercher si les conditions d'application de la loi sont réunies ou si la loi invoquée est la plus appropriée. D'office, il peut inviter les parties à fournir des explications de droit (articles 13 du NCPC) ou de fait (article 8 du NCPC), ou ordonner toute mesure d'instruction (article 10 du NCPC).

Figure emblématique de ce "nouveau juge", le juge de la mise en état au TGI succédant au juge des mises en état chargé de la gestion administrative des affaires en cours, s'est vu investi d'une mission de "mise en état plus intellectuelle, de caractère judiciaire, au cours de laquelle il pourrait exercer une action réelle sur l'instruction pour assurer la ponctualité, la loyauté et le déroulement à un rythme normal (Vincent et Guinchard, "Procédure civile" n° 618).

Les autres juges partagent, en fait, cette mission, les dispositions qui en permettent l'exercice (articles 8, 10 et 13 du NCPC) est applicable devant toutes les juridictions.

Soumis au principe du contradictoire, le juge ne peut agir seul, mais il a la responsabilité du "dialogue procédural" dont la richesse peut accélérer le dénouement de la crise ou le prononcé d'un jugement "éclairé".

b. *L'attribution des dossiers*

Mais la qualité du "dialogue procédural" dépend d'autres facteurs que ne maîtrise pas seul le juge: le contentieux qui lui est soumis, l'étendue des missions qui lui incombent, et son champ de compétence.

Des répartitions s'imposent: celles que définissent les règles de compétence des juridictions civiles de premier degré (Tribunal de Grande Instance, Tribunal d'Instance, tribunal de commerce, Conseil des prud'hommes, TASS, tribunal paritaire des baux ruraux, juge de l'exécution). Il y a là un premier tri pour l'essentiel opéré en fonction de la nature du contentieux. Pour juger mieux et sans doute plus vite certaines affaires, des juridictions spécialisées ont été créées.

De ce choix découlent plusieurs conséquences quant au traitement des affaires:

1. Chaque juridiction est autonome (les forces de l'un ne peuvent compenser les faiblesses de l'autre, sauf celles du TGI et du TI).
2. Plusieurs affaires, autour d'un même litige, peuvent être traitées par plusieurs juridictions différentes.
3. Des conflits de compétence et seulement des conflits de compétence peuvent retarder l'issue du litige, rendant peu "raisonnables" et "guère convenables" les délais du jugement.

4. Des contentieux voisins peuvent être émiétés entre plusieurs juridictions (le juge des saisies-arrêts sur salaire, le juge de l'exécution et le juge des saisies immobilières, par exemple).

La contrainte qui en résulte pour l'attribution des dossiers est toutefois relative dès lors que le contentieux ressort de la compétence des juges professionnels, juges du TGI ou juges d'instance. Le président du TGI, après avis de l'Assemblée générale, peut, en effet, alors compléter la sphère de compétence du juge spécialisé, en prévoyant sa participation au traitement des contentieux de droit commun voisins ou en lui déléguant certaines fonctions spécialisées non affectées à des juges nommés par décret (Juge aux Affaires Familiales et Juge de l'EXécution, juge de la mise en état).

Ainsi, le juge de l'exécution pourra être le juge d'instance, juge des saisies-arrêts sur salaires ou le juge du TGI, juge des saisies immobilières. Ainsi, le juge aux affaires familiales pourra siéger aux audiences du contentieux familial relevant encore du TGI.

Le nombre des juges délégués ou traitant certaines catégories de litiges sera décidé par lui et pourra se révéler décisif quant aux délais observés pour le traitement de certains contentieux.

Les choix s'opèrent sans aucune contrainte textuelle. Il est seulement prévu que le président du TGI "délègue" ou "répartit" dans les chambres et services du tribunal les vice-présidents et juges.

Ainsi, l'ordonnance annuelle dite "de roulement" prévue à l'article R 311-23 du Code de l'Organisation Judiciaire, les ordonnances de délégation, les décisions quant à l'affectation des affaires devant telle ou telle chambre sont prises "librement", alors qu'elles revêtent une importance toute stratégique quant aux délais qui seront suivis pour tel ou tel type d'affaires.

Ainsi, dans la conduite du procès comme dans l'attribution des dossiers, le juge dispose d'espaces de liberté qui lui permettent de mener une politique judiciaire locale favorable au respect des délais "convenables" pour le traitement des affaires civiles.

Toutefois, le contenu de cette politique dépend de sa conception du rôle du juge, de son approche de l'"office du juge".

Raymond Martin n'en fait pas mystère, évoquant le rôle d'acteur au procès civil, il écrit: "le premier chapitre du Nouveau Code de procédure civile annonce pour le juge des pouvoirs exorbitants sur la matière qu'il n'exerce heureusement qu'avec prudence. Dans sa prudence, se reconnaissent le poids des habitudes et surtout un certain défaut de disponibilité né des tâches imposées". (1944, 559).

II. L'office du juge

Pour le traitement du contentieux civil, comme dans d'autres domaines, les choix opérés par le juge, ses pratiques dépendent de son extra-légal, plus précisément de sa conception du rôle du juge.

Trois modèles de juge peuvent être esquissés à la lecture des travaux du professeur François Ost. Il convient de les préciser (a) pour exposer ensuite le modèle le plus favorable à nos yeux au respect d'un délai "convenable" dans le traitement du contentieux civil comme dans la prévention des contentieux ultérieurs (c).

a. *Jupiter, Hercule ou Hermès?*

Pour François Ost, trois figures de la juridicité peuvent être distinguées: le modèle jupitérien, le modèle herculéen et le modèle d'Hermès.

Le modèle jupitérien, c'est celui qu'inspire le droit codifié où la matière juridique prend désormais la forme dominante de la loi. Les solutions d'espèce sont déduites des règles générales selon une "rationalité déductive et linéaire". Le juge, c'est Jupiter qui, du haut de sa pyramide, dit le droit et devient "le juge exclusif de la juridicité".

Le modèle herculéen, c'est celui du juge "ingénieur social". Il juge, mais intervient aussi avant tout contentieux, suit le dossier, la sentence rendue, adaptant les solutions. Ce n'est plus l'homme du Code, c'est l'homme du dossier, du droit social produit de l'Etat-providence.

Hermès, lui, c'est le grand communicateur, celui qui met en relation des acteurs juridiques, qui "respecte le caractère hermétique ou réfléchissant du jugement juridique qui ne se ramène ni à l'improvisation, ni à la simple détermination d'une règle supérieure".

Rendre compte aussi schématiquement des travaux de François Ost peut s'apparenter à la caricature. De ce survol, on retiendra l'idée de modèles qui paraissent s'enchevêtrer. Le juge actuel est sans doute, tout à la fois, Jupiter, Hercule et Hermès.

Sans véritablement transposer cette typologie, mais en s'en inspirant tout de même, on peut distinguer trois modèles de juge civil:

- Le juge "libéral", tout d'abord, celui qui avait la faveur de l'ancien Code de procédure civile. "Le procès est la chose des parties", ce qui est attendu du juge, c'est le jugement, il ne doit pas intervenir dans ses préliminaires. Juge arbitre, il assiste sans intervenir au duel judiciaire;

- Le juge "caporal" ensuite, qui ne se préoccupe que de la gestion administrative du dossier, qui enjoint de conclure, mais ne s'intéresse qu'au respect des délais, sans intervenir sur le fond du dossier, avant de se prononcer par jugement. C'est un peu le juge des mises en état.

- Le juge "convivial", c'est le juge actif dès le début de la procédure qui, répondant aux attentes des rédacteurs du Nouveau Code de Procédure Civile, agit d'office pour nouer au plus tôt le dialogue sur le fond du dossier, diligente des mesures d'instruction, mobilise d'autres acteurs dont l'apport peut être utile, dans le souci de contribuer à l'élaboration d'une solution "convenable".

On aura compris, qu'à mon sens, le modèle de juge le plus conforme aux exigences d'une justice civile administrée dans un délai "raisonnable" ou "convenable" est celui du juge "convivial".

Les choix dans le traitement du contentieux civil qu'implique un tel modèle doivent maintenant être précisés tant au niveau du traitement du contentieux (b) que de la prévention des contentieux ultérieurs (c).

b. *Procédure de traitement dans un délai "raisonnable"*

Le Nouveau Code de Procédure Civile favorise le traitement dans un délai "raisonnable" des affaires en ce qu'il prévoit, pour certains dossiers, des filières rapides (1), alors que la "verticalisation" des tâches judiciaires, chaque fois que les règles d'attribution des dossiers le permettent, peut promouvoir la mise en état "intellectuelle" du dossier (2).

1. *Les filières rapides*

Le délai "raisonnable", c'est celui qui est adapté à l'affaire qui peut être plus ou moins urgente.

- L'urgence

Le référé d'heure à heure, le référé, la procédure à jour fixe sont les trois voies procédurales de traitement de l'urgence. Deux d'entre elles (le référé d'heure à heure et la procédure à jour fixe) ne peuvent être utilisées qu'avec l'autorisation du juge.

Cependant l'urgence ne justifie pas tout. Sans doute, le référé d'heure à heure peut-il se tenir à tout instant, même les jours fériés et chômés, mais il ne permet pas, pas plus que le référé, de trancher toutes les difficultés. Juge de l'apparence et de l'évidence, le juge des référés ne peut trancher de contestation sérieuse, sauf pour ordonner "des mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite" (article 809 du NCPC). En revanche, à jour fixe, le tribunal de grande instance, "vu l'urgence" tranche toutes les questions.

- La simplicité du litige

Certaines affaires ne méritent pas de longue analyse; l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Le "référé-provision" permet alors d'obtenir, par voies rapides, un titre exécutoire.

Le "référé-provision" connaît un certain développement, surtout depuis que la Cour de cassation a estimé que le montant de la provision n'a d'autre limite que le montant non sérieusement contestable de la dette alléguée et qu'en conséquence elle pouvait être strictement égale au montant des sommes dues.

2. *La verticalisation des tâches judiciaires*

Un dossier, un juge et le même tout au long de la procédure: tel est l'objectif de la verticalisation des tâches judiciaires qui a pour conséquence de favoriser les mesures préparatoires; le juge sera enclin à "instruire" le dossier qu'il devra juger.

Au Tribunal de Grande Instance, cela doit aboutir à la multiplication des juges de mise en état. Le Président désignera alors non un juge de la mise en état mais plusieurs, voire tous les membres de la collégialité.

Au niveau du contentieux familial, le juge aux affaires familiales connaîtra ainsi d'un dossier de la tentative de conciliation aux instances modificatives, après divorce.

c. *La prévention des contentieux ultérieurs*

Adopter un délai "convenable", c'est aussi traiter la difficulté de sorte que celle-ci ne ressurgisse pas, par le biais d'une autre procédure sur un autre fondement, ou pour demander modification des mesures précédemment ordonnées.

Le contentieux de la séparation est sans doute celui où les insuffisances du premier traitement judiciaire apparaissent le plus nettement ou se révèlent le plus souvent. L'absence d'adhésion aux mesures provisoires suscite des demandes de modification, le contentieux de l'après-divorce ou de l'attribution de la résidence habituelle va alors rebondir.

Ainsi, certains tribunaux ont estimé nécessaire l'organisation, à côté du juge, de structures permettant "de divorcer autrement" (accueil du justiciable pour la préparation à l'audience de conciliation, renvoi à la médiation familiale). A chaque fois, le temps judiciaire initial a été accru pour expliquer et permettre la saisine des autres instances, mais des contentieux ultérieurs ont été évités.

Qu'il soit bien clair que ce renvoi à des tiers ne s'apparente pas à la soustraction: il s'agit, non de juger, mais de favoriser le rapprochement des parties afin qu'elles-mêmes décident des solutions aux conflits, le juge n'intervenant que pour s'assurer du respect du droit et des droits de chacun.

Cette recherche, au-delà du contentieux ponctuel, de solutions globales sur l'ensemble des difficultés favorise le règlement dans un délai "convenable". Elle peut être menée par un tiers, le médiateur ou par un tiers "actif", le conciliateur, mais ne sera vraiment possible que si les conditions d'examen du dossier le permettent.

Il est frappant de constater que:

- les tribunaux pratiquant le renvoi en médiation ont augmenté le nombre de juges aux affaires familiales et d'audiences de cabinet;

- les juges qui pratiquent le transport sur les lieux enregistrent le plus grand nombre de conciliations.

Conclusion

En définitive, le traitement des affaires civiles dans un délai raisonnable imposera le plus souvent une redistribution du temps judiciaire: plus de temps judiciaire dans la phase préparatoire pour moins de temps juridictionnel. Une analyse s'impose.

La verticalisation des tâches judiciaires, le choix du nombre des juges pour tel ou tel contentieux sont décidés librement, au niveau de chaque juridiction et procéderont nécessairement à une analyse plus ou moins sommaire des contentieux soumis à la juridiction.

Le "management judiciaire" permet de fournir les éléments nécessaires à cette analyse (tableau de bord des entrées et des sorties par type de contentieux) mais seule une politique judiciaire locale, décidée au niveau de chaque juridiction, permettra d'en tirer toute conséquence quant aux conditions de traitement des affaires, aux choix d'attribution des dossiers.

Cette politique judiciaire locale en ce qu'elle repose nécessairement sur une analyse du traitement du contentieux requiert pour son élaboration une très large concertation qui, le plus souvent, sera menée au sens de l'assemblée générale des juridictions.

**Le traitement des procédures civiles dans un délai raisonnable:
le rôle du juge**

Exposé de

M. Wolfgang EITH
Vice-Président du Landgericht d'Offenburg
Allemagne

I. La situation de fait en Allemagne

1. Nombre de juges

La procédure civile ne peut se dérouler dans un délai raisonnable que si l'Etat met un nombre suffisant de juges à la disposition de la juridiction.

En restant réaliste et en comparaison avec l'étranger, la justice allemande paraît satisfaisante. L'Allemagne dispose de plus de 20 000 juges (magistrats du parquet non inclus). Nous avons un juge pour environ 3 800 personnes, tandis qu'en France il y a au maximum un juge pour 10 000 habitants.

Certaines personnes disent que l'Allemagne est le champion du monde quant au nombre de juges.

2. Nombre d'affaires à traiter

Les tribunaux civils de première instance de l'Allemagne reçoivent chaque année plus de 1,9 million de procédures (vérifié pour 1991-1992); ils sont en reçoivent plus de 160 000 en deuxième instance.

Le nombre de juges est décisif pour le nombre d'affaires à traiter. Afin de donner une image de la charge de travail des juges civils en Allemagne, voici quelques chiffres:

- juge civil de première instance au tribunal d'instance (*Amtsgericht*) est saisi de 700 à 900 affaires par an;
- pour le juge de première instance au tribunal de grande instance (*Landgericht*) la charge est moins lourde: ce sont environ 190 à 200 affaires;
- pour le juge de deuxième instance à la cour d'appel: 100 à 120.

Pour évaluer l'importance du travail du juge civil, il faut connaître le nombre d'affaires qu'il termine en un an par le jugement contradictoire¹ ou par la transaction. Ces chiffres sont, comparés avec ceux qui concernent le juge français, assez modestes:

- au tribunal d'instance (*Amtsgericht*): 200 à 360 affaires;
- au tribunal de grande instance (*Landgericht*): entre 90 et 160 affaires;
- à la cour d'appel, la moyenne ne dépasse pas 100 affaires.

3. Durée des affaires terminées

Les tableaux ci-joints montrent la durée des procédures civiles en Allemagne et celles en France en 1991 (P.J. n°1).

Les différences en première instance entre la France et l'Allemagne se réduisent encore plus, lorsqu'on considère que les chiffres concernant l'Allemagne, à la différence de ceux concernant la France, contiennent les procédures en référé.

Les chiffres présentés donnent une image trop favorable de la situation. Les désistements du demandeur, les radiations et les jugements par défaut sont contenus dans les chiffres et les avantagent.

Pour ce qui est de la durée des affaires qui finissent par un jugement contradictoire, seuls les chiffres du *Land* Baden-Württemberg (1994) ont pu être obtenus:

- | | |
|---|-----------|
| - <i>Amtsgericht</i> : | 5,5 mois; |
| - <i>Landgericht</i> , première instance: | 8,5 mois; |
| - <i>Landgericht</i> , deuxième instance: | 5,5 mois; |
| - <i>Oberlandesgericht</i> : | 8,9 mois. |

Les affaires importantes durent souvent très longtemps et jouent néanmoins un rôle modeste dans les statistiques.

C'est pourquoi, tous les intéressés sont conscients que la durée du procès, surtout pour les litiges complexes, n'est pas encore satisfaisante.

II. Les principes de la procédure civile allemande

1. Le droit d'être entendu devant le tribunal (article 103, alinéa 1, de la Loi fondamentale)

Chaque personne atteinte par une décision judiciaire doit avoir la possibilité de présenter ses observations. Le juge ne peut retenir dans sa décision les moyens, les

¹ En Allemagne, les jugements réputés contradictoires ne sont pas considérés comme contradictoires.

explications et les documents que si les parties en ont discuté contradictoirement. Le droit d'être entendu correspond largement au principe français de la contradiction contenu dans les articles 14 et suivants du NCPC. Le juge a le devoir de veiller sur le respect du principe contradictoire.

Il me semble que le principe va plus loin en Allemagne. L'article 103 oblige le tribunal à prendre connaissance des observations et des explications des parties, et à les prendre en considération. De plus, le tribunal se trouve dans l'obligation de recourir aux mesures d'instruction sollicitées par les parties. Aussi, le juge n'apprécie-t-il pas souverainement l'opportunité d'ordonner les mesures d'instruction, par exemple, en entendant les témoins. C'est sans doute un élément qui, d'une part, prolonge la durée des affaires et qui, d'autre part, empêche le juge de s'occuper de trop de dossiers à la fois.

La Cour constitutionnelle veille à l'observation de l'article 103 de la Loi fondamentale. Chaque partie peut s'adresser à la Cour constitutionnelle en disant qu'une décision a été prise en violant ce principe, et il n'est pas rare que la Cour constitutionnelle casse un jugement du fait de l'inobservation de l'article 103 de la Constitution.

Plusieurs dispositions du Code de procédure civile émanent de l'article 103, alinéa 1, de la Constitution. Lorsqu'une partie n'a pas observé une règle ou un élément de droit applicable en l'espèce, le juge n'a pas seulement la faculté, mais il est obligé de donner à celle-ci l'occasion de s'en expliquer (article 274, alinéa 3, ZPO = *Zivilprozessordnung* = Code de procédure civile). Mais la Cour constitutionnelle ne déduit pas de l'article 103 que le juge est tenu par la Constitution de donner son opinion juridique avant de statuer. En revanche, l'article 103 ZPO donne au juge une mission d'instruction vis-à-vis des parties dont l'ampleur est un peu nébuleuse. A l'audience, le président est tenu d'inviter les parties à s'expliquer sur tous les points pertinents et à poser des prétentions appropriées. Dans ce but, il doit discuter avec les parties les faits et le droit applicable. La pratique des juges est très différente: les uns donnent librement leur opinion sur le fondement de la demande, les autres sont très réticents.

Ce premier principe est constitué par la Loi fondamentale. Déduite du Code de procédure civile allemand, la doctrine distingue plusieurs principes fondamentaux de la procédure civile ordinaire. Le premier est un principe que nous partageons avec la procédure civile française.

2. Le principe dispositif

a. Le principe dispositif signifie que les parties sont, dans une mesure considérable, les maîtresses de la procédure. Seules les parties introduisent l'instance. Elles ont la liberté d'y mettre fin sans jugement par désistement, par acquiescement, par transaction ou en ne poursuivant plus l'instance. Le principe dispositif signifie de plus que les parties décident par leurs prétentions respectives de l'objet du procès. Le juge peut accorder seulement ce qui a été demandé et pas plus.

b. Le principe dispositif n'exclut pas que le tribunal et le juge sont les maîtres de la marche de la procédure. Celle-ci débute avec la demande introductive d'instance. En droit allemand, c'est la *Klageschrift*, la demande initiale. Elle n'est pas adressée comme l'assignation française par acte d'huissier au défendeur, mais elle est adressée au tribunal compétent. La notification au défendeur est faite d'office au tribunal par la voie postale. Ensuite, c'est le juge (président de chambre ou juge unique) qui fixe les délais pour les conclusions en défense et autres moyens des parties, et très souvent, ultérieurement, il fixe la date de l'audience.

3. La charge d'alléguer les faits (*Beibringungsgrundsatz*)

a. La doctrine allemande, en marge du principe dispositif, connaît en plus le principe que les parties ont la charge d'alléguer les faits propres à fonder leurs prétentions. Ce n'est pas le juge — comme dans la procédure pénale — qui cherche à recueillir d'office les faits. Le Code de procédure civile permet tout de même au juge, et l'oblige même, d'inviter les parties à compléter les éléments de fait produits (articles 139, alinéa 1 et 273, alinéa 2, ZPO).

b. Ce principe suppose, d'après la doctrine, deux significations supplémentaires:

aa. Par les faits allégués par les parties, celles-ci décident des faits ayant besoin d'une preuve. Tous les points pour lesquels les parties sont d'accord ne nécessitent pas de preuve. Le juge est lié par ces faits. Dans notre travail quotidien, la règle de l'article 138, alinéa 3, ZPO selon laquelle en l'absence de contestation expresse, le fait est considéré comme admis est importante.

bb. La charge des parties d'alléguer les faits est complétée par la charge de produire les moyens de preuve et de demander les mesures d'instruction.

Initialement, le juge était lié par les mesures d'instruction demandées par les parties. Aujourd'hui, il peut demander une expertise ou vérifier un élément personnellement d'office sans demande d'une partie (article 144 ZPO). De plus, le juge peut ordonner à une partie de produire un document auquel elle s'est référée. Seule l'audition d'un témoin suppose toujours la demande d'une partie. Mais les juges sont très réticents quand il s'agit d'ordonner des mesures d'instruction d'office.

4. La concentration et la rapidité de la procédure

On discute chez nous pour savoir si la concentration et l'accélération de la procédure peuvent être considérées comme principe, ou s'il s'agit seulement d'un but poursuivi. La durée de la procédure est en tout cas un souci permanent du législateur et de la justice. Il est par conséquent intéressant de savoir comment la procédure civile allemande essaie de résoudre le problème. Le but du législateur est que l'affaire soit réglée en une seule audience bien préparée (article 272, alinéa 1, ZPO). Ces délais sont en général respectés, car leur expiration a des conséquences. Les moyens présentés par les parties, après l'expiration d'un tel délai, sont seulement pris en considération si leur

admission ne retarde pas le règlement de l'affaire ou si la partie excuse suffisamment le retard (article 296, alinéa 1, ZPO). Sinon, le juge rejette ces moyens.

Les délais pour les conclusions constituent une excellente méthode pour empêcher les parties et les avocats de présenter leurs moyens avec retard. L'appel contre un jugement devient irrecevable en Allemagne quand les conclusions ne sont pas présentées avant l'expiration d'un délai (possibilité de le prolonger).

Les conclusions des parties permettent au juge de préparer l'audience de façon efficace, par exemple d'ordonner la convocation de témoins ou de demander des explications complémentaires par les parties, ou de faire comparaître personnellement les parties (l'article 273 ZPO contient l'éventail des mesures). Les mesures préparatoires sont souvent ordonnées avec la fixation de la date de l'audience.

Il arrive souvent que le juge ne réussisse pas à trancher le litige après une seule audience et il s'avère alors nécessaire d'entendre encore des témoins ou de commettre un expert. Il n'est pas rare non plus que les parties désirent réfléchir sur une proposition de transaction du juge ou s'expliquer sur les observations du juge lors de l'audience. Il faut fréquemment recourir à des mesures d'instruction pour savoir si la demande est bien fondée en principe et, dans une deuxième étape, on ordonne des mesures d'instruction sur la question de savoir si la demande est entièrement ou partiellement justifiée. Dans un tel cas, on peut statuer seulement après deux voire même plusieurs audiences.

5. Le principe de l'oral et le principe de la publicité

a. Le principe de l'oral

D'après l'article 128 ZPO, l'affaire est débattue oralement par les parties devant la formation de jugement. Sans débats, le juge ne peut pas rendre de jugement. En théorie, les parties, respectivement leurs avocats, devraient présenter tous leurs moyens oralement au juge. En pratique, elles y renoncent car elles se réfèrent, même implicitement, à leurs conclusions. Il est considéré comme inutile que les parties répètent ce que le juge a déjà lu. En général, les avocats ne plaident pas comme en France. Il s'agit plutôt d'une discussion sous la direction du juge.

Dans son jugement, le juge est lié par les faits présentés oralement. Il ne peut fonder son jugement sur des faits qui ne sont pas au moins présumés être présentés aux débats. La clôture des débats constitue donc aussi la fin de la possibilité de présenter des faits nouveaux ou des pièces nouvelles.

Le principe de l'oral a pour conséquence que les conclusions d'une partie, qui ne comparait pas à l'audience, n'existent pas pour le tribunal, c'est-à-dire que le jugement sera rendu par défaut (articles 330 et 331 ZPO).

Il n'y a pas de règle sans exception et, avec l'accord des parties, le tribunal peut statuer sans débats (article 128, alinéa 2, ZPO). De plus, il existe d'autres exceptions selon lesquelles on renonce aux débats.

b. Le principe de la publicité

Le caractère public et non secret des débats, mais également du prononcé du jugement, est considéré comme un élément de contrôle démocratique. Les mesures d'instruction devant la formation de jugement sont également exécutées en audience publique.

Le principe de la publicité n'existe pas dans les affaires familiales.

6. Le principe de conciliation

Ce principe n'est pas reconnu dans la doctrine allemande de la procédure civile. Mais en fait, la conciliation a une importance considérable. L'article 279 du Code de procédure civile prévoit que le tribunal doit essayer de concilier les parties. Les juges en font usage très souvent et ils proposent une solution de transaction.

En 1991, le règlement par jugement contradictoire et par transaction se répartit comme suit:

Tribunal	Jugement contradictoire	Transaction
<i>Amtsgericht</i> Tribunal d'instance	76,4 %	23,6 %
<i>Landgericht</i> Tribunal de grande instance 1 ^e instance	64,8 %	35,2 %
<i>Landesgericht</i> 2 ^e instance	81,1 %	18,9 %
<i>Oberlandesgericht</i> (cour d'appel)	73,7 %	26,3 %

La méthode consistant à clore le procès civil par une transaction est favorisée par le législateur: en cas de transaction, en première instance, le demandeur touche un remboursement des deux-tiers des droits qu'il paye d'avance pour l'instance. De plus, on accorde aux avocats une rémunération supplémentaire. La transaction est un moyen très important et valable pour limiter la durée des procédures civiles. Très souvent, les transactions ont lieu avant l'ordonnance des mesures d'instruction et il n'y a pas de recours possible contre la transaction judiciaire.

Le compromis judiciaire est une solution plus satisfaisante qu'un jugement, car il est accepté volontairement par les deux parties. Il offre aussi la possibilité de trouver une solution plus souple que celle résultant d'un jugement. La possibilité d'éviter les frais de procédure et de terminer rapidement la procédure constituent d'autres avantages.

III. Le rôle personnel du juge

1. Lorsque le juge veut maîtriser les affaires qui lui sont attribuées, il doit mettre entièrement ses capacités à la disposition de son activité professionnelle. Il ne lui suffit pas de profiter de l'indépendance du juge en se procurant un maximum de temps libre.

Dans la procédure civile allemande, il est important pour la charge de travail d'estimer si la décision à prendre demande une mesure d'instruction ou si elle peut être prise sans mesure d'instruction. Si le juge s'occupe de mesures d'instruction superflues, il gaspille son temps.

Il va de soi que le nombre d'affaires terminées dépend du nombre d'affaires que le juge ou la chambre met à l'ordre du jour de son audience. Cela varie d'un juge à l'autre et d'une chambre à l'autre.

L'audience doit être soigneusement préparée et il n'est pas rare que le juge consacre toute une journée ou même davantage à cette préparation. Les dossiers contiennent toutes les pièces nécessaires qui sont fournies par les parties avec leurs conclusions.

2. D'après l'article 139 précité, le juge a le devoir d'éclaircir les points qui lui paraissent obscurs. Il peut demander des explications complémentaires, et peut constater qu'une partie n'a pas produit les moyens de preuve pour les faits allégués. A l'audience, il doit donner une introduction sur l'état de l'affaire. Lorsqu'une partie n'a pas vu un aspect juridique, le juge est obligé d'en informer la partie ou son avocat. La décision du juge ne doit pas être une surprise pour les parties.

Toutes ces tâches du juge peuvent prolonger la durée de la procédure, mais personne ne conteste la nécessité d'un tel processus.

3. Le nombre d'affaires que le juge est susceptible de régler peut aussi dépendre de la longueur des motifs de sa décision. Le juge a une certaine liberté de rédiger de longs jugements ou de se restreindre. Le Code de procédure civile prévoit pour le jugement (article 313) qu'il contient tout d'abord un bref exposé des moyens de fait et de droit, ainsi que les prétentions invoquées par les parties, et ensuite les motifs du tribunal pour sa décision.

Pour le jugement non susceptible de recours, il n'est pas nécessaire d'exposer les prétentions et les moyens des parties (article 313 a).

Pour les affaires moins importantes (en-dessous d'environ 4 000 FF) le juge du tribunal d'instance peut même renoncer aux motifs pour son jugement. Dans ce cas, il

est obligé d'inscrire quelques motifs au procès-verbal de l'audience (article 495 a, ZPO).

Les possibilités du législateur de restreindre la longueur des jugements civils sont, à mon avis, épuisées. Il serait peut-être encore possible que les juges restreignent les jugements qui sont soumis à un recours. Mais il y a là aussi des limites psychologiques. Le juge veut montrer à ses collègues de l'instance supérieure qu'il a vu tous les problèmes posés par l'affaire et qu'il a observé la jurisprudence de la cour fédérale.

4. L'utilisation de l'informatique peut aider le juge dans son activité. On trouve de plus en plus d'ordinateurs sur les bureaux des juges et dans les bibliothèques des tribunaux. Ils servent, d'une part, à l'administration des dossiers du juge et, d'autre part, à son information sur les décisions de la jurisprudence et la doctrine. Depuis quelque temps, des programmes peuvent aider le juge à trouver sa décision, par exemple dans le domaine des pensions alimentaires, des crédits ou des décisions sur les frais de la procédure.

Les juges rédigent parfois eux-mêmes le jugement sur ordinateur, mais ce n'est pas la règle. En général, le juge utilise le dictaphone pour le procès-verbal de son audience et pour la rédaction du jugement. Il n'y a pas de greffier assistant.

IV. Les mesures à prendre pour raccourcir la durée de la procédure civile

Les opinions en Allemagne vis-à-vis des réformes à entreprendre sont partagées. Certaines personnes sont en principe satisfaites de la situation, d'autres demandent des réformes. Les réformes peuvent aller dans des sens différents et je n'exposerai que certaines des propositions ayant été faites.

1. En premier lieu, on peut s'imaginer un renforcement du personnel, mais on accepte de plus en plus en Allemagne que l'Etat ne puisse pas augmenter sans cesse les moyens personnels pour maîtriser le volume d'affaires de la justice (civile). Il est quand même indispensable de disposer d'assez de personnel auxiliaire pour le juge. A défaut, tous ses efforts resteront inutiles.

A l'étranger, la situation semble être moins bonne qu'en Allemagne.

2. Afin de raccourcir la durée des procédures civiles et de faire des économies de personnel, on pense à restreindre les possibilités de former des recours. On peut par exemple augmenter la valeur à partir de laquelle un recours est recevable. Il est possible de limiter l'appel par une admission préalable par le tribunal d'appel ou par la possibilité pour le tribunal d'appel de ne pas admettre l'appel.

Mais il faut toujours penser à la qualité de la jurisprudence et aux faiblesses de la nature humaine que partagent les juges. La possibilité de recours est une certaine garantie pour un travail satisfaisant en première instance.

3. Une autre possibilité est de laisser la procédure à la discrétion du juge, comme cela se fait pour les litiges représentant une valeur inférieure à 1 200 Deutsche Marks (article 495 a, alinéa 1, ZPO). Mais personne ne veut renoncer aux principes de la procédure civile évoqués précédemment (voir la partie II). L'effet serait par conséquent peut-être moins important qu'attendu. On se heurte de plus très vite à des limites constitutionnelles (Etat de droit, article 103 de la Loi fondamentale).

4. En ce qui concerne les formations collégiales (surtout au *Landgericht*), on discute pour savoir s'il est possible de les remplacer par le juge unique. Cette mesure créerait des capacités supplémentaires.

On peut réaliser le même effet en première instance en transférant des litiges du *Landgericht* au *Amtsgericht*. Cette discussion fait partie d'une plus large discussion, celle de savoir s'il est souhaitable de créer un seul tribunal de première instance.

La fonction du juge unique est particulièrement problématique aussi longtemps que le magistrat est débutant. Le législateur a tout de même tendance à aller dans ce sens dans le but d'augmenter la capacité de la justice civile.

5. Je vois des possibilités d'allègement pour la justice civile dans les domaines suivants:

- favoriser le règlement des conflits hors de la justice (arbitrage, commissions coopératives de conflit, associations de consommateurs);
- compétences supplémentaires pour d'autres personnes: augmenter les pouvoirs des *Rechtspfleger*; permettre que des titres exécutoires émanent d'un notaire ou d'un accord entre avocats; admettre le divorce consensuel par l'officier de l'état civil;
- élargissement des référés et des requêtes pour éviter le principal de la procédure;
- le transfert des mesures d'instruction de la procédure principale dans des procédures anticipées. Ce serait un avantage, car il n'est pas rare que la procédure principale n'ait plus lieu d'être. L'inconvénient serait que, même si la procédure principale est accélérée, la durée totale du conflit soit plus longue;
- sur un plan plus général, il est possible de renforcer le principe dispositif. En France, par exemple, les témoignages sont présentés par les parties. En Allemagne, le juge entend lui-même les témoins. Les témoignages devant le juge ont beaucoup plus d'importance pour la décision à prendre que les témoignages présentés par les parties. Il faut donc être prudent avec l'élargissement du principe dispositif;
- en Allemagne, il serait souhaitable, à mon avis, de restreindre l'obligation pour le juge de prendre des mesures d'instructions et de limiter l'importance des témoignages. Même lorsqu'il y a un contrat écrit, la preuve qu'il a été modifié ou aboli oralement est normalement admise. Quant aux accidents de la route, les parties ont le

droit de faire entendre les témoins devant le tribunal civil saisi, même s'il existe des procès-verbaux de police.

Durée des procédures civiles en Allemagne en 1991

Tribunal	Terminées après 6 mois	Terminées après 12 mois	Durée moyenne
<i>Amtsgericht</i>	81 %	95 %	4,1 mois
<i>Landgericht</i> 1 ^e instance	68 %	88 %	6 mois
<i>Landgericht</i> 2 ^e instance	68 %	94 %	5,5 mois
<i>Oberlandesgericht</i>	42 %	76 %	9 mois

Source: *Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 2 Gerichte Staatsanwaltschaften 1991.*

Durée des procédures civiles en France en 1991

Tribunal	Durée moyenne
Tribunal d'instance	4,5 mois
Tribunal de grande instance	9,5 mois
Cour d'appel	13,9 mois

Source: *Annuaire statistique de la justice 1991-1992*

Les contraintes de la procédure

Exposé de

M. Roger PERROT
Professeur émérite de
l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
France

Quel est celui ou celle d'entre vous qui n'a jamais rêvé, un jour d'euphorie ou un soir de folie, à un procès sans procédure, entre gens de bonne compagnie? A un procès où les formes et les délais importent peu? Où l'on va directement au fond des choses, sans passer par le prisme réducteur d'une procédure contraignante? Bref, un procès, à la manière du *Misanthrope* de Molière où "Dans une embrassade, on leur a, pour conclure, fait vite envelopper toute la procédure"?

Mais s'il en était ainsi, nous ne serions pas ici pour nous entretenir de ses contraintes. Et croyez-moi, je serais le premier à le regretter, tant notre conclave a de charme.

1. A vrai dire, la simplification de la procédure, au point d'en gommer toutes les servitudes, est une préoccupation qui ne date pas d'hier. Tous les législateurs successifs s'y sont employés, et vous ne trouverez pas une seule réforme de la procédure où ce souci n'apparaît pas en lettres d'or! Il faut dire, d'ailleurs, qu'à chaque fois, un pas en avant a été fait. Et quand on compare nos procédures actuelles à celles du XVII^e siècle, on mesure aisément tout le chemin parcouru: il est considérable.

Alors, dira-t-on, si ce problème est de tous les temps, pourquoi s'en préoccuper plus spécialement aujourd'hui au point de réunir tant d'éminentes personnalités au chevet de cette agonisante qui n'en finit pas de mourir? Tout simplement parce que le contentieux moderne a profondément évolué et que la procédure tend à devenir le bouc émissaire de tous les maux qui assaillent la justice.

On pense tout de suite à son évolution quantitative qui finit par étouffer nos juridictions sous une masse d'affaires qui a plus que doublée, voire même triplée en l'espace de dix ou quinze ans. Mais on pense moins à son évolution qualitative qui est plus insidieuse, mais tout aussi grave, sinon plus. Les affaires ne sont plus aujourd'hui ce qu'elles étaient hier. Au siècle dernier, on plaidait sur des affaires de succession, de régimes matrimoniaux, de propriété, d'usufruit, de contrat, c'est-à-dire sur des procès qui, le plus souvent, concernaient une fortune acquise et qui pouvaient s'inscrire dans le temps sans grand dommage: tout au plus en parlait-on dans les réunions de famille pour détester le cousin ou le beau-frère! De nos jours, il n'est plus ainsi. On plaide sur des accidents du travail, sur des prêts à la consommation, sur des accidents de la circulation, sur des pensions alimentaires ou des licenciements économiques, autrement

dit sur des affaires pour lesquelles le moindre retard devient insupportable et où la procédure apparaît comme un fardeau pesant dont on souhaiterait éliminer toutes les scories. En un mot, nos contemporains sont devenus plus sensibles qu'ils ne l'étaient autrefois aux contraintes de la procédure qui, eu égard à leurs préoccupations immédiates, apparaissent comme un jeu d'esthète tout juste bon à amuser les académies.

2. Pourtant, quels que soient les efforts que l'on fasse pour simplifier la procédure, on se rend bien compte qu'il y a des limites infranchissables, un seuil irréductible de contraintes dont on ne peut pas faire l'économie. Et cela pour une raison très simple. On demande à la procédure une impossible gageure: on lui demande de pacifier les ordalies, de civiliser une épreuve de force, en se faisant oublier si faire se peut, et de contenir dans la loyauté un affrontement conflictuel aigu. Bref, on lui demande, selon les termes de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, d'organiser un "procès équitable" pour cicatriser une plaie béante. Pour en arriver là, des contraintes sont inévitables. L'essentiel est de les réduire à leur juste finalité, dans les perspectives qui sont celles de la Convention européenne des Droits de l'Homme, en offrant à chacun un tribunal impartial et indépendant, pour lui permettre d'obtenir un jugement dans un délai raisonnable, tout en organisant un débat public et contradictoire. Tous ces impératifs sont lourds de conséquences et parfois difficiles à concilier.

C'est pourtant à la lumière de ces paramètres qu'il faut porter un jugement sur les contraintes de la procédure, à travers: 1. le juge, 2. l'instruction, et enfin, 3. la décision.

I. Le juge

3. Tout de suite, nous découvrons une première contrainte, assez répandue en Europe: il s'agit du principe de la collégialité qui oblige à tenir trois juges en éveil pour statuer sur une même affaire. N'est-ce pas un luxe, de nature à retarder le jugement des procès?

Nous connaissons tous la controverse classique sur les mérites de la collégialité comparés à ceux du juge unique. Une controverse, dont il convient de bien délimiter l'ampleur. La plupart des pays admettent sans difficulté l'unicité du juge au niveau de l'instruction, sauf peut-être en matière pénale lorsqu'il s'agit de prendre des décisions aussi graves que la mise en détention. Disons que la controverse se limite au stade du jugement définitif. Et dans cette mesure, il n'est question que du premier degré de juridiction. Il est en effet extrêmement rare que le problème se pose en appel où la collégialité est la règle. Tout au plus, admet-on la possibilité de faire entendre les plaidoiries par un seul conseiller qui doit en délibérer avec ses collègues de la formation de jugement; on veut simplement espérer qu'il y a réellement un délibéré.

Cela étant dit, le juge unique en première instance est assez largement répandu. Il l'est, "de fondation" pourrait-on dire, dans les pays anglo-saxons: en Angleterre, au Canada ou aux USA par exemple. Mais il tend à gagner du terrain dans des pays qui étaient jadis attachés à la collégialité: en Belgique, depuis 1919, et en France depuis

quelques années. Pour s'en tenir à la France, on constatera que le juge unique envahit aujourd'hui tous les contentieux: non seulement la matière civile et commerciale, mais aussi, ce qui est plus surprenant, la matière pénale pour certaines infractions et même la matière administrative dans certains cas limités (loi du 8 février 1995). Il est clair que l'on assiste à un déclin général du principe contraignant de la collégialité, non point par dogmatisme, mais bien plutôt par résignation pour faire face à la redoutable déferlante que constitue la masse des affaires à juger.

4. Pourtant, au regard des canons de la Convention européenne des Droits de l'Homme, il pourrait y avoir des raisons d'hésiter. Il n'est certes pas question de faire injure au corps judiciaire en suspectant la totale impartialité ou la parfaite indépendance d'un juge unique. En réalité, le problème est plus insidieux: c'est celui de sa sérénité d'esprit.

Nous sommes tous porteurs de certains préjugés involontaires, qui sont liés à nos origines, à notre tempérament ou au milieu social dans lequel nous vivons. Et ce n'est pas pour rien si, il y a un siècle, Adolphe Thiers souhaitait que tous les juges soient des propriétaires! La collégialité a l'immense mérite de brasser, de neutraliser ces inclinations instinctives. Le juge unique favorise la personnalisation du pouvoir judiciaire, voire même parfois sa médiatisation, avec tous les inconvénients que cela peut comporter. La collégialité opère au contraire une dilution qui garantit mieux la sérénité du juge.

Par ailleurs, on se gardera d'oublier que le juge est appelé à faire acte d'autorité, un acte d'autorité qui peut déplaire et parfois même susciter des rancœurs, des animosités ou des amertumes. Dans certains pays (que je ne citerai pas), la perspective de violences sur la personne du juge ne doit pas être exclue. Un juge, seul sur la brèche, sera-t-il assez héroïque pour y faire face sans hésitation? La collégialité est peut être la rançon qu'il faut payer si l'on veut sauvegarder, ne disons pas son impartialité ou son indépendance, mais tous simplement sa sérénité d'esprit, face aux pressions ou aux menaces de l'extérieur.

On en trouve une contre-épreuve dans le contentieux administratif français qui reste l'ultime bastion de la résistance au juge unique, ou qui, tout au moins depuis la récente loi du 8 février 1995, ne l'admet que du bout des lèvres, et comme à regret. S'est-on jamais demandé pourquoi? La raison est facile à comprendre: le juge administratif peut être appelé à rendre des décisions qui déplaisent aux autorités en place. Il suffit d'imaginer le cas où il serait ainsi d'un recours pour excès du pouvoir formé contre un décret important signé par le Président de la République et contresigné par le Premier ministre: mesure-t-on bien les craintes qui pourraient être les siennes s'il devait, seul, prendre la responsabilité d'annuler un acte de cette nature? Aussi bien, devant les juridictions administratives, non seulement la collégialité est-elle une règle de principe très largement suivie¹, mais, en outre, la loi réserve la possibilité de porter

¹ Rapport de R. Odent, *Cours de contentieux administratif*, page 580, (qui considérait que la collégialité était inhérente à la notion de juridiction).

certaines affaires devant une collégialité renforcée pouvant aller jusqu'à neuf juges², et même parfois plus, comme c'est le cas au Conseil d'Etat lorsque l'affaire est jugée par une formation très étoffée que l'on appelle l'Assemblée du contentieux³.

N'en cherchons pas bien loin la raison: la collégialité est la garantie de la sérénité d'esprit du juge; et par-delà cette sérénité, l'un des meilleurs gages de l'autorité morale du jugement qui sera rendu.

Il est certes facile de soutenir que la collégialité est un luxe, surtout à une époque où les tribunaux ploient sous la masse des affaires sans cesse plus nombreuses. Et de fait, lorsqu'il s'agit d'affaires simples ou à caractère répétitif, il est bien évident que le jugement par trois juges est une faveur dont on pourrait se dispenser. Mais la collégialité ne doit pas être négligée pour autant, comme une sorte de somptuosité archaïque. Elle reste, surtout dans nos pays latins où un certain esprit frondeur est assez prompt à la suspicion, une garantie de bonne justice qu'il semblerait sage de conserver comme une solution de principe. Elle fait partie de ces contraintes que l'on ne peut pas négliger systématiquement; par plus que l'on ne peut ignorer celles relatives à l'instruction des affaires.

II. L'instruction des affaires

5. Avec l'instruction, nous sommes au cœur du procès, à un moment décisif où s'élabore l'argumentation des parties et où, très souvent, se durcissent leurs positions respectives. De nouvelles contraintes sont inévitables. Elles sont liées au double souci de statuer dans un délai raisonnable, mais aussi de respecter les droits de la défense. Tout procès est le théâtre d'une tension entre ces deux préoccupations, souvent contradictoires: pour ne pas différer la décision, le juge est porté à prévoir des dates rapprochées. Mais la nécessité de laisser à chacune des parties la possibilité d'engager un débat contradictoire en connaissance de cause entraîne fatalement des ralentissements auxquels on ne saurait échapper sans méconnaître les droits de la défense. Toute la difficulté est là.

De là, trois séries de contraintes: une contrainte judiciaire, une contrainte représentative et une contrainte écrite.

6. 1) Contrainte judiciaire:

Il y a quelques instants, M. Schaffhauser nous en a brillamment entretenu, pour nous exposer le rôle que le juge est appelé à jouer dans le procès civil. Votre rapporteur se gardera bien de revenir sur tout ce qui a été excellemment dit. Mais, on ne peut pas

² Ainsi, le Tribunal administratif de Paris peut se réunir en "formation plénière" comprenant le président du tribunal, le vice-président, les sept présidents de section (article R.17 c. trib. adm.).

³ Sur sa composition, voir le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, article 41.

ne pas constater à quel point les choses ont changé depuis un siècle, tout au moins devant les juridictions du contentieux privé.

Au siècle dernier, le juge n'intervenait pas dans l'instruction des affaires. Les parties échangeaient entre elles leurs écritures respectives, elles communiquaient mutuellement les pièces dont elles entendaient faire état, et quand tout avait été dit, lorsque l'instruction paraissait achevée, la "partie la plus diligente" sollicitait la fixation d'un jour d'audience, pour que le tribunal les entende. En un mot, le juge était "neutre": il ne descendait pas dans l'arène pour participer à l'instruction; après l'estocade finale, il désignait le champion et se bornait à distribuer la queue et les oreilles.

De nos jours, il n'en est plus ainsi. Le juge intervient plus en amont, dès le début du procès pour exercer une sorte de tutelle sur l'instruction des affaires: pour statuer sur les incidents, pour régler la communication de certaines pièces, pour s'informer des moyens de fait ou de droit allégués de part et d'autre, et surtout pour impartir des délais. Désormais, le "calendrier" de l'affaire n'est plus à la discrétion des parties: c'est le juge qui fixe les échéances sous menace de clôture ou de radiation de l'affaire. Il y a là, toute une série de contraintes qui n'existaient pas autrefois: contraintes pour les parties, ais contraintes aussi pour le juge auquel incombent des charges nouvelles. Cette évolution ne doit pas surprendre: elle va de pair avec un déclin général de la procédure accusatoire en matière civile, et indirectement avec celui de nos sociétés libérales.

7. 2) Contrainte représentative:

Devant beaucoup de juridictions — et en France, devant ce que l'on appelle les juridictions de droit commun (tribunal de grande instance et cours d'appel) — les parties ne peuvent pas comparaître seules, en règle générale tout au moins: elles doivent se faire représenter par un mandataire *ad litem* par un avocat devant les tribunaux de grande instance ou par un avoué devant les cours d'appel. On dit que la représentation est obligatoire.

Cette exigence est généralement présentée comme une garantie des droits de la défense, afin que tous les plaideurs, riches ou pauvres, dotés ou non de moyens intellectuels, puissent se "battre à armes égales". C'est là une idée qui, dans la perspective européenne, revient constamment. On trouve, à ce sujet, une décision symptomatique de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 11 septembre 1979 (l'arrêt *Ayret*) qui, dans un cas où l'Irlande avait décidé que la *High Court* pouvait être saisie sans le ministère d'un avocat, a répondu que cette disposition était contraire aux droits de l'homme, parce que, est-il dit, "les chances de gagner sans avocat sont pratiquement nulles". On ne pouvait rendre plus bel hommage aux fonctions de l'avocat! Dans un ordre d'idées voisin, un autre arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 21 février 1984, a décidé que lorsqu'une des parties ne parle pas la langue du pays, un interprète est nécessaire, et que les frais qui en découlent ne peuvent pas être mis à la charge du plaideur condamné (arrêt *Belkacem*). A travers ces deux arrêts, transparaît une même idée, à savoir que la présence obligatoire de certains intermédiaires est la garantie nécessaire d'un débat procédural loyal.

Mais il faut bien reconnaître aussi que cette solution peut entraîner des contraintes assez lourdes: contraintes financières d'abord, légitimes certes, mais qui doivent être prises en compte par un système d'aide judiciaire assez large, si l'on veut éviter des discriminations entre riches et pauvres qui seraient intolérables à notre époque; et ensuite, des contraintes qui peuvent se révéler inopportunes dans la mesure où la présence d'un mandataire s'interpose comme un écran entre le juge et le justiciable.

Il n'est donc pas surprenant de voir se développer, et de plus en plus, des procédures sans représentation obligatoire. Les parties peuvent toujours se faire assister, et même parfois elles peuvent se faire représenter, mais elles peuvent aussi comparaître seules, sans le ministère d'un avocat. C'est le cas en France, devant les juridictions dites d'exception où la présence personnelle des parties est souhaitée: par exemple, devant les tribunaux de commerce et les juridictions du travail. On trouve un exemple de même nature devant les juridictions administratives, en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, le souci du législateur étant d'ouvrir largement l'accès au juge, afin que les illégalités commises par une autorité administrative puissent être sanctionnées plus aisément.

Que faut-il en penser? La procédure sans représentation obligatoire a l'incontestable mérite de faciliter l'accès à la justice. Mais elle peut entraîner aussi des effets pervers dont il faut bien prendre conscience. D'abord, ce type de procédure provoque une sorte d'appel d'air, à la manière d'une pompe aspirante qui attire vers le juge des contentieux systématiques; de là, un risque d'encombrement des juridictions avec des affaires sans fondement sérieux qui grignotent le temps des juges. A quoi s'ajoute le fait que la procédure sans représentation obligatoire recrée une autre pesanteur, mais cette fois à la charge des juges qui, très souvent, se trouvent en présence d'un dossier informe. On ne dira jamais assez le temps que peut faire gagner au juge un dossier sérieusement préparé par des mandataires de justice compétents. C'est la raison pour laquelle ce type de procédure n'est finalement utilisé que dans certains contentieux nettement délimités, où les questions de droit sont généralement bien ciblées et où l'instruction n'exige pas des investigations très poussées, comme c'est le cas devant les juridictions d'exception à compétence spécialisée en matière civile et commerciale.

En réalité, il faut ici se garder de tout dogmatisme. Le choix du législateur pour la procédure sans représentation obligatoire n'est dicté par aucun a priori: dans une très large mesure, il est commandé par la nature simple des affaires, par le souci de faciliter l'accès à la justice et aussi, disons-le clairement, d'éviter aux plaideurs des frais disproportionnés à l'enjeu du litige. Ce sont d'ailleurs ces mêmes préoccupations que l'on retrouve lorsqu'il s'agit des contraintes écrites dont il va maintenant être question.

8. 3) Contrainte écrite:

Aucun procès ne peut se passer d'écritures. Le temps n'est plus où Saint-Louis rendait la justice sous son chêne, sans même, disait-on, "une plume d'oie". L'écrit est un élément de précision et de sécurité irremplaçable, dans la mesure où il conserve la

mémoire de ce qui a été demandé et de ce qui s'est dit. Grâce à l'écrit, il est possible de délimiter avec précision l'étendue des pouvoirs du juge et celle de la chose jugée. Enfin, le fait d'obliger les parties à consigner leurs prétentions et leurs moyens dans un écrit, évite les surprises du dernier moment: il laisse à l'adversaire le temps d'y réfléchir et d'y répondre, et de cette manière, il assure une meilleure garantie des droits de la défense.

Et pourtant, ce ne sont pas les reproches qui manquent. On impute à l'écrit d'introduire dans la procédure une certaine lourdeur et un formalisme souvent irritant. On lui reproche aussi de rendre nécessaire l'assistance d'un mandataire de justice, car si les parties savent parler, elles sont souvent bien incapables d'écrire en termes juridiques. Enfin, l'écriture risque d'introduire une certaine déshumanisation et de livrer au juge un dossier désincarné. Avouons-le sans ambage: les Français n'aiment pas les jugements sur pièces qui font perdre son âme à un dossier et dont, en matière pénale notamment, l'Histoire nous a laissé de tristes exemples.

De là, une certaine place faite à la procédure orale qui permet de saisir le juge par de simples explications verbales à la barre du tribunal. On lui découvre des mérites: sa simplicité, sa spontanéité. Et puis enfin, dit-on, la procédure orale favorise ce contact direct entre le justiciable et son juge, un contact souvent plus révélateur que de longs mémoires répétitifs (...), d'autant plus longs aujourd'hui qu'avec les systèmes modernes de reproduction, ils prennent souvent des dimensions qui font la terreur des juges. Bref, pour certains, la procédure orale serait la voie idéale qui délivrerait le juge et les parties des servitudes de l'écriture. Ce n'est pourtant pas la panacée. Elle est génératrice d'une imprécision latente, et (ce qui est le plus grave), l'expérience prouve que souvent la libre contradiction en pâtit dans la mesure où les parties se voient opposer des déclarations verbales à la dernière heure.

Cela étant dit, il faut maintenant ajouter qu'aucun système de procédure n'est exclusivement écrit ou exclusivement oral. En réalité, on constate partout un subtil dosage entre la parole et l'écrit qui se combinent à des degrés variables: une procédure où le juge ne peut être saisi que par des écrits, n'exclut pas les explications verbales et, en sens inverse, une procédure où le juge peut être saisi par des déclarations orales n'empêche pas les parties de consigner leurs observations dans des notes écrites (comme le cas est fréquent devant les tribunaux de commerce en particulier). Finalement, ce dosage est fonction de la nature des contentieux.

a. Lorsqu'il s'agit d'affaires simples dont l'enjeu est modeste (devant les tribunaux d'instance, par exemple), ou pour lesquelles la présence personnelle des parties est nécessaire (devant les conseils de prud'hommes notamment) ou simplement souhaitée (comme c'est le cas devant les tribunaux de commerce), l'oralité est tout naturellement privilégiée. D'une manière générale, il en est ainsi, dans le contentieux privé, lorsque l'affaire est portée devant une juridiction dite d'exception.

b. En matière pénale, la distinction est plus nuancée. L'instruction préparatoire est toujours écrite; et d'ailleurs, elle ne peut pas ne pas l'être. En revanche, devant la juridiction de jugement, où la personnalité de celui qui est poursuivi revêt une

importance décisive, la procédure est essentiellement orale. Au reste, la loi attache une telle importance à l'oralité, notamment devant les cours d'assises en matière criminelle, que la cour qui se retire pour délibérer ne peut pas emporter avec elle le dossier de l'affaire (article 347, Code de procédure pénale).

c. En revanche, dans les contentieux de haute technicité, comme c'est le cas en matière administrative ou même devant les Cours suprêmes (comme le Conseil d'Etat et la Cour de cassation), la procédure écrite reprend tout son règne et l'oralité est réduite à la partie congrue.

Il ressort de ces explications que l'on ne peut pas, à la manière d'un western américain, poser en règle absolue que la procédure orale est supérieure à la procédure écrite, ou inversement. Cette conception manichéenne ne correspond pas à la réalité. Tout au plus peut-on déceler des dominantes écrites ou orales. Et tout l'art judiciaire consiste à les combiner de manière à ce que le juge puisse découvrir plus sûrement la vérité dans une décision qui, selon l'expression consacrée, "dira le droit".

III. La décision

9. Souvent, hélas, les jugements se font attendre pendant plusieurs semaines, et même parfois, devant certaines juridictions, durant plusieurs mois. On est tenté de dire, avec Racine: "L'arche sainte est muette et ne rend plus d'oracles".

D'où vient cette pesanteur? La motivation est généralement au banc des accusés. C'est un fait que la nécessité de motiver les jugements mobilise beaucoup le temps des juges et les empêche indirectement de se consacrer à l'examen d'autres affaires. Quand on sait que certains juges consacrent leurs dimanches à la rédaction des jugements et que, parfois même, ils les tapent eux-mêmes à la machine à écrire pour gagner du temps, on en vient à penser que cette contrainte entraîne une déperdition d'énergie considérable.

Et c'est ainsi que de bons esprits se demandent parfois si, à l'image du juge anglais, on ne pourrait pas se dispenser de la motivation en première instance tout au moins. Sans aller jusque là, la suggestion a été faite d'offrir aux juges notamment lorsqu'il s'agit d'affaires répétitives comme les recouvrements de créances, la possibilité de remplir des imprimés cochés d'une croix, à la manière des lycéens qui, pour tromper l'ennui des cours de mathématiques, s'amuse à quadriller des feuilles de papier blanc.

10. Vous permettrez à votre rapporteur de plaider résolument pour le maintien de la motivation, en se gardant d'oublier sa triple fonction. D'abord, sa fonction vérificatrice: c'est la plume à la main que l'on éprouve la solidité d'un raisonnement logique, et que l'on échappe aux impressions subjectives éphémères. Ensuite, une fonction pédagogique: le plaideur a le droit de comprendre, et l'ambition du juge doit être de solliciter son adhésion muette au jugement prononcé. Sur ce point, la comparaison avec le système anglais ne convainc pas: le juge anglais tire son autorité d'une sorte d'infailibilité sacrale qui, pour employer l'expression du chancelier d'Aguesseau, le fait considérer comme un "enfant du Très-Haut". Le plaideur continental, lui, n'a pas la même

révérence pour son juge. La Révolution française, avec son souffle rationaliste, est passée par là; et pour lui, la décision du juge tire son autorité de sa propre logique, une logique qu'il ne peut découvrir que dans la motivation du jugement qui le déboute ou le condamne. Sinon, il a le sentiment d'une justice arbitraire. Enfin, vous pardonneriez à l'universitaire d'ajouter que la motivation a aussi une fonction doctrinale qui est loin d'être négligeable, surtout dans un système juridique où la jurisprudence est considérée comme une source de droit; ce qui n'est pas le cas dans les systèmes qui s'inspirent du modèle anglais où le précédent n'est pas une contrainte.

En France, il n'y a rien de semblable: le précédent compte et nous aimons connaître le "pourquoi des choses", selon le sage conseil de Virgile: "*Foelix qui potuit in rerum cognoscere causam*".

11. Ce qui est vrai, c'est que l'on pourrait facilement alléger cette contrainte que constitue la motivation. Et cela, de deux manières:

a. D'abord, quand on parle de la motivation, il faut bien s'entendre. Elle se compose en réalité de deux parties d'inégale importance: d'abord, un exposé des faits, des prétentions et des moyens des parties, qui se présente sous la forme d'un discours objectif à la manière d'un constat; et ensuite, vient la motivation proprement dite, c'est-à-dire la discussion où le juge expose sa façon de penser.

Ne pourrait-on pas dispenser le juge de la relation des faits? Autrefois, avant 1958, cet exposé était à l'œuvre de l'avoué de la partie gagnante qui rédigeait ce que l'on appelait les "qualités"; et généralement cette tâche était confiée à un jeune clerc débutant. Ce système a été très heureusement supprimé en 1958, et désormais, ce sont les juges eux-mêmes qui se chargent de relater les faits. Mais ne pourrait-on pas confier cette mission à un assistant du juge? La solution aurait le mérite de décharger celui-ci d'une tâche matérielle qui absorbe beaucoup de son temps. Et puisque, en France, une loi du 8 février 1995 a institué les "assistants de justice", on pourrait sans dommage leur confier le soin de rédiger la relation des faits sous le contrôle des juges.

b. Ensuite, ne pourrait-on pas abrégé la motivation proprement dite en la synthétisant davantage? Quand on lit certains jugements avec dix ou quinze pages d'attendus, on est évidemment pétri d'admiration pour tant de travail et pour le zèle de son rédacteur, mais on se dit parfois que trois ou quatre pages auraient largement suffi! S'il est vrai que le juge est tenu de statuer sur tous les chefs de demande (*omnia petita*), il n'est pas, en revanche, obligé de répondre dans sa motivation à toutes les arguties de parties, ou comme le dit la Cour de cassation, "de les suivre dans tous les détails de leur argumentation". Ce qui manque parfois, c'est un souffle synthétique qui économiserait bien des lignes. C'est évidemment là une question d'enseignement dont les professeurs sont peut-être les premiers responsables qui récompensent volontiers chez leurs étudiants les longs commentaires analytiques, au lieu de cultiver les exercices de synthèse qui les inciteraient à condenser leur pensée et à ne pas la disperser. *Mea culpa!*

Après ces trop longues explications, le moment est venu de conclure. Mais, puisque vous avez eu l'imprudente indulgence de me faire parler de la contrainte, il ne faut pas m'en vouloir de (...) vous l'avoir fait subir au-delà du raisonnable.

La conclusion est simple: quel que soit notre souci commun de parvenir à une simplification des procès, aucune procédure ne peut échapper à certaines contraintes. L'essentiel est de veiller à ce que toute sujétion procédurale réponde à une finalité consciente et qu'elle ne devienne jamais une fin en soi. Mais, sous cette réserve fondamentale qui oblige à repenser constamment les textes procéduraux, comment pourrait-on échapper à des contraintes? Dans le climat conflictuel qui caractérise le procès, les sujétions de la procédure sont des garanties inéluctables dont on ne pas faire l'économie sans mettre en péril la loyauté du débat judiciaire. Tant il est vrai, comme le disait Corneille, que "la liberté est souvent le miraculeux effet de la contrainte".

Discours de clôture de

M. Guy DE VEL
Directeur des Affaires Juridiques
Conseil de l'Europe

C'est un honneur et un plaisir pour moi de prendre la parole à la séance de clôture de la réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe et l'Ecole Nationale de la Magistrature avec le soutien de l'Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques avec l'Europe centrale et orientale (ARPEJE).

Au nom du Conseil de l'Europe, je voudrais remercier vivement M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux de la France, ainsi que M. Alvaro Laborinho Lúcio, ministre de la Justice du Portugal, de bien vouloir honorer cette réunion de leur présence, témoignant ainsi de l'importance qu'ils accordent aux problèmes d'administration et de gestion de la justice, c'est-à-dire au fonctionnement de l'Etat de droit, à l'est comme à l'ouest de notre continent.

Il est réjouissant de constater qu'à nos travaux ont participé des représentants de pratiquement tous les pays d'Europe centrale et orientale donnant ainsi une démonstration de leur engagement en ce qui concerne les réformes démocratiques et la protection des droits de l'homme.

Dans les années 60 et 70, les politologues avaient prévu, pour le monde et pour notre continent, de nombreux scénarios, plus ou moins catastrophe, mais personne n'avait envisagé, pour la dernière décennie de notre siècle, la chute du mur de Berlin, le démantèlement du rideau de fer, le déferlement de la vague de liberté sur l'Europe centrale et orientale. Or la présence ici, aujourd'hui, de juges et de membres des professions juridiques de toute l'Europe témoigne de cette réalité nouvelle; l'Etat de droit s'étend lentement mais sûrement sur notre continent, malgré les difficultés, les crises et malheureusement les conflits.

Cet immense mouvement vers la liberté et la démocratie à l'est de notre continent a évidemment et continuera à avoir un impact considérable sur la construction européenne. Il fit redécouvrir à nos gouvernements le Conseil de l'Europe, cette organisation fondée sur la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme, valeurs auxquelles elle est inébranlablement attachée.

Au fur et à mesure des progrès de leurs réformes, les pays d'Europe centrale et orientale adhèrent à notre Organisation qui, en 1989, comptait 23 Etats membres, aujourd'hui 34 et qui en comptera probablement, dans quelques jours, 36.

Par nos programmes de coopération, notamment Démo-Droit et Thémis, nous accompagnons les nouvelles démocraties dans leurs réformes, avant et après l'adhésion au Conseil de l'Europe, et je voudrais, au moment où la France termine sa présidence de l'Union européenne, souligner que certains projets sont menés en coopération avec

les programmes Phare et Tacis de celle-ci, coopération qui a été résolument encouragée et favorisée par la présidence française.

Beaucoup reste cependant à faire. Il nous appartient d'intensifier nos programmes, notamment ceux destinés aux pays candidats, tout en ciblant les réformes les plus importantes. C'est pourquoi le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe vient de proposer des programmes complémentaires portant sur une période de trente mois, à partir de l'automne, et dans lesquels une attention particulière sera portée à la formation des professions judiciaires et juridiques.

Notre réunion se situe dans le cadre des programmes Démo-Droit visant à promouvoir les réformes législatives et à faciliter l'intégration harmonieuse des nouvelles démocraties dans cette Grande Europe qui se construit à Strasbourg. Ces actions "en amont" sont complétées "en aval" par le plan Thémis destiné à assurer la mise en œuvre des réformes intervenues. Ce plan propose en effet aux professions juridiques des programmes de formation s'inspirant des principes de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme.

Je voudrais saisir cette occasion pour remercier l'Ecole Nationale de la Magistrature ainsi que son directeur, M. Ludet, de l'aide considérable et efficace apportée dans nos projets de formation des magistrats. Grâce à sa coopération, des actions très concrètes sont en cours ou envisagées, notamment en Roumanie, en Albanie et en Moldova, visant à la création d'instituts ou d'écoles pour la formation des magistrats auxquels participent d'ailleurs d'autres institutions telles que, par exemple, Monsieur le ministre Laborinho Lúcio, le Centre d'Etudes Judiciaires du Portugal.

Dans une recommandation de 1994, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a d'ailleurs souligné que la formation des juges contribue à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Lors d'une réunion que les ministres de la Justice des pays d'Europe centrale et orientale ont tenue à Varsovie en avril, ceux-ci ont adopté une résolution dans laquelle ils s'engagent à assurer "les conditions pour la formation nécessaire des juges et des professions juridiques" et à veiller "à ce que ces efforts soient facilités pour la mise à disposition des moyens humains, matériels et financiers nécessaires".

Enfin, je voudrais rappeler que, lors d'une réunion organisée en avril à Lisbonne par le Conseil de l'Europe et le Centre d'études judiciaires de cette ville, sur le thème de la formation des juges et des magistrats du parquet en Europe, les participants ont exprimé le souhait de développer et de renforcer la coopération au niveau européen entre les responsables de la formation et sont convenus de donner leur appui à la création d'un réseau européen d'échanges d'informations entre les responsables et les entités chargés de la formation des magistrats. C'est une idée qui mérite d'être mise en pratique.

Mais notre réunion d'aujourd'hui ne s'est pas adressée seulement aux nouvelles démocraties de notre continent; les Etats européens dans leur ensemble connaissent une

forte augmentation des besoins et de la demande en matière de justice. Ils ne sont pas toujours en mesure, en raison de contraintes budgétaires, de faire face à cette situation, en développant des ressources humaines et matérielles suffisantes. Cependant, l'Etat de droit doit garantir, conformément à ses engagements internationaux, et notamment à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le droit fondamental de tout citoyen d'avoir accès à un tribunal pour faire valoir ses droits d'une part, et voir juger sa cause dans un délai raisonnable d'autre part.

Garantir la qualité de l'intervention judiciaire mais aussi maîtriser les délais, éviter les retards; c'est là un défi commun à tous nos systèmes judiciaires qui s'emploient à concilier ces objectifs apparemment contradictoires.

La confrontation des expériences à laquelle vous vous êtes livrés pendant ce séminaire ne peut que favoriser la réflexion de chacun et l'évolution vers la mise en œuvre effective des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Il est vrai que plusieurs nouvelles démocraties sont dans une période de transition et se voient confrontées au défi de concilier deux exigences à première vue inconciliables: une réforme rapide et profonde de la législation et, en même temps, le maintien de la sécurité juridique. Néanmoins, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que les citoyens en général, les professions juridiques en particulier, soient en mesure de connaître le droit qu'ils sont censés respecter et faire respecter. Les pays européens qui ont plusieurs décennies d'expérience de la vie démocratique dans un Etat de droit ont le devoir moral de la partager avec les nouvelles démocraties.

En Gironde, la patrie de Montesquieu, je m'en voudrais de ne pas mentionner la séparation des pouvoirs qui est à la base de tout régime démocratique, mais, comme l'ont dit les ministres de la Justice des Etats membres du Conseil de l'Europe lors de leur dernière réunion à Bucarest et je cite: "Les pouvoirs de l'Etat sont en réalité des devoirs, puisqu'ils incarnent les obligations que chaque Etat a vis-à-vis de ses citoyens: le devoir de légiférer, de gérer le pays et de rendre la justice pour construire, renforcer et protéger la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et la primauté du droit."

Je voudrais ajouter que les travaux de votre réunion de cette semaine seront extrêmement utiles dans la préparation de la prochaine conférence des ministres de la Justice qui doit se tenir à Budapest en juin l'an prochain sur le thème: "Efficacité et équité de la justice civile, pénale et administrative". C'est tout un programme, mais le Conseil de l'Europe restera à la disposition des professions juridiques et judiciaires pour le mettre en œuvre... il est, comme vous l'avez dit hier à Strasbourg, Monsieur le Garde des Sceaux, lors de l'inauguration du nouveau Palais des Droits de l'Homme, "cette instance normative de la démocratie".

Il en va de la démocratie, de la liberté et finalement de la paix en Europe... de la Grande Europe.

Je vous remercie.

Discours de clôture de

M. Alvaro LABORINHO LÚCIO
Ministre de la Justice du Portugal

A propos du thème que nous nous sommes proposés - Pouvoir Judiciaire: Indépendance et Efficacité - je vous suggère, tout d'abord, une modeste réflexion. Une réflexion ouverte, apportée ici plutôt par la problématique des questions qui se posent actuellement à nous tous, que motivée par un objectif quelconque visant à formuler une thèse ou à trouver une solution définitive. Devant nous, s'ouvrent aujourd'hui des nouveaux défis et c'est sur ces nouveaux défis que doit se développer notre réflexion et s'orienter la stratégie pour répondre aux questions que le monde moderne nous pose à un rythme de plus en plus rapide.

J'aimerais donc, justement du fait qu'il s'agit d'une problématique, de laisser d'ores et déjà clair qu'il n'y a plus de raison ni connaissance de cause suffisante pour questionner, soit le principe de la séparation des pouvoirs, soit le principe de l'indépendance des tribunaux, dont les deux prennent ainsi, dans la conjoncture, la valeur des pierres angulaires fondamentales à l'affirmation de l'Etat de droit tel qu'on le conçoit.

Une fois établie comme claire et indubitable, cette position — celle de la garantie du principe de la séparation des pouvoirs et celle du principe de l'indépendance des tribunaux — je risquerais de vous proposer un parcours ouvrant le thème au-delà de ses propres limites, le situant dans un horizon plus étendu, balisé d'un côté par la justice et de l'autre par la citoyenneté; et en essayant de trouver, par cette approche possible et souhaitable entre justice et citoyenneté, les topiques des véritables problèmes que j'aimerais soumettre à votre considération. J'essaierais, par la suite, une analyse de ce qu'est ou doit être l'Etat de droit, eu égard à ce rapport de tension entre justice et citoyenneté.

Je commencerai donc par affirmer, aussi problématiquement, que dans cette perspective de recherche d'une convergence, dans ce rapport tendu entre justice et citoyenneté, l'Etat de droit apparaît, après tout, comme une structure formelle de synthèse entre la justice elle-même et la citoyenneté, ce qui ne réduit pas, seulement du fait de se considérer structure formelle, l'essence et l'importance de l'Etat de droit, le situant plutôt au centre de l'objet en analyse et imposant, de ce fait, sa compréhension dynamique le long des temps.

Dans une vision rapide et nécessairement grossière, nous pouvons trouver, de nos jours déjà, quatre phases distinctes dans l'évolution du concept d'Etat de droit.

Une première, coïncidant avec le temps de sa construction politico-normative, lorsque s'est affirmé un ensemble de principes, parmi lesquels ressortent ceux de la liberté et de l'égalité, là encore placés sur le même plan: celui de la primauté de la loi et celui de l'affirmation de l'Etat arbitre.

Mais, dans une seconde phase, aussitôt vaincu le temps de la construction politico-normative de l'Etat de droit et une fois étendue l'idée à celle d'Etat de droit démocratique, nous trouvons non seulement l'affirmation de ces principes fondamentaux, mais aussi, avec eux, celui du renforcement des garanties des droits de l'homme: d'abord celui de l'avènement du pluralisme politique, puis celui du développement du versant normatif, accompagné de la consolidation du concept et de l'affirmation de la valeur de la sécurité juridique.

Pour ensuite, dans une troisième phase, se proposer l'affirmation, cette fois, de l'Etat de droit démocratique et social, qui apportait comme principe — structuré à partir d'une distinction diverse de celle que l'on faisait jusque-là entre philosophie et anthropologie — l'inégalité comme affirmation de la règle dans laquelle se concrétiserait plus tard l'affirmation du droit à la différence; la valorisation de l'Etat intervenant en substitution de l'Etat arbitre; la reconnaissance de l'homme placé en substitution de l'homme abstrait ou philosophique; l'affirmation de la vérité matérielle dépassant la vérité formelle; la garantie ou l'appel à la garantie du droit juste, comme forme de matérialiser un rapport plus profond entre le droit même et la justice matérielle à réaliser dans chaque cas concret.

Et à présent, dans une quatrième phase, dont nous menons la construction dans le sens de concrétiser une innovation de la formulation de l'Etat de droit, que nous proposons-nous, en fait, sinon le retour, avec un contenu divers, à la formulation initiale?

Mais quel autre contenu? Voilà la question.

Si l'on poursuit une analyse dynamique, nous trouvons, en fait, comme topique essentiel de la phase initiale, l'affirmation de l'individu: de l'individu comme homme philosophique, mais aussi de l'individu considéré en tant que tel. C'est justement le passage par ces quatre phases qui nous permet de trouver aujourd'hui, à la fin du XX^e siècle, le même individu, mais affirmé maintenant comme citoyen. Non plus l'individu isolé et considéré en abstrait, mais l'individu engagé dans un rapport défini socialement et matériellement à partir de sa circonstance, elle-même considérée aussi comme matérialité aux contours psychologiques mutables et contingents.

C'est cet individu qu'il importe de considérer maintenant dans ses rapports à lui et dans ses rapports avec l'Etat, et qui propose aussi un rapport différent entre lui et le droit, où la norme s'analyse elle-même dans ses rapports avec le droit et là, dans les rapports de celui-ci avec les valeurs qui lui sont sous-jacentes; mais, en même temps, aussi dans ses rapports avec la vie et là, avec les comportements qui font que, à chaque instant, le droit cherche également la synthèse entre les valeurs qui le déterminent axiologiquement et les comportements qui suscitent son intervention dans chaque cas.

De ceci résulte un partage progressif du pouvoir entre les institutions — auxquelles correspond en fait la norme — et les individus — auxquels correspond, à la fin, le comportement. C'est une progressive interaction entre l'ordre et le non-ordre, c'est la convivialité entre le juridique et le social, c'est la réduction de ce qui est

marginal, c'est la domination de la phase de la norme comme régulatrice définitive du chaos et la conquête d'une phase différente, où la norme s'assume dans une perspective qui part du paradigme de la complexité de la vie et du tout social et est capable d'assumer, non pas une intention régulatrice totale de la réalité, mais une convivialité relative et conformatrice de cette réalité.

Tout ceci pour conclure que le changement, le changement essentiel survenu le long des phases précitées, n'intervient pas dans le concept d'individu, comme conséquence d'une nouvelle conception de l'Etat de droit; bien au contraire, le changement essentiel intervient dans la conception de l'Etat de droit comme conséquence d'un nouveau concept d'individu, qui a eu lieu précisément lors du passage de l'individu au citoyen, et de là, à la définition même de la citoyenneté.

L'Etat de droit moderne s'affirmera ainsi, en premier lieu, par le pluralisme démocratique; un pluralisme démocratique qui apparaît, non pas comme une affirmation formelle de l'exercice de droit politique, mais comme une immanence du droit politique en tant que tel, un pluralisme démocratique qui n'est rien d'autre que la forme qui permet à chaque citoyen de matérialiser son droit d'option, de choix et de définition, en tant qu'auteur de son destin politique et social.

Deuxièmement, par la garantie des droits fondamentaux comme point de repère pré-constitutionnel.

Troisièmement, comme il est évident, par la primauté de la loi.

Quatrièmement, par la transparence comme valeur du rapport entre l'Etat et le citoyen et non comme ouverture de l'Etat, comme concession de l'Etat à l'individu, mais comme imposition originaire et directe de droits qui sont propres au citoyen face à l'Etat.

Cinquièmement, par l'efficacité, comme éthique de résultat dans le fonctionnement de l'Etat face au citoyen matériellement considéré.

C'est à partir de cette perspective que, en abordant la question du rapport entre la justice, le système et les institutions, nous trouvons le citoyen comme pôle essentiel du système de justice, où celle-ci constitue le changement de perspective ou du point de vue significatif pour la compréhension de la nouvelle réalité. Le citoyen est maintenant reconnu comme le titulaire originaire de la justice en tant que valeur, s'assurant donc comme le topique autour duquel le système sera édifié et son fonctionnement contrôlé.

Mais plus que cela: de l'acquisition de la position nucléaire dans le système résulte la configuration de droits propres du citoyen qui, étant des droits déjà anciens, gagnent maintenant des nouveaux contours dans leur motivation. Parmi ces droits on peut citer le droit d'accès à la justice, non plus comme un bénéfice accordé par l'Etat, mais comme un droit propre du citoyen en tant que tel. Non pas, de ce fait, un droit dispositif, dérivé de l'Etat, mais plutôt un droit essentiel et originaire du citoyen, par

le seul fait d'être citoyen. Ensuite, le droit d'information sur la justice, comme une réalité à elle et qui impose, à son égard, un maximum de connaissances, comme condition indispensable à l'exercice d'un droit légitime de contrôle et à l'exigence de l'accomplissement d'un devoir de respect critique. Troisièmement, le droit de participer à l'administration de la justice, en affirmant ainsi la rencontre entre le droit d'intervenir et le devoir de co-responsabilisation comme élément de la citoyenneté active. Et finalement, le droit à l'efficacité du système, étant que par cette voie, l'efficacité acquiert sa véritable dimension de valeur.

Et il faut le souligner. En effet, c'est précisément du fait d'acquérir la dignité de valeur, nommément avec "une" résonance éthique, et non seulement le sens technocratique d'un simple produit de gestion, que l'efficacité peut aller, se rapportant aux tribunaux, de pair avec l'indépendance; et ce n'est que de cette façon que l'on pourra affirmer, sans violation du respect de principes fondamentaux, que tant vaut nier un système efficace qui ne garantit pas l'indépendance qu'un système qui, tout en sauvegardant l'indépendance, n'est pas capable de garantir l'efficacité.

Or, c'est en abordant le plan du fonctionnement des institutions que nous aboutissons, en fait, au thème central du pouvoir judiciaire. Non pas à partir d'un raisonnement abstrait, de pure logique formelle, mais comme conséquence matérielle de cette position du citoyen face aux institutions. Autrement dit: l'institution n'apparaît plus comme une forme théoriquement concevable pour répondre à un ensemble d'intérêts définis en abstrait; l'institution apparaît plutôt comme conséquence de la contrainte que le citoyen exerce sur elle, lequel s'assume comme le promoteur de la définition des contours et des objectifs de l'institution elle-même.

Or, c'est ici que, dans une brève perspective historique mais qu'il importe de rapprocher de notre réalité plus récente, nous trouvons dans l'institution judiciaire deux vices essentiels qu'il importe d'éliminer:

- le premier, celui du positivisme - peut-être excessif;
- le second, celui du corporatisme - pas moins excessif.

En ce qui concerne le positivisme, c'est à dire un certain positivisme formaliste qui, en fin de compte, se reflète sur le droit, sur l'application de la loi, sur la conception de l'Etat, voire même sur le rapport avec le citoyen, on constatera qu'à une culture concrète de la vie se substitue une culture abstraite et purement dogmatique. Aux intérêts propres du citoyen concret, matériellement considéré, se substitue un concept purement normatif des institutions et du système. C'est le triomphe de la bureaucratie comme valeur, c'est le système élevé à la condition d'institution et envisagé comme fin. De là, le fondement du corporatisme lui-même.

D'un corporatisme en tant qu'identification des groupes professionnels au système lui-même, en tant que personnification, dans ces groupes professionnels, du système en tant que légitimation formelle du système au lieu d'une véritable légitimation matérielle et démocratique, en tant que suprématie du pouvoir sur l'exercice

du devoir, où le discours et l'action qui auto-légitiment le système se substituent à une attitude qui hétéro-légitime les institutions et l'Etat.

Dehors reste toujours, comme être concret, le citoyen et, avec lui, des valeurs aussi essentielles que l'efficacité du système et l'accessibilité du système à la réalisation des intérêts du citoyen. Celui-ci est l'élément externe, le bénéficiaire passif du propre système; c'est le citoyen respectueux de l'Etat qui, par le biais nommé des tribunaux, surgit comme institution de tutelle d'où résulte, bien sûr, une culture propre: la culture de la forme sur le contenu, la culture de la bureaucratie face au dynamisme, la culture de l'interdit face à l'accessible, la culture du pouvoir sur le devoir.

Contre ceci il importe d'affirmer: non pas le positivisme ou le corporatisme ainsi conçus, mais le «citoyennisme», c'est à dire affirmer l'idéologie, de nouveau au contraire de ce qui a été dit jusqu'ici, et peut-être chercher comme forme conformatrice de cette nouvelle idéologie, l'idée matérielle de «citoyennisme», ancrée sur une citoyenneté matérielle et active, conformée dans un Etat de droit et dans une démocratie participative, qui transforme l'individu du XIX^e siècle en citoyen du XX^e siècle.

«Citoyennisme» à l'égard du droit, de l'application de la loi, de la conception de l'Etat, du rapport avec les personnes.

Cela étant, à une culture abstraite et dogmatique se substituera alors une culture concrète de la vie; aux concepts purement normatifs des institutions et du système succéderont les intérêts légitimes et propres des citoyens.

L'efficacité triomphera comme valeur, le système sera mené à la condition d'instrument au service de l'homme, la citoyenneté, la solidarité, la responsabilité démocratique triomphera. Se réaliseront, enfin, la suprématie du devoir sur le pouvoir, de la légitimation matérielle sur la légitimation formelle, la subordination des groupes professionnels aux intérêts supérieurs du citoyen et de la souveraineté; le citoyen deviendra le sommet de tout le système de justice. Un citoyen maintenant comme élément interne et premier de tous les éléments du système, un citoyen bien évidemment respectueux mais aussi respecté. Les institutions, nommément les tribunaux, seront non plus des organes de tutelle, mais des organes eux aussi contrôlés démocratiquement.

C'est ici que se posent, de nouveau, des questions aussi fondamentales que celle de l'indépendance des tribunaux.

Il importe avant tout de réaffirmer qu'il s'agit d'une valeur, d'un principe intouchable pour celui qui affirme l'Etat de droit moderne; mais il est fondamental que, étant une valeur intouchable et une pierre angulaire de l'Etat de droit, l'indépendance des tribunaux soit conçue précisément dans la perspective que j'ai essayé de vous proposer comme voie de réflexion, c'est à dire: une indépendance qui ne soit pas un droit des tribunaux, mais un devoir des tribunaux; une indépendance que les tribunaux revendiquent comme condition pour l'exercice de leur devoir d'indépendance à l'égard des citoyens.

Une indépendance des tribunaux qui soit, ainsi, un droit propre des citoyens et qui appartient aux tribunaux seulement dans la mesure où il leur est nécessaire d'en disposer pour pouvoir exercer leur devoir d'être indépendants.

D'autre part, une indépendance envisagée à partir d'une conception de réponse des tribunaux et non à partir de leur perspective de pouvoir.

L'indépendance apparaît, toutefois, non comme un instrument de conformation d'un pouvoir, mais comme un instrument de conformation d'un devoir de réponse face aux citoyens.

D'autre part, une indépendance comme attitude de souveraineté et non comme manifestation d'affirmation corporative. Il serait donc intéressant que, au lieu de séparation de pouvoirs, l'on parle plutôt, en structurant notre point de vue à partir du citoyen, de séparation de devoirs. Des devoirs qui, à la fin, ne seraient autres que le devoir législatif, le devoir exécutif et le devoir judiciaire. Et il ne faut pas dire qu'il s'agit d'un simple jeu de mots, car c'est là qu'on parvient à un autre principe fondamental dans un Etat de droit démocratique moderne: le principe de la responsabilité. Un principe qui joue aujourd'hui un rôle, peut-être déterminant dans le cadre des défis qui se posent aux nouvelles démocraties, imposant que, dans la partie qui nous intéresse maintenant, et sous un nouveau regard sur la question de la séparation des pouvoirs, celle-ci ne soit pas dès lors écartée d'une autre idée de pluralité plus globale de pouvoirs et de devoirs, qui parie sur une plus grande participation des citoyens et sur leur pouvoir d'intervenir directement dans l'exercice de fonctions qui, n'étant pas immédiatement de l'Etat, incident nettement sur l'exercice des fonctions de l'Etat. Et tout particulièrement lorsque, confrontés aujourd'hui à la question de la valeur et de l'importance relative des majorités, du rapport entre majorité et séparation de pouvoirs, et à la question de la séparation des pouvoirs dans le cadre de la légitimité ou de la légitimation démocratique de l'Etat.

En effet, il ne semble plus possible aujourd'hui de remettre en question la coopération entre les pouvoirs de l'Etat.

La tutelle de valeurs et de principes aussi fondamentaux que ceux qui marquent l'essence des démocraties et qui en réclament aujourd'hui crédibilité et confiance l'exige. Les valeurs sont descendues des autels que la philosophie a érigé pour leur culte et nous interpellent aujourd'hui dans la rue pour des réalités concrètes. La liberté se veut en sécurité, les droits se veulent concrétisés dans les tribunaux, l'indépendance se veut dans l'efficacité.

On pourra en quelque sorte dire que la mise en accent du devoir et, par la suite, de la responsabilité, comme une face irréfutablement nouvelle des Etats démocratiques modernes, conduira assurément à la valorisation d'instruments de coopération qui, sans limiter l'autonomie des pouvoirs de l'Etat, confèrent à leur action l'efficacité et la crédibilité dont dépend le succès des démocraties de nos jours.

Et, compte tenu de cela, la question ne manquera pas une fois de plus de se poser aux tribunaux.

En premier lieu, il faudra affirmer qu'il ne fait pas de doute que les tribunaux intègrent le pouvoir politique. Il est aujourd'hui usuel de dire exactement le contraire et considérer qu'entre les tribunaux et le pouvoir politique s'exerce un rapport de tension de réalités structurellement différentes.

Il n'en est pas ainsi.

Les tribunaux intègrent, eux-mêmes, le pouvoir politique et ne se considèrent pas comme des institutions de contre-pouvoir.

D'autre part, il importe aussi de considérer les tribunaux comme organes de garantie de fins sociales, à travers les programmes établis par la loi. Or, c'est ici que surgissent des questions propres et modernes dans le domaine spécifique de l'organisation du pouvoir judiciaire.

Je me permets d'en souligner uniquement deux: en premier lieu, la question de l'auto-gouvernement de la magistrature en matière d'organisation; en second lieu, celle de la responsabilité du magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

Sans être essentiel à l'indépendance des tribunaux, l'auto-gouvernement s'affirme comme un instrument important de garantie de cette indépendance. Mais, s'il en est ainsi, alors de la même façon que l'auto-gouvernement s'affirme comme un instrument de garantie de l'indépendance des tribunaux, c'est aussi là, dans la définition des mécanismes propres de cet auto-gouvernement, que se gagne ou se perd définitivement la question de la légitimation des tribunaux en tant qu'organes de souveraineté dans un Etat de droit démocratique moderne. En effet, c'est ici que se jouent les questions de vices structurels du positivisme et du corporatisme précités. Et si l'on veut, justement ici, assumer hardiment l'affirmation d'un «citoyennisme» en tant qu'idéologie et, par la suite, de la co-responsabilisation matérielle dans le fonctionnement de l'Etat, c'est précisément dans la composition des organes chargés de l'auto-gouvernement, notamment du Conseil supérieur de la Magistrature, dans le modèle électif de cet organe et dans les degrés de responsabilisation de leur fonctionnement que l'on joue définitivement l'affirmation moderne d'une citoyenneté projetée dans la conception de l'Etat.

Egalement, la question du gouvernement de la magistrature peut se considérer aussi vieille dans le thème que nouvelle dans ses plus récentes formulations, notamment à partir des expériences d'auto-gouvernement intervenues surtout pendant les dernières décennies, dans des pays du Sud de l'Europe. Sans mettre ici en question la bonté de l'option, il me semble mieux de souligner certains des points qui, à ce propos, suscitent plus de polémique ou d'hésitation. En premier lieu, il faut dire que, étant un instrument de garantie de l'indépendance des tribunaux, l'autogouvernement n'est de cette indépendance qui, à exister, épuise sa vocation dans la tutelle de l'indépendance. En vérité, en décomposant l'expression, tandis que l'autonomie s'affirme par la capacité

d'empêcher les dépendances externes, le «gouvernement» s'affirme par la capacité active de gestion de la magistrature et, par la suite, aussi par la responsabilité concernant les résultats de cette même gestion. L'auto-gouvernement est ainsi, par essence, un instrument et dans la pratique un pouvoir-devoir. C'est lui, en fin de compte, l'espace institutionnel où se joue vraiment le rapport existentiel entre indépendance et efficacité.

D'autre part, il importe de retenir la notion selon laquelle l'auto-gouvernement signifie un gouvernement propre mais non un gouvernement par les propres. C'est à dire que l'autonomie de gestion devra s'affirmer face au pouvoir exécutif, en assurant ce qu'on appelle l'indépendance externe, mais aussi face au pouvoir de la corporation visant à garantir ce qui est connu de l'indépendance interne. Ainsi, l'indépendance externe concourt à la garantie de l'indépendance en général, et l'indépendance interne concourt à la garantie de l'efficacité. Là, on évite le «politicisme», ici on évite le corporatisme. Comme produit final, on gagne l'image de la responsabilité en guise de forme de réponse à l'interpellation des devoirs d'indépendance et d'efficacité.

Une question qui s'avère donc essentielle est celle de la composition et du type de légitimation de l'organe ou des organes de gestion de la magistrature. Et, comme on comprendra maintenant sans peine, la réponse ne se trouvera plus dans la logique du système, ni dans une philosophie de séparation classique de pouvoirs. Premièrement, parce que l'organe propre de gestion de la magistrature ne détient pas un pouvoir de nature judiciaire, mais plutôt de nature exécutive; deuxièmement, parce qu'il exerce ses compétences en ayant égard aux intérêts du citoyen et non en représentation du corps des magistrats ou de chacun d'eux pris individuellement, troisièmement, parce qu'il exerce une fonction dont la responsabilité relève du plan politique et non du for juridictionnel. On pourra ainsi affirmer, à l'égard de n'importe quelle solution possible, et comme condition commune à observer dans la composition de l'organe, sa légitimité démocratique et sa capacité effective de responsabilisation externe.

Par la légitimité démocratique, on assure le fondement de l'exercice du pouvoir; par l'effective responsabilité externe, on garantit l'accomplissement du devoir. Vis à vis de l'une et de l'autre, le citoyen se met à la place du titulaire originaire de la justice en tant que valeur.

De toute façon, ce qu'on ne saurait manquer de considérer irrécusable, c'est que l'efficacité aujourd'hui essentielle met sur la table de nos préoccupations la question de la gestion de la magistrature, de même que c'est de la manière dont on a su répondre que dépendra, à court terme, la crédibilité des systèmes de justice au regard du citoyen.

Un problème différent, bien que naturellement lié à celui-ci, est la responsabilité du juge par rapport aux actes commis dans l'exercice de ses fonctions.

Les plus récentes prises de position en cette matière vont dans le sens de la responsabilité personnelle et directe du magistrat, dans les termes généraux de la responsabilité civile.

Sans laisser de valoriser les arguments sur lesquels repose l'option, je me permets de manifester, clairement, une position divergente. D'abord, parce que j'estime que cette responsabilité directe, à exister, relève plutôt du for disciplinaire que de celui de la responsabilité civile immédiate: puis, parce qu'elle doit être, en conséquence, appréciée précisément par l'organe de gestion et de discipline de la magistrature et non, en première ligne, par le tribunal commun. Il faudra — et nous revenons sur la question initiale — que cet organe ne subisse pas des vices de légitimation, ni des influences corporatives infondées.

Pour la responsabilité civile restera alors, de façon directe, la responsabilité de l'Etat et pour celui-ci, en des cas particuliers, la responsabilisation du magistrat dans l'exercice de l'éventuel droit de retour.

Il s'agira d'un modèle qui préserve le magistrat, qui garantit le citoyen et qui défend l'Etat lui-même. Une fois de plus, toutefois, il ressort à l'évidence l'importance d'une structure de gestion et de discipline adéquate, elle aussi évidente, une fois assimilée la transition d'une attitude positiviste et corporative de pouvoir, en vue d'une attitude éthique et culturelle de devoir, selon la conception des dénommés pouvoirs de l'Etat et, en particulier, du pouvoir judiciaire.

Dans une société de plus en plus complexe et dans une Europe en mutation profonde, il ne suffira pas de réfléchir sur les problèmes. Mais le pragmatisme qui nous oblige à intervenir ne saurait pas non plus dispenser une réflexion essentielle à une motivation adéquate. Dehors, dans la rue, les raisons justifiant notre souci ne manquent pas. Dès les mouvements extrémistes en expansion, aux plus récentes et brutales manifestations de racisme et de xénophobie, tout nous interpelle à un effort de rénovation d'idées et à la réorganisation d'une société de valeurs fondées sur la dignité de la personne humaine, le respect de son identité et la sauvegarde de ses droits d'être, d'exister et de participer, comme façon intégrale de manifestation de la personnalité.

Pour une Europe des valeurs, la justice regagne aujourd'hui un rôle décisif, et les tribunaux en gagnent une place de réserve essentielle ultime. Seule une Europe du droit et des droits, capable d'apporter à la confiance du jour-le-jour un sens humain de citoyenneté, réussira à faire répercuter à tous ses citoyens les idéaux des précurseurs de sa construction.

Une Europe non pas des magistrats, mais une Europe du droit. Une Europe non pas des institutions, mais une Europe des citoyens. Voici l'importance d'un pouvoir judiciaire indépendant et efficace. Non pas pour être le droit, mais pour garantir les droits. Non pas pour représenter le pouvoir, mais pour personnifier la dimension éthique de la responsabilité, elle aussi expression essentielle de la citoyenneté.

Permettez-moi un dernier mot pour vous remercier de l'invitation qui m'a permis d'être aujourd'hui parmi vous et pour saluer Monsieur le Ministre de la Justice français à qui, en début d'exercice de ses fonctions, je présente mes meilleurs vœux.

Je suis venu dans cette maison un jour dans la déjà lointaine année 1979, pour apprendre à l'Ecole Nationale de la Magistrature française ce que j'ai pu amener dans mon pays et ce qui a permis la création du Centre d'Etudes Judiciaires portugais, où j'ai eu l'honneur d'être directeur pendant dix ans. Entre les deux écoles s'est établi un profond rapport d'échange et d'amitié qu'il importe de renforcer, à un moment où, pour tout ce que je viens de dire, la formation des magistrats acquiert de nouveau une importance décisive et quand, au-delà de nous, un long chemin reste à parcourir avec nos amis de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est.

Revenir ici a donc été un plaisir renouvelé dont je vous remercie, avec l'espoir que, dans ce trajet commun sur les chemins de la justice, nous puissions nous retrouver.

Merci.

Discours de clôture de

M. Jacques TOUBON
Ministre de la Justice de la France

C'est un honneur pour l'Ecole Nationale de la Magistrature et pour la République française d'accueillir ce séminaire organisé avec le Conseil de l'Europe, et de devenir ainsi pendant quelques jours un forum d'échanges entre praticiens de la justice de plus de vingt nationalités différentes.

Sachez que vous êtes et serez toujours les bienvenus en France à la chancellerie et dans nos juridictions, et que je ferai en sorte que tout ce qui permet de développer nos échanges soit mis en œuvre. Car c'est ainsi que se construit aussi l'Europe du Droit dont les liens resserrés sont facteurs de paix et de liberté.

Le thème de ces journées que vous venez de passer ensemble est essentiel: il n'y a pas de bonne justice sans bonne organisation de la justice, sans bonne administration de la justice.

De plus, en écho à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, il renvoie à cette question fondamentale: comment bien gérer une juridiction pour que la justice soit rendue de manière indépendante et efficace dans un pays démocratique?

Un problème ancien

Ce n'est pas d'hier que l'on critique les pesanteurs ou l'inefficacité de la justice. Mais ce n'est véritablement qu'après la seconde guerre mondiale que le problème va se poser avec une réelle acuité à nos sociétés.

En effet, à partir de ce moment, l'interventionnisme économique et social de la puissance publique se développe tandis que parallèlement commencent à émerger, sous l'influence de phénomènes de sociétés profonds, ce qu'il est convenu d'appeler les contentieux de masse: qu'il s'agisse de divorces liés à l'éclatement de la conception traditionnelle de la famille ou plus prosaïquement de litiges de la consommation, des relations du travail ou encore de la circulation routière.

C'est d'ailleurs à ce moment que sont établis les premiers rapports publics sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux. Plus de deux cents rapports seront ainsi effectués entre 1950 et aujourd'hui, dont près de cent cinquante au cours des vingt dernières années.

Divers dans leur approche, tous se ramènent finalement à des interrogations sur la mission du juge, sur l'organisation du ministère et des juridictions, sur les moyens de l'institution judiciaire et sur l'amélioration des méthodes de traitement des affaires

tant aux plans quantitatif et qualitatif qu'aux plans de l'accessibilité du service ou de l'effectivité des décisions de justice.

Sans vouloir effectuer ici pour vous une synthèse de ces travaux, je dirais que leur lecture est révélatrice de la permanence de certaines préoccupations qui se rapportent tant aux hommes, qu'aux structures, aux moyens et aux méthodes.

Si je parlais en sociologue, je dirais que l'intérêt premier de tous ces «discours sur l'administration de la justice» est de nous donner un état de la société et du droit à un moment donné.

Est-ce à dire que nous en sommes restés au stade des discours? En dépit des apparences, je ne le crois pas.

En effet, depuis une quinzaine d'années, non seulement sous l'impulsion de parlementaires éminents comme Jean Foyer (rapport de 1979 sur les moyens de la justice) ou de mes prédécesseurs, des études très riches ont été menées sur notre problème et ont commencé de déboucher sur la mise en œuvre de solutions concrètes pour remédier aux difficultés de l'institution judiciaire.

Je voudrais notamment, à cet égard, lutter contre une idée reçue et affirmer qu'en quinze ans, magistrats et fonctionnaires de justice ont su engager une véritable révolution des cultures et des mentalités pour faire évoluer leur pratique. Je ne connais pas beaucoup d'institutions publiques qui en ont fait autant.

Je souhaiterais aujourd'hui vous faire part, au-delà de cet historique, de mes préoccupations, de ce que je considère être les enjeux majeurs de la justice française dans le domaine de la modernisation pour les années à venir.

De quelle situation partons-nous ?

Il est clair que la justice ne fait que difficilement face à sa mission car, depuis une vingtaine d'années, elle est soumise à une charge de plus en plus lourde, qu'il s'agisse du nombre des affaires nouvelles ou de l'accroissement de ses missions, sans que ses moyens aient évolué en conséquence.

C'est ainsi qu'en 1975 le nombre d'affaires nouvelles parvenues dans l'année aux cours, aux tribunaux et aux conseils de prud'hommes a été de 650 000 pour aboutir à plus de 1 500 000 en 1993. Le phénomène constaté en matière civile est d'une ampleur similaire en matière pénale.

Contrairement à une autre idée reçue, magistrats et fonctionnaires ont accompli un effort considérable au cours de cette période pour endiguer le flot des affaires. C'est ainsi que les affaires civiles jugées chaque année ont triplé en vingt ans alors que le nombre des magistrats ne progressait que d'un petit tiers et que celui des fonctionnaires demeurait inchangé!

En dépit de cet effort, il n'a pu être remédié de façon significative à l'encombrement des juridictions et le nombre d'affaires en attente d'être jugées n'a pu que s'accroître sous la pression d'une demande de plus en plus importante.

Voilà pourquoi les délais de traitement des procès restent sans doute trop longs et, en tout cas, sensiblement identiques à ce qu'ils étaient il y a quinze ans:

- 14 mois devant une cour d'appel;
- 9 à 10 mois devant un tribunal de grande instance ou devant un conseil de prud'hommes;
- 4 à 5 mois devant un tribunal d'instance.

Les juridictions administratives connaissent une problématique similaire, les mêmes causes produisant les mêmes effets.

Cette situation engendre un sentiment d'insécurité juridique chez nos concitoyens, qui parviennent difficilement à régler les litiges de leur vie quotidienne. Il en résulte également une idée de laxisme et d'impuissance de la justice pénale qui, à leurs yeux, parvient difficilement et tardivement à réprimer la délinquance et à indemniser les victimes et qui n'a en tout cas pas les moyens de la politique de prévention et de dissuasion moderne qui lui incombe également.

Enfin, l'exécution des décisions, tant civiles que pénales demeure longue et aléatoire; elle est source d'un nouveau combat pour le justiciable qui dispose de moyens faibles dans ce domaine et en retire l'impression que les efforts accomplis, le temps passé et l'argent engagé sont largement perdus.

Ainsi, une grande majorité de nos concitoyens a-t-elle une idée négative de la justice, selon les enquêtes annuelles du Crédoc.

Les causes

Sans reprendre les inventaires maintenant bien connus du problème, il est toutefois utile de rappeler que, globalement, les difficultés se situent aux plans suivants:

- en ce qui concerne les hommes: problème de recrutement, de formation (initiale et surtout continue), de déroulement de carrières (au sein de l'institution et à l'extérieur) et de statut, ainsi que de moral;
- en ce qui concerne les moyens: en dehors d'embellies passagères, les moyens demeurent insuffisants avec un budget représentant environ 1,50 % de celui de l'Etat et ne permettent pas à la justice de faire face à sa charge de travail ainsi qu'aux missions nouvelles qui lui sont sans cesse confiées à moyens constants (prévention, réinsertion, accueil et conseil du justiciable);
- les méthodes de travail et de conduite des affaires demeurent encore perfectibles, en dépit des efforts considérables accomplis depuis le commencement des années 80;

- les structures (taille et implantation des juridictions, nature des juridictions répondant à tel contentieux, organisation de l'administration centrale) demeurent également perfectibles sans qu'il soit pour autant opportun ni techniquement facile de bouleverser la «carte judiciaire» (débat sur la désertification, etc.);

- les contraintes externes sont très mal maîtrisées. Il en va de même pour ce qui concerne l'aval de la «production judiciaire» dont les dysfonctionnements sont maintenant également portés au compte de l'institution alors que ses possibilités de contrôle sont faibles en l'état des attributions et moyens qui sont les siens.

Face à ces difficultés d'ordre très divers, grande a été et demeure la tentation de trouver une réponse multiforme. L'exercice ainsi conçu ne peut conduire qu'au saupoudrage et à la déception, bien que les constats et les efforts menés depuis la fin des années 1970 aient déjà porté leurs fruits et que l'institution fonctionne moins mal qu'on ne le dise: les cours et tribunaux ont contenu leurs délais de traitement des affaires alors que leurs missions se sont développées, que le contentieux a crû et que leurs moyens ont stagné, comme on l'a vu.

D'autre part, depuis la fin des années 80, il a enfin été compris que la justice devait devenir une priorité nationale et l'objet de préoccupations autres que de simples réformes de détail.

Les remèdes - agir pour aboutir

Voilà pourquoi, passé le temps des constats et des réflexions, il faut agir et, mieux encore, il faut aboutir.

C'est dans cet état d'esprit que j'ai adopté un programme d'action résolu et diversifié qui vise au plein emploi et au meilleur emploi des moyens existants (c'est la modernisation) ainsi qu'à un très fort développement des moyens de l'institution (ce sont les conditions de la modernisation).

De quelle approche s'agit-il?

Je ne vais pas vous détailler l'ensemble des mesures que j'ai demandé à mes services d'élaborer et de mettre en œuvre.

Il me paraît plus intéressant de vous faire part de la logique à laquelle elles correspondent, car c'est cela qui est véritablement révélateur du problème français et de la méthode suivant laquelle nous comptons bien y répondre.

Moderniser, vous le savez, ce n'est pas qu'une question de moyens. Je ne dis pas que les moyens ne soient pas un élément important, vous connaissez ma détermination à cet égard. Nous allons en reparler tout à l'heure.

Il n'en reste pas moins que nous devons utiliser au mieux la ressource disponible. C'est là le cœur du problème de la modernisation.

Il y a en effet un impératif économique, je dirais quantitatif: dans un monde de ressources rares, on ne peut pas engager l'argent du contribuable sans être sûr que les moyens existants sont déjà utilisés au mieux. De plus, l'expérience a montré que le rendement marginal des moyens nouveaux était très faible quand ceux-ci n'étaient pas injectés dans une structure, une organisation apte à en faire profit.

Mais n'oublions pas qu'il y a aussi derrière ce besoin de modernisation un enjeu qualitatif. Et j'y tiens beaucoup.

Moderniser ne signifie pas seulement traiter plus d'affaires, plus vite et à un moindre coût.

Moderniser la justice suppose aussi de la rendre plus accueillante, c'est-à-dire plus facile d'accès et plus compréhensible.

C'est lui permettre d'accroître la qualité et la sûreté de ses décisions. C'est aussi la mettre en mesure de statuer dans des «délais raisonnables» selon la Convention européenne des Droits de l'Homme dont les stipulations ont été rappelées à de nombreuses reprises à cet égard par la Cour européenne.

C'est en définitive la rendre plus à même de répondre aux impératifs humains des situations qu'il lui incombe de traiter.

- *Des lignes d'action*

Il n'y a pas de mystère, il faut se préoccuper autant des hommes que des structures et des méthodes.

Les hommes, c'est là l'essentiel.

Rien ne sert de chercher à améliorer les méthodes de travail ou les procédures, rien ne sert de refondre les structures d'une institution si les hommes qui l'animent ne sont pas dans les meilleures conditions pour faire face à leur mission.

Voilà pourquoi j'ai demandé, pour ce qui concerne la justice française, qu'un ensemble de mesures concrètes soient prises pour développer et favoriser le professionnalisme et la technicité ainsi que la sérénité matérielle et morale que sont en droit d'attendre les magistrats et fonctionnaires de justice pour exercer au mieux leur mission.

Ainsi, à côté de l'effort à conduire en matière de formation initiale et continue, en matière de reconnaissance statutaire et financière de leur responsabilité et de leur technicité, il faut également que s'instaure une véritable gestion des compétences ou, pour prendre un mot plus trivial, des carrières.

Il ne s'agit pas, comprenez-le, de satisfaire à des revendications catégorielles mais il s'agit de valoriser, pour le bien du service public, ceux qui le servent.

Au-delà des individus, se préoccuper des hommes, c'est aussi se préoccuper de leur action en équipe. Il s'agit donc de cesser de raisonner en termes purement artisanaux et de tirer le plus grand profit des qualités de chaque individu en favorisant leur mise en synergie au sein de véritables équipes judiciaires associant, chacun avec une mission précise, les magistrats et les fonctionnaires.

Plus encore, cette synergie doit aussi associer les différents partenaires de justice que sont les professions judiciaires et juridiques et sans lesquelles aucun progrès significatif, aucun fonctionnement satisfaisant de la justice ne sera en définitive obtenu.

- *Les structures*

De meilleures structures, une meilleure organisation sont à l'évidence nécessaires pour que les moyens soient utilisés de la façon la plus rationnelle. Quand on parle structures, on pense surtout à la carte judiciaire, c'est-à-dire l'implantation des juridictions sur le territoire.

Sur ce point, il faut faire la part des choses.

Des études récentes tendent, en effet, à montrer que le coût d'opérations de restructurations s'équilibre avec celui des économies de fonctionnement qu'elles seraient supposées générer. Et je ne parle pas du coût humain ni du coût en termes d'aménagement du territoire.

Il me semble bien plus réaliste et profitable de réfléchir à la constitution de pôles de spécialisation dans la structure existante. Il s'agirait de concentrer dans certaines juridictions des compétences autour de certains thèmes techniques nécessitant «une force de frappe concentrée». Je pense, notamment, au droit économique, qu'il s'agisse de la consommation mais aussi de la prévention et du règlement des difficultés des entreprises.

En matière de structure, l'effort me paraît parallèlement et surtout devoir être mené à l'intérieur des juridictions: favoriser la mise en commun des compétences et la pluridisciplinarité des équipes, éviter les redondances, supprimer les circuits inutilement longs, voilà quelques exemples.

- *Les méthodes*

Depuis dix ans, de nombreuses études ont été menées sur les manières de traiter mieux et plus vite le contentieux.

Je ne vais pas détailler les différentes méthodes à mettre en place. Je voudrais juste donner une piste et, d'autre part, mettre en évidence quelques pièges dont il faut se méfier.

L'axe d'effort en cette matière doit porter en priorité sur le développement de l'efficacité de la gestion des flux, grâce à divers outils comme les tableaux de bord et ensuite, quand cela paraît nécessaire, sur des réformes procédurales.

Mais j'insiste sur le fait qu'il faille, à mon sens, toujours commencer par chercher les améliorations possibles à droit constant.

De plus, si les réflexions ont été nombreuses, les réalisations n'ont pas toujours suivi.

Il est vrai que faire évoluer les méthodes, c'est bousculer bien des équilibres intérieurs et extérieurs à la juridiction. C'est pourquoi, tant dans ce domaine que dans celui de l'amélioration des structures internes aux juridictions dont je parlais il y a un moment, je souhaite qu'une plus grande effectivité des réformes soit assurée par la mise en place de missions systématiques de conseil aux juridictions qui seraient diligentées par la chancellerie en association avec des praticiens de terrain.

Dans le même sens, il est nécessaire de procéder régulièrement à des évaluations des conditions dans lesquelles fonctionne le service. Il faudra que chacun y soit associé. Cela ne peut être que source d'enrichissement car chaque magistrat et chaque fonctionnaire doit se sentir complètement partie prenante dans la recherche du meilleur accomplissement du service. De telles évaluations, enfin, seront à relier avec les objectifs contractuels que je souhaite à l'avenir voir fixer entre la chancellerie et les chefs de juridictions en matière de gestion. De tels contrats d'objectifs me paraissent la clef d'un partenariat renouvelé entre la chancellerie et les juridictions, car ils mettront clairement en regard des moyens et des actions à réaliser.

Si les voies à emprunter sont claires, les pièges sont nombreux dans le domaine des méthodes. Il faut se garder, en effet, sous couvert de rationalisation, de toucher à l'essence de la justice et aux droits fondamentaux des citoyens.

Ainsi, par exemple, placer l'impératif de gestion en première priorité en cherchant à dériver le plus possible d'affaires de leur cours judiciaire pour les réorienter vers d'autres structures de traitement (commissions administratives, etc.) peut conduire, si c'est poussé jusqu'à l'absurde, à un véritable déni de justice.

Vous comprenez bien que, s'il est légitime de chercher à favoriser une solution extrajudiciaire pour le bien des citoyens et de la paix civile, il est, à l'inverse, pervers de rechercher une telle réorientation des affaires dans le seul but de soulager les juridictions.

Ces dangers ne doivent pas, pour autant, dissuader de rechercher et de mettre en œuvre, inlassablement, de meilleures méthodes de traitement des affaires car, en définitive, si le juge maîtrise les flux, il rend le meilleur service aux justiciables. D'autre part, l'indépendance de la justice est mieux garantie car, au lieu d'être le jouet de son environnement, elle maîtrise pleinement ses conditions d'exercice. En d'autres termes, elle maîtrise tant la nature que les modalités de son activité!

- *Les moyens*

Je parlais, tout à l'heure, des moyens nouveaux qui sont indispensables à notre justice.

Vous savez que le Président de la République et le gouvernement ont fait de la justice une véritable priorité. Les conditions particulièrement favorables dans lesquelles le collectif budgétaire a été élaboré pour mon ministère en sont l'un des premiers signes. Croyez bien que je n'ai pas l'intention de m'arrêter en si bon chemin.

Il serait au demeurant illusoire, pour ne pas dire malhonnête, de continuer à demander aux magistrats et fonctionnaires de fournir un effort supplémentaire alors que leurs moyens n'ont pratiquement pas progressé.

Je l'ai dit et je le répéterai sans cesse: le temps des potions homéopathiques est révolu.

Je souhaite, toutefois, clairement indiquer que pour être efficacement mis à disposition de la justice, ces moyens doivent être ciblés sur des objectifs fonctionnels. En d'autres termes, je ne veux pas que l'on donne des moyens pour avoir des moyens, ce qui ne veut rien dire. Il faut plutôt que tous les moyens nouveaux accordés à la justice apportent leur soutien aux actions de modernisation. Le moyen n'est pas une fin en soi, ce n'est qu'un instrument logistique destiné à soutenir le meilleur accomplissement du service.

Dans le même esprit, il est nécessaire que l'on parvienne à une allocation optimale de ces moyens. Nous ne pouvons évidemment pas nous permettre de conserver en certains endroits des moyens surabondants alors qu'ailleurs ils font cruellement défaut. Je souhaite ainsi que les services de la chancellerie, en liaison avec les chefs de cour, procèdent à l'étude puis à la mise en œuvre de toutes les actions nécessaires en ce domaine. Que l'on ne s'y trompe pas, il y a là une condition essentielle pour obtenir des moyens nouveaux.

Voilà qui me donne l'occasion de souligner que la réflexion sur les moyens de la justice doit s'accompagner nécessairement d'une réflexion sur ses missions.

En effet, le retour en force du droit dans nos sociétés, le développement incessant et à certains égards anarchique des missions de la justice doit conduire à s'interroger sur les limites qu'il convient d'assigner à son rôle dans la société.

Je suis convaincu qu'en sortant des prétoires où elle était restée confinée des siècles durant pour intervenir au plus près des problèmes de nos concitoyens, la justice a répondu aux attentes de notre société. Mais en même temps, à trop étendre ses missions dans des domaines comme celui de l'intervention sociale par exemple, la justice se disperse et en vient à officier dans des matières où elle a peu de légitimité et peu de technicité.

Je souhaite donc, en concours avec des représentants de l'ensemble du monde judiciaire et juridique notamment, que l'on mène une réflexion sur les différents périmètres qui doivent respectivement dans notre société être assignés au droit, à la justice au sens large du terme.

Eléments de conclusion

Je voudrais, pour conclure, m'adresser aux plus jeunes d'entre nous, aux auditeurs de justice ici présents. Je voudrais leur dire qu'ils ont certainement choisi cette très belle profession de magistrat dans le but de juger, de dire le droit, d'apaiser les conflits.

Telle est assurément l'essence de leur mission.

Mais qu'ils se souviennent, eux qui sont les magistrats et les responsables du XXI^e siècle, que la gestion commande le meilleur accomplissement de leur mission. Qu'ils ne la négligent donc jamais.

C'est ainsi qu'ils pourront mieux remplir leur mission et mieux la maîtriser, par conséquent mieux garantir les principes fondateurs de la justice.

Soyez donc des juges et des procureurs, mais soyez aussi des administrateurs. Vous serez aidés dans cette dernière tâche par les 18 000 fonctionnaires de justice, dont la compétence n'est plus à démontrer et, pour prolonger ce que je disais sur les synergies et les équipes de professionnels, souvenez-vous que vous n'êtes pas 6 000 magistrats et 18 000 fonctionnaires, mais 24 000 gens de justice.

Souvenez-vous que la gestion ne doit pas se faire au détriment de l'accomplissement de la mission de justice mais, au contraire, en vue de celle-ci.

Souvenez-vous aussi, toujours, que moderniser n'est pas l'œuvre d'un jour. Cela demande, en fait, une révolution permanente des cœurs et des esprits.

En attendant, vous pouvez compter sur l'engagement total du Président de la République, du gouvernement et de moi-même pour mener ce combat à vos côtés.

Contribution du représentant de

l'Albanie

I. L'organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. L'organisation générale des juridictions

Les juridictions albanaises ne sont pas spécialisées et organisées suivant la nature des litiges. Elles traitent à la fois des litiges en matière pénale, civile et administrative (pour cette dernière catégorie de litiges, elles ne sont compétentes que dans les cas prévus par la loi).

La juridiction statuant en deuxième instance est la cour d'appel. Elle traite de tous les recours concernant les litiges susmentionnés. La Cour de cassation est placée au sommet de la pyramide du système judiciaire.

Les juridictions susnommées traitent des litiges entre les particuliers, entre les particuliers et l'autorité publique et entre les autorités publiques.

En Albanie, il n'y a pas de juridictions spécialisées dans le traitement des litiges concernant les mineurs, les relations entre commerçants ou entre employeurs et salariés.

Conformément aux Codes de procédure civile et pénale élaborés récemment, il est prévu de créer des sections spécialisées auprès des tribunaux existants, dont le rôle sera de traiter les litiges concernant les mineurs, ceux entre commerçants et entre les particuliers et l'autorité publique.

2. Le système de recours

En Albanie, il y a une seule cour d'appel. Elle traite, en tant que deuxième instance, des recours intentés contre toute décision prise en première instance. La cour d'appel a la possibilité de se fonder sur des preuves nouvelles pour prendre sa décision.

Toute décision rendue par le tribunal de première instance est susceptible d'un recours. Il existe trois degrés de juridiction:

- le tribunal de première instance;
- la cour d'appel;
- la Cour de cassation.

Les compétences de la Cour de cassation sont comparables à celles de toute autre Cour de cassation en Europe. Elle examine la légalité des décisions rendues par les tribunaux de première instance ou de la cour d'appel. La Cour de cassation contribue également à l'unité de la jurisprudence et de la pratique judiciaire.

3. La carte judiciaire

Les tribunaux de première instance sont répartis suivant la division administrative du pays. Il y a 36 unités administratives et chacune compte un tribunal de première instance. On l'appelle tribunal de district. Il agit conformément à la loi et son ressort couvre l'ensemble du territoire de l'unité administrative.

B. Les acteurs du système judiciaire

1. Le juge

Pour être juge, la condition préalable est d'être titulaire du diplôme universitaire en droit (délivré au bout de quatre ans d'études universitaires). Les juges sont recrutés parmi les juges assesseurs. Les juges et les juges assesseurs sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature. Les juges peuvent également être recrutés parmi le parquet, le barreau ou des juristes du secteur public ou privé. Dans tous les cas, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui est compétent pour la nomination, la destitution, la mutation, la promotion et les mesures disciplinaires applicables aux juges.

Mis à part les séminaires de formation destinés aux magistrats, il n'y a pas de système de formation proprement dit comparable à une école de la magistrature. On envisage d'en créer une cette année.

Les rémunérations des juges et des juges assesseurs sont approuvées par le Parlement.

2. Le magistrat du parquet

Voir ci-dessus.

3. Représentation et assistance des parties

Conformément à la nouvelle loi sur les avocats, le candidat doit satisfaire à un certain nombre de conditions: être titulaire d'un diplôme en droit, avoir effectué un stage d'une durée d'un an au sein d'un cabinet d'avocat, avoir déposé une demande écrite adressée à la Chambre nationale des avocats, etc. Si cette demande s'avère recevable, le candidat doit passer un examen devant une commission composée de juristes expérimentés et présidée par un de ses membres désigné par le ministre de la Justice.

La loi ne fixe aucun mode de rémunération pour les avocats. Il n'existe pas non plus de système tarifaire de fixation des honoraires des avocats.

4. Autres assistants (assistant, greffier, collaborateur)

Les juges assesseurs exercent leurs fonctions au sein des juridictions de première instance. Pour certains litiges, la cour est constituée par un juge (président) et deux juges assesseurs. Tous les juges assesseurs sont diplômés en droit.

Chaque juridiction emploie également des greffiers qui assistent aux audiences, prennent des notes et rédigent les procès-verbaux.

Différents types d'experts peuvent être appelés à faire des expertises, rédiger et présenter des rapports conformément aux exigences et à la nature des affaires.

C. L'accès au juge

1. Il existe un système d'information et de consultation pour les usagers de la justice préalablement au procès. En matière civile, sur demande de la partie en cause ou du juge et en présence de l'autre partie, une séance de consultation peut avoir lieu en vue d'arriver à un règlement amiable. Ce système peut également être appliqué pour certaines contraventions pénales.

Le Code de procédure civile encore en vigueur ne prévoit pas de prise en charge financière des frais d'instruction engagés par les justiciables préalablement au procès. Le projet de Code de procédure civile prévoit des dispositions relatives aux frais de justice mais nous ne sommes pas actuellement en mesure de fournir une réponse sur les modalités de la prise en charge de ces frais.

2. Il n'existe pas de système de prise en charge publique des frais d'assistance au cours d'un procès mais il est envisagé d'en inclure un dans le nouveau Code de procédure civile.

3. Il existe une section d'exécution des décisions de justice auprès de chaque tribunal de première instance dans laquelle agissent les huissiers de justice. Le taux de prélèvement des frais d'exécution est le suivant: il est de 5 % sur la valeur de l'objet de la décision de justice pour les personnes morales et de 2 % pour les personnes physiques. Il n'y a pas de système de prise en charge publique des frais nécessaires pour assurer l'exécution des décisions de justice. Les mesures d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours.

II. Gestion d'une procédure

A. Caractères généraux d'une procédure civile

La partie intéressée introduit l'affaire et saisit le tribunal par une demande écrite accompagnée des preuves dont elle dispose, même celles concernant la partie

adverse. La demande écrite est adressée au président du tribunal du district. Celui-ci, à qui il incombe de répartir les affaires entre les juges, désigne le juge devant traiter l'affaire. Le juge procède au départ à une consultation préalable entre les parties au litige, puis procède au jugement de l'affaire en audience publique. Les parties ont toute liberté pour présenter durant l'audience des preuves à l'appui de leur demande. La cour, composée d'un juge (le président) et de deux juges assesseurs statue sur l'affaire. Elle agit et statue comme un organe collégial.

La procédure est à la fois écrite et orale: la demande est présentée par écrit et le débat se fait oralement durant l'audience. Les moyens de la défense peuvent être présentés oralement durant l'audience et peuvent ensuite être déposés par écrit. Les procédures sont publiques et contradictoires. Ce n'est pas un système inquisitoire.

Chacune des parties est libre d'engager un représentant ou un avocat de son choix. Elles sont libres également de se défendre et de faire valoir elles-mêmes leurs intérêts durant l'audience, sauf auprès de la Cour de cassation où seuls les avocats peuvent être représentants des parties.

B. Le procès civil

Comme il a été mentionné ci-dessus, la demande écrite est déposée au tribunal à l'attention du président. Cette demande doit être accompagnée de toute preuve disponible, y compris celles concernant la partie adverse.

Les moyens de la défense sont portés à la connaissance du tribunal oralement ou par écrit. Les arguments en faveur des parties sont présentés par écrit et/ou oralement durant la consultation préalable et/ou durant l'audience.

La décision est rendue par écrit. Le juge doit motiver ses décisions. Il y présente les éléments de fait et de droit sur lesquels il s'est basé pour statuer.

Le juge doit accorder toute son attention aux propos et aux arguments des parties et/ou de leurs représentants, veiller au respect du contradictoire et examiner les preuves fournies par les parties. Quand cela s'avère nécessaire, il peut ordonner la recherche de preuves supplémentaires. Le juge doit veiller à bien maîtriser la durée du procès et surtout à rendre sa décision dans les plus brefs délais. Quant à l'exécution de la décision, le juge n'y joue aucun rôle. C'est l'huissier de justice qui s'occupe de l'exécution des décisions.

Les chiffres clés de la justice

Population totale		3,3 millions d'habitants
Nombre de juridictions:		
. Cour de cassation		1
. cour d'appel		1
. cour d'appel militaire		1
. tribunaux de première instance		36
Nombre de juges (1re inst. et cour d'appel)		352
Nombre de juges assesseurs (1re instance)		293
Nombre de magistrats (Cour de cassation)		11
Nombre de magistrats du parquet		250
Nombre d'avocats		703
Nombre d'agents autres que magistrats (1re instance et cour d'appel)		475
Nombre d'affaires en matière civile		
- juridictions de 1re instance	introduites	décisions rendues
au cours de l'année 1993	43 245	37 441
au cours de l'année 1994	63 535	52 924

Contribution du représentant du

Bélarus

Conformément à la Constitution de la République de Bélarus et à la loi du 13 janvier 1995 «sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges en République de Bélarus», ce pouvoir appartient exclusivement aux tribunaux régulièrement constitués et est exercé indépendamment des pouvoirs législatif ou exécutif.

L'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie grâce aux modalités spécifiques d'instauration du système judiciaire de la République de Bélarus ainsi qu'aux modes d'élection, de nomination et de révocation des juges.

Les présidents de la Cour suprême et du Tribunal économique supérieur, leurs adjoints et les assesseurs de ces juridictions sont élus par la Cour suprême de la République de Bélarus et demeurent en fonction à titre définitif. Les juges des tribunaux d'instance, de la ville de Minsk, des tribunaux d'arrondissement (municipaux), militaires, d'instance commerciaux, ainsi que de leurs pendants, les tribunaux municipaux et d'arrondissement commerciaux, ainsi que les juridictions spécialisées sont nommés par le Président de la République de Bélarus et exercent, eux aussi, leurs fonctions à titre définitif, à l'exception des personnes nommées juge pour la première fois. Les juges de tous les tribunaux ne peuvent être révoqués ni mutés à un autre poste ou à un autre tribunal sans leur consentement personnel. Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un juge que pour les motifs et selon la procédure prévus par la «loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges en République de Bélarus».

Le pouvoir judiciaire est actuellement exercé par des juridictions de droit commun et des tribunaux commerciaux. Font partie des premières la Cour suprême de la République de Bélarus, les tribunaux d'instance de la ville de Minsk, d'arrondissement (municipaux) ainsi que les tribunaux militaires. Les tribunaux commerciaux comprennent le Tribunal commercial supérieur de la République de Bélarus, les tribunaux d'instance commerciaux ainsi que leurs pendants. Des tribunaux commerciaux peuvent également être créés dans les villes et les arrondissements.

Des organes collégiaux spécifiques peuvent être créés à l'intérieur des juridictions de droit commun ou des tribunaux commerciaux.

Des organes collégiaux spécialisés dans les affaires pénales et civiles ont été créés auprès des tribunaux d'instance et de la ville de Minsk et auprès de la Cour suprême de la République de Bélarus. Celle-ci comprend l'Organe collégial militaire. Lorsque la législation nationale le prévoit, des tribunaux spécialisés peuvent être créés au sein des juridictions de droit commun et des tribunaux commerciaux, tels que les tribunaux pour mineurs, les tribunaux des affaires familiales, administratifs, fonciers, fiscaux, etc.

Le nombre des juges d'un tribunal militaire d'arrondissement (municipal) ainsi que du Tribunal militaire supérieur de la République de Bélarus est fixé par le Président de la République de Bélarus sur recommandation conjointe du ministre de la Justice et du président de la Cour suprême de la République de Bélarus. Le nombre des juges de la Cour suprême de la République de Bélarus est fixé par le Soviet suprême de la République de Bélarus sur recommandation du président de la Cour suprême.

Conformément au Code de procédure civile de la République de Bélarus, les juridictions de droit commun sont compétentes pour connaître des litiges concernant les relations civiles, familiales, de travail, les entreprises collectives, l'utilisation et la protection des ressources naturelles, sous réserve qu'au moins l'une des parties au litige soit une personne physique; elles jugent également les plaintes concernant les fraudes relatives aux listes électorales ou aux bulletins de vote, l'action d'organes ou de fonctionnaires liée aux amendes administratives infligées à des personnes physiques, le refus d'un préposé à l'état civil d'inscrire des rectifications ou des modifications dans le fichier, les actes par-devant notaire ou le refus d'instrumenter, les mesures du gouvernement, d'organismes publics ou autres ou celles de fonctionnaires qui portent atteinte aux droits individuels, les demandes liées au recouvrement des arriérés des impôts locaux ainsi que l'assurance obligatoire.

La loi «sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges de la République de Bélarus» prévoit la possibilité de créer des tribunaux spécialisés dans le cadre des juridictions de droit commun ou commerciales, tels que les tribunaux pour mineurs, des affaires familiales, administratifs, fonciers ou autres.

Cependant, il convient de noter que de pareils tribunaux n'ont pas été créés dans le cadre du système judiciaire de la république. Selon la pratique actuelle, les litiges concernant les mineurs, les relations entre employeurs et salariés et d'autres questions complexes sont traités par les présidents des tribunaux et des juges expérimentés, ce qui signifie que tous les tribunaux d'arrondissement (municipaux) connaissent une spécialisation selon les catégories d'affaires qui leur sont soumises.

La législation de la République de Bélarus ne prévoit aucune juridiction de recours. Par ailleurs, les fonctions d'une juridiction de recours sont exercées par les tribunaux d'instance, le tribunal municipal de Minsk et la Cour suprême de la République de Bélarus, habilités à se saisir de toute affaire traitée par un tribunal d'instance régional ou le tribunal municipal de Minsk, la Cour suprême de la République de Bélarus étant habilitée, quant à elle, à se saisir des procédures pendantes devant n'importe quel tribunal du pays et à juger le fond de l'affaire.

En renvoyant une affaire à la suite d'un appel, d'un recours en cassation ou d'une contestation, ces tribunaux peuvent annuler un jugement erroné et rendre un nouveau jugement dans l'affaire considérée. Les parties au procès, ou leurs mandataires, qui contestent le jugement du tribunal, peuvent relever appel ou se pourvoir en cassation auprès d'un tribunal d'instance régional, du tribunal de Minsk ou de la Cour suprême de la République de Bélarus.

La Cour suprême de la République de Bélarus est l'organe judiciaire suprême parmi les juridictions de droit commun de la république. Dans le cadre de ses compétences, elle peut juger en appel les affaires qui lui sont soumises, annuler ou réviser un jugement erroné ou réformer un jugement à la suite de circonstances nouvelles, ou statuer en tant que tribunal de première instance lorsque la législation de la République de Bélarus le prévoit; elle examine et généralise les pratiques judiciaires, analyse les statistiques judiciaires et publie des commentaires sur les difficultés liées à l'application de la législation bélarusse, survenue au cours des procédures. Les observations formulées durant la session plénière de la Cour suprême de la République de Bélarus ont valeur obligatoire pour les tribunaux ainsi que pour tout organe judiciaire ou responsable de l'administration judiciaire qui:

- contrôle le respect, par les juridictions nationales, des observations de la session plénière de la Cour suprême;
- demande à la Cour constitutionnelle de la République de Bélarus de se prononcer sur la conformité d'un acte législatif avec la Constitution;
- assiste les tribunaux en vue de l'application de la loi;
- prend, dans le cadre de ses compétences, certaines décisions concernant des questions liées aux traités internationaux conclus par la République de Bélarus;
- exerce d'autres fonctions en conformité avec la législation en vigueur.

D'après la Constitution bélarusse, l'initiative législative appartient à la Cour suprême.

Constituant l'élément fondamental du système judiciaire de la République de Bélarus, des tribunaux d'arrondissement (municipaux) ont été créés et fonctionnent dans tous les chefs-lieux d'arrondissement. Des tribunaux municipaux s'ajoutent aux tribunaux d'instance dans les grandes villes bélarusses (telles que Baranovichi, Pinsk, Novopolotsk, Polotsk, Orsha, Lida, Molodechno, Zhodino, etc.). Des tribunaux d'arrondissement existent dans tous les chefs-lieux régionaux comportant une division administrative en arrondissements. Chaque région de la République de Bélarus possède un tribunal d'instance situé dans son chef-lieu; le tribunal municipal de Minsk possède le statut de tribunal d'instance.

La Cour suprême de la République de Bélarus est située à Minsk.

Peut être nommé juge tout citoyen de la République de Bélarus ayant atteint l'âge de 25 ans, reçu une formation juridique, n'ayant jamais commis d'acte illicite, ayant exercé une profession juridique pendant au moins deux ans ou suivi un stage de deux ans et réussi l'examen d'aptitude à la profession de juge. Les candidats aux fonctions de juge auprès des tribunaux d'instance, du tribunal municipal de Minsk ou des tribunaux militaires bélarusses doivent avoir exercé les fonctions de juge pendant au moins trois ans, alors que les candidats aux mêmes fonctions auprès de la Cour suprême

de la République de Bélarus doivent avoir exercé les fonctions de juge pendant au moins cinq ans. Tout citoyen de la République de Bélarus qui a atteint l'âge de 23 ans, reçu une formation juridique et jamais commis d'acte illicite peut devenir juge statuant sur les affaires administratives ou agent d'exécution.

Les candidats aux fonctions de juge d'un tribunal d'arrondissement sont choisis par les services judiciaires des comités exécutifs régionaux et du comité exécutif de la ville de Minsk, conjointement avec les tribunaux d'instance et le tribunal municipal de Minsk; les résultats sont soumis à l'avis d'un collège d'examineurs formé par les juges des tribunaux d'instance. Cet organe décide du recrutement éventuel des candidats comme juges. A la suite de la décision du collège des examinateurs, le chef du service judiciaire et le président du tribunal d'instance concerné soumettent les candidatures à l'avis d'un organe collégial au sein du ministère de la Justice. A la suite de la décision de ce dernier, le ministre de la Justice, conjointement avec le président de la Cour suprême, soumet les candidatures retenues au Président de la République de Bélarus. Les juges sont nommés par ce dernier.

Les candidats aux fonctions de juges d'un tribunal d'instance ou du tribunal municipal de Minsk sont choisis par les présidents des tribunaux concernés qui, sur décision de l'organe collégial des examinateurs, soumettent les candidatures à l'avis de l'organe collégial du ministère de la Justice. La procédure applicable à la proposition des candidatures et à la nomination des candidats est la même que celle qui concerne les tribunaux d'arrondissement.

Les candidats aux fonctions de juge à la Cour suprême de la République de Bélarus sont choisis par le président de la Cour suprême. Le président de la Cour suprême, ses adjoints et les assesseurs de la Cour sont élus par le Soviet suprême de la République de Bélarus. Les juges élus ou nommés, à l'exception des juges nommés pour la première fois, demeurent en fonction à titre définitif. Les juges des affaires administratives et les agents d'exécution sont nommés pour une durée de cinq ans par le Président de la République de Bélarus.

Dans la République de Bélarus, le salaire des juges est fixé par le Président de la République en fonction de leurs compétences et de leurs états de service.

Le salaire du président de la Cour suprême et du Tribunal économique supérieur de la République de Bélarus et de leurs adjoints est égal à celui du président du Soviet suprême de la République de Bélarus et de ses adjoints. Selon le poste qu'ils occupent, le salaire des juges est fixé au prorata du salaire des présidents de la Cour suprême et du Tribunal commercial supérieur, sans être inférieur à 50 % du salaire de ces derniers.

Le salaire d'un juge assesseur ne peut être inférieur à 80 % du salaire du président de la juridiction concernée.

La défense professionnelle des droits et intérêts légitimes des personnes physiques ou morales, dans les affaires civiles ou les affaires concernant des infractions

administratives commises par des organes d'instruction ou des organes judiciaires, est assurée par des avocats.

Peut exercer la profession d'avocat tout citoyen de la République de Bélarus ayant reçu une formation juridique, exercé une profession juridique pendant au moins trois ans ou suivi un stage de six mois à un an, réussi l'examen d'aptitude à la profession d'avocat et obtenu une licence l'habilitant à exercer cette profession.

La licence conférant le droit d'exercer la profession d'avocat est octroyée par le ministère de la Justice de la République de Bélarus à la suite d'une décision de la commission d'aptitude du barreau au sein de l'ordre des avocats de la République de Bélarus. La licence est délivrée pour une durée indéterminée.

La composition de la commission d'aptitude du barreau est approuvée par le ministre de la Justice.

Cette commission vérifie les connaissances professionnelles des candidats ainsi que leurs qualités morales. Nulle personne incapable ou ayant une capacité limitée, ayant commis des infractions préméditées ou ayant été licenciée à la suite d'une infraction n'est autorisée à exercer la profession d'avocat.

Les personnes ayant obtenu la licence les habilitant à exercer la profession d'avocat peuvent soit rejoindre l'ordre des avocats soit exercer cette activité à titre individuel; elles peuvent également fonder une association, un cabinet ou un bureau. Telles sont, en fait, les modalités de nomination à un emploi.

Les honoraires de l'avocat sont négociés entre celui-ci et la personne ayant sollicité son concours.

Pour certains types d'affaires et certaines catégories de la population, l'assistance judiciaire est fournie gratuitement par les membres de l'ordre des avocats.

Dans les affaires civiles, peuvent représenter les parties, outre les avocats, les employés d'une entreprise (pour les questions relatives à celle-ci), les mandataires autorisés d'un syndicat (dans les affaires qui mettent en cause des personnes dont les droits et intérêts sont protégés par le syndicat), les mandataires autorisés d'une exploitation collective qui, en vertu de la législation, d'un statut ou de la situation juridique de l'organisme, sont habilités à défendre les droits de leurs membres ou d'autres personnes, une personne mandatée par ses complices ainsi que toute personne autorisée à cet effet par le tribunal saisi.

Les mandataires sont autorisés à participer aux débats en vertu d'une procuration dûment établie ou à la suite d'une requête orale présentée par une personne morale ayant la qualité de partie.

Les mandataires ainsi autorisés soumettent au tribunal les documents attestant leur faculté de représenter les intérêts des personnes incapables.

Les mandataires désignés par le tribunal prouvent leur droit à participer aux débats en produisant une copie du jugement du tribunal qui les a désignés.

Dans une affaire civile, les parties, leurs mandataires et leurs avocats ont le droit d'examiner avant le procès les preuves produites et de prendre des notes relatives aux pièces du dossier. Les honoraires d'avocat de la partie en faveur de laquelle le tribunal a rendu son jugement doivent être remboursés par l'autre partie à concurrence d'un montant maximum de 5 % de la valeur du litige lorsque la partie demanderesse a obtenu satisfaction, ou d'une partie de la valeur du litige lorsqu'elle a été déboutée par le tribunal.

Selon le Code de procédure civile de la République de Bélarus, les frais de justice afférents à la garde et au transport des biens d'un débiteur, les avis judiciaires concernant une vente aux enchères d'un bien, les frais d'expertise, les frais de transport d'un agent d'exécution à l'emplacement du bien, et d'autres frais liés à l'exécution du jugement, sont payés sur la base d'une estimation des coûts établie par le tribunal auquel appartient l'agent d'exécution.

L'agent d'exécution établit une liste des frais concernant l'exécution définitive du jugement et la soumet au juge.

Sur décision du juge, le débiteur doit verser au budget de l'Etat, conformément au jugement, le montant de ses frais, indépendamment d'une éventuelle réquisition portant sur un bien ou sur un montant.

Le tribunal d'arrondissement comprend le président, les juges assesseurs, les juges des affaires administratives et les agents d'exécution.

Lorsqu'un tribunal d'arrondissement (municipal) est composé d'au moins cinq juges, un vice-président est nommé.

Le personnel judiciaire veille à l'application de la loi, à la généralisation des pratiques judiciaires; il analyse les statistiques judiciaires et exerce d'autres fonctions judiciaires.

Les agents d'exécution ont pour fonction l'exécution des jugements, décisions ou conclusions concernant une réquisition de propriété et de toutes autres décisions ou conclusions conformes à la loi.

Les tribunaux de première instance jugent les affaires civiles et pénales et, en cas de besoin, les infractions administratives avec le concours d'un greffier.

Un adjoint du président est nommé dans les tribunaux comprenant au moins six juges.

Toutes les activités des tribunaux sont organisées par les présidents ou, en leur absence, par les vice-présidents.

Le président du tribunal:

- préside les audiences, désigne les juges appelés à présider les audiences en fonction de leur expérience et de la complexité des affaires, affecte les juges à d'autres tâches;
- organise l'accueil des justiciables, l'examen des requêtes et des recours;
- au besoin, désigne des groupes spécifiques de juges pour examiner certaines catégories d'affaires (mineurs, affaires familiales ou autres);
- dirige l'étude et la diffusion des pratiques judiciaires, l'archivage des statistiques judiciaires, adresse des requêtes aux organes de l'Etat, associations publiques ou fonctionnaires de l'administration pour faire obstacle à d'éventuelles infractions à la loi, forme des recours auprès de la Cour suprême de la République de Bélarus afin que celle-ci soumette à la Cour constitutionnelle bélarusse des propositions visant à contrôler la constitutionnalité des actes de l'administration publique;
- présente des propositions concernant la nomination d'agents d'exécution, dirige les travaux de ces derniers;
- dirige les travaux du personnel de l'administration judiciaire;
- dirige les travaux du personnel technique;
- s'applique à améliorer la compétence des employés de l'administration judiciaire;
- exerce d'autres fonctions conformes à la législation en vigueur.

Les vice-présidents des tribunaux d'arrondissement (municipaux) sont nommés par le Président de la République de Bélarus pour une durée de sept ans sur proposition conjointe du ministre de la Justice et du président de la Cour suprême. Dans le cadre de ses compétences, le vice-président d'un tribunal d'arrondissement (municipal) dirige les travaux du tribunal, exerce les fonctions du président en l'absence de ce dernier ou lorsque celui-ci est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions.

Les décisions importantes concernant les activités du tribunal sont prises par son président ou, en son absence, par le vice-président.

Les tribunaux sont financés par le budget de l'Etat. Ils n'ont pas de budget autonome.

Les dépenses sont estimées pour chaque poste individuel. Les crédits sont alloués aux départements de la justice des comités exécutifs régionaux et du comité exécutif de la ville de Minsk qui, de manière centralisée, paient les salaires, règlent les frais de construction, de réparation et de chauffage des immeubles, les frais de téléphone, les

frais postaux et les autres dépenses afférentes à l'entretien et au fonctionnement des tribunaux.

Après avoir pris l'avis du ministère des Finances, le ministère de la Justice arrête le fond réservé à l'entretien des tribunaux.

L'entretien des tribunaux est organisé de manière centralisée. Le ministère de la Justice achète le matériel de bureau nécessaire, qui est ensuite envoyé aux départements de la justice pour être ultérieurement réparti parmi les tribunaux.

Les affaires en attente sont réparties parmi les juges par le président ou son adjoint. Celui-ci tient compte de la complexité et de la fréquence des affaires ainsi que de l'expérience des juges et de la catégorie à laquelle appartient une affaire déterminée. Le président du tribunal et son adjoint surveillent le respect du délai fixé pour une procédure. En suivant les activités des différents tribunaux d'arrondissement (municipaux) et des tribunaux militaires intergarnisons, des tribunaux d'instance, de la ville de Minsk, des tribunaux militaires bélarusses et de la Cour suprême de la République de Bélarus, y compris d'autres activités, ils veillent au respect, par ces tribunaux, du délai fixé pour les affaires dont ils sont saisis.

A la fin d'un semestre et annuellement, chaque tribunal de la République de Bélarus communique au ministère de la Justice son rapport pour la période considérée, y compris des données concernant le respect du délai fixé pour les procédures.

Au terme d'une affaire civile ou d'une affaire pénale ayant une incidence patrimoniale, et une fois que les jugements ou sentences sont passés en force de chose jugée, les tribunaux rendent des ordonnances de saisie-exécution et prennent les mesures appropriées en vue de l'exécution du jugement ou de la sentence.

Dans les affaires civiles, la procédure civile bélarusse prévoit l'oralité des débats.

Lors des audiences, le greffier désigné pour une session déterminée dresse le procès-verbal de l'ensemble des mesures arrêtées par le tribunal.

Toutes les audiences sont publiques, sauf lorsque des secrets d'Etat risquent d'être divulgués du fait de la publicité des débats.

Sur décision motivée du tribunal (du juge), les débats se tiennent à huis clos pour empêcher la divulgation d'informations sur la vie privée des parties ou pour protéger le caractère confidentiel d'une adoption de mineur. Assistent aux audiences à huis clos les parties, les représentants d'organisations et d'exploitations collectives, lorsque le tribunal les y autorise, et, au besoin, d'autres personnes intéressées par l'affaire considérée. Les audiences à huis clos se déroulent selon les règles de procédure. Tous les jugements sont rendus en audience publique. Les parties ou autres personnes engagées dans la procédure font devant le tribunal (le juge) une déposition orale concernant les circonstances de l'espèce ou sollicitent le versement au dossier des pièces qu'elles ont produites. Les personnes engagées dans la procédure peuvent s'interroger

les unes les autres. A leur demande, les parties à un procès civil peuvent se faire assister par un avocat ou un mandataire spécialement constitué à cet effet.

Une procédure civile est engagée par le tribunal à la demande d'une personne qui réclame la protection de ses droits, d'un procureur, d'un organe gouvernemental, d'un syndicat, d'une entreprise, d'une administration publique, d'un citoyen. Les demandes sont présentées par écrit. Les requérants peuvent déposer soit oralement, soit par écrit. Le jugement du tribunal ne peut être rendu que sous forme écrite.

Les audiences sont présidées par le président du tribunal, son adjoint ou un assesseur.

Le juge qui préside l'audience dirige les débats en recueillant le témoignage des parties, élucide de manière exhaustive et objective toutes les circonstances de l'affaire ainsi que les droits et obligations des parties et, enfin, écarte des débats tout ce qui ne concerne pas l'affaire en cause.

Il prend les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement de la session du tribunal.

En date du 1^{er} janvier 1995, la population totale de la République de Bélarus s'est élevée à 10 319 400 habitants.

Il existe en République de Bélarus 162 juridictions de droit commun, à savoir:

- tribunaux d'arrondissement (municipaux): 154;
- tribunaux d'instance, tribunal municipal de Minsk: 7;
- Cour suprême de la République de Bélarus: 1.

Le nombre des juges est de 635 aux tribunaux d'arrondissement (municipaux), de 147 aux tribunaux d'instance et au tribunal municipal de Minsk, et de 40 à la Cour suprême de la République de Bélarus.

Il y a quatre-vingts juges pour un million d'habitants. Par rapport à 1980, le nombre des juges en République de Bélarus a doublé.

En 1995 ont été nommés des assesseurs des présidents de tribunal (114 conseillers et conseillers principaux à tous les tribunaux d'arrondissement municipaux importants comprenant plus de cinq juges), aux tribunaux d'instance et de la ville de Minsk ainsi qu'à la Cour suprême de la République de Bélarus. Les tribunaux d'arrondissement (municipaux) comptent 587 agents d'exécution, 1 160 greffiers, cadres de l'administration judiciaire, archivistes et autres membres du personnel judiciaire.

986 avocats défendent les intérêts des citoyens.

En 1994, 126 318 procès civils ont été menés en première instance devant les juridictions ordinaires du pays. Celles-ci ont rendu 102 058 jugements, dont:

- tribunaux d'arrondissement (municipaux): 126 212;
- tribunaux d'instance et tribunal municipal de Minsk: 95;
- Cour suprême de la République de Bélarus: 12.

En 1994, les parts des contentieux, dont la durée fixée n'a pas été respectée étaient respectivement:

- tribunaux d'arrondissement (municipaux): 10,6 %;
- tribunaux d'instance et tribunal municipal de Minsk: 10,6 %;
- Cour suprême de la République de Bélarus: 50 %.

En 1983 (les données concernant l'année 1980 ont été transmises aux archives de l'Etat), les parts des contentieux civils dont la durée fixée a été dépassée étaient respectivement:

- tribunaux d'arrondissement (municipaux): 5,9 %;
- tribunaux d'instance et tribunal municipal de Minsk: 8 %;
- Cour suprême de la République de Bélarus: 0 %.

Parts de contentieux dans le contentieux général civil:

- litiges familiaux: 59,3 %;
- litiges concernant le logement: 9 %;
- litiges patrimoniaux: 0,6 %;
- litiges concernant le droit du travail: 2,9 %.

Chef du département des affaires économiques
V.V. Dragun

Contribution du représentant de la

Croatie

I. Organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. L'organisation des juridictions de la République de Croatie répond à des critères territoriaux établis sur la base de l'organisation administrative territoriale du pouvoir exécutif. Les juridictions de première instance sont les tribunaux municipaux: ils sont compétents pour toutes les procédures civiles en première instance, ainsi que pour certaines procédures pénales (condamnation à la détention ne dépassant pas dix ans). Les procédures pénales pouvant déboucher sur une condamnation à des peines d'emprisonnement dépassant dix ans incombent à la juridiction régionale. Les tribunaux régionaux font également office de juridiction d'appel pour tous les litiges jugés par les tribunaux municipaux. La Cour suprême de la République de Croatie est une cour d'appel pour tous les litiges jugés par les tribunaux régionaux agissant en juridiction de première instance. En même temps - dans des conditions spéciales de procédure - elle statue en troisième instance en cas de recours légal extraordinaire, sous réserve de la limitation de la valeur du litige lorsqu'il s'agit d'une procédure civile, ou de la condamnation à la détention lorsqu'il s'agit d'une procédure pénale. La Cour suprême dispose également du pouvoir de statuer en tant que tribunal de recours légal extraordinaire, dans le cas de procédures portées devant les tribunaux commerciaux ou devant la Cour administrative de la République de Croatie; dans ce cas, elle agit en tant que Cour de cassation. L'organisation du système judiciaire comprend également des tribunaux militaires compétents dans les deux cas suivants: premièrement lorsqu'il s'agit de procédures pénales dans lesquelles sont impliqués des militaires et portant sur des actes criminels, et deuxièmement lorsqu'il s'agit de procédures dans lesquelles sont impliqués des civils et portant sur des actes punissables susceptibles de porter atteinte à l'armée croate. Quel que soit le litige jugé, les tribunaux militaires sont toujours des tribunaux de première instance. La Cour suprême de la République de Croatie lui sert de Cour d'appel. En conclusion, tant les contentieux entre individus que les contentieux opposant les individus à l'autorité publique sont du ressort des tribunaux municipaux. Les tribunaux municipaux et les tribunaux régionaux disposent de départements spéciaux capables de traiter les litiges concernant les mineurs et les litiges entre employeurs et salariés. Les litiges concernant les relations entre les commerçants sont de la compétence des tribunaux de commerce.

2. Il peut être introduit un recours contre toute décision en première instance. De plus, si la valeur du litige dépasse 3 000,00 HRK et si la condamnation prononcée par la Cour en première instance est supérieure à un an d'emprisonnement, il est possible d'introduire soit une demande en révision en troisième instance devant la Cour suprême, soit - s'il s'agit d'affaires criminelles - une demande de réexamen de la condamnation

effective. On peut donc parler de deux niveaux de juridiction: les juridictions municipale et régionale.

3. L'organisation administrative de la République de Croatie est basée sur les régions: il existe en tout 21 régions. La région constitue le premier niveau de la compétence de l'Etat. D'autre part, les municipalités représentent une forme d'organisation regroupant des unités territoriales administratives à un niveau inférieur au précédent, et relevant de l'autorité d'un gouvernement local. La juridiction municipale s'organise autour d'une ou de plusieurs municipalités ou villes ayant le statut municipal. Chaque région compte un tribunal régional agissant en deuxième instance par rapport aux tribunaux municipaux qui statuent dans la région. En termes de dimension, de tradition et de nombre de litiges traités, les juridictions municipales les plus importantes sont celles de Zagreb, Osijek, Rijeka, Split, Pula, Zadar, Bjelovar et Vara'din, et les tribunaux régionaux de Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Bjelovar et Slavonska Po'ega.

B. Acteurs du système judiciaire

1. Pour devenir juge, tout candidat doit satisfaire à diverses obligations figurant dans la nouvelle loi sur les juridictions de la République de Croatie. Avant toute autre chose, le candidat doit avoir terminé la faculté de droit et réussi l'examen devant la Commission désignée par le ministre de la Justice. Concrètement, le candidat est autorisé à passer l'examen après avoir, pendant au moins un an et demi, travaillé en tant qu'assistant d'un juge ou d'un magistrat. L'étape suivante de la formation du candidat juge dure au moins cinq ans, au cours desquels il ou elle travaillera en tant qu'assistant au tribunal, au parquet ou en tant qu'avocat. L'un des éléments clés sur lequel se base la méthode de recrutement consiste en une évaluation des capacités du candidat par l'ensemble des juges et par le juge qui préside le tribunal où le candidat travaille en tant qu'assistant, ainsi que par le président de la Cour régionale compétent.

La nomination des juges incombe à un organe gouvernemental indépendant, le Conseil judiciaire de l'Etat, qui compte 15 membres: huit juges respectables, quatre magistrats du parquet, deux professeurs à la Faculté de droit (en République de Croatie, il y a cinq facultés de droit) et un représentant de l'Association du barreau croate.

Le mode de rémunération est réglé par la loi sur la rémunération des juges. Celle-ci répartit les juges en deux classes salariales en fonction de leur ancienneté et de l'expérience qu'ils ont acquise. Ces classes salariales correspondent à un coefficient spécial appliqué au salaire de base. Quant au salaire de base, il est fixé par le Sabor - le Parlement croate - sur la base des indicateurs statistiques de l'économie.

2. Le recrutement et la formation des candidats magistrats du parquet répond à la même méthode de nomination. Les magistrats du parquet sont nommés par le Conseil judiciaire de l'Etat. Pour des raisons évidentes, le recrutement de nouveaux membres de la magistrature du parquet se fait parmi les assistants travaillant déjà au parquet.

3. Tout candidat se voit décerner un certificat de pratique pour autant qu'il ou elle ait terminé ses études à la Faculté de droit, qu'il ou elle ait presté un stage d'un an et demi auprès d'un juge, d'un procureur ou dans un cabinet d'avocats, et enfin qu'il ou elle ait réussi l'examen devant la Commission désignée par le ministère de la Justice. Après avoir rempli toutes ces obligations, le candidat peut introduire une demande à l'Association du barreau croate. Conformément aux conditions prévues par la loi sur les professions de juristes, c'est exclusivement le Conseil qui dispose du droit de décision quant à l'admission du candidat en tant qu'avocat et quant à son inscription au Barreau. L'octroi du certificat de pratique dépend dans une très large mesure de l'opinion qu'exprime sur le candidat l'Association légale locale.

4. Pour fonctionner correctement, les tribunaux emploient de nombreux agents ayant pour la plupart un diplôme de l'enseignement secondaire. Ce personnel (greffiers, assistants, etc.) exécute les tâches suivantes: tenue des dossiers ou registres, classement de documents, etc. Conformément au Code de procédure des tribunaux, les documents ne peuvent séjourner dans le bureau des juges que pendant les auditions de la Cour et lors de la prise de décision. Le reste du temps, les documents sont conservés au greffe. Les rapporteurs de la Cour jouent également un rôle important: sur l'ordre du juge, ils rédigent la correspondance relative aux dossiers, prennent part aux procédures ou communiquent les décisions.

C. Accès au juge

1. Avant que n'entre en vigueur la nouvelle loi judiciaire, il existait un système de consultation dans les tribunaux. L'aide judiciaire était disponible et gratuite. La nouvelle loi sur les tribunaux décrète qu'il y a lieu d'établir des bureaux locaux de conseil aux citoyens, dont les services sont gratuits. En outre, les avocats sont tenus par la même loi de représenter les personnes dont les moyens sont limités.

2. Pendant le procès, les parties ne peuvent recevoir les conseils que d'un avocat ou par le Bureau local de conseil aux citoyens.

3. Pour tous les recours introduits auprès des tribunaux, ainsi que pour toutes les décisions de justice - y compris les décisions de la Cour d'appel - les parties sont tenues de payer des frais de procédure. Le montant et le mode de paiement sont fixés par la loi sur les frais de procédure de l'Etat. Dans le cas où une partie ne paie pas les frais, la procédure continue, jusqu'à la prise de décision et à son prononcé. Dans ce cas, le recouvrement forcé incombe aux agents du fisc puisque les frais de procédure font partie du budget du gouvernement.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A. Organisation et fonctionnement d'une juridiction

L'organisation et le fonctionnement d'une juridiction dépendent de sa dimension et du nombre de ses juges. Dans les tribunaux les plus importants comme Zagreb, Osijek, Rijeka, Split, les juges sont spécialisés. Par exemple, le tribunal municipal de

Osijek se compose de plusieurs divisions: délinquance juvénile, procédure civile, litige concernant le travail, contentieux familial, procédure extrajudiciaire et exécution. Chaque division dispose de son juge président qui a autorité pour répartir les affaires entre les différents juges et pour organiser des réunions de divisions dans le but de pondérer les opinions judiciaires. Le président du tribunal a pour première tâche l'organisation administrative de la Cour. Deuxièmement, il gère tant les ressources matérielles que les opérations commerciales. De plus, c'est lui qui décide de l'exclusion d'un juge, qui convoque les juges extérieurs et surveille la répartition légale et équitable des différentes affaires. En ce qui concerne la procédure elle-même, les juges sont indépendants et le président du tribunal n'a aucune autorité particulière. Enfin, le président établit un calendrier annuel de sélection des juges pour les différents départements judiciaires, détermine la portée de leurs activités, décide des congés annuels et de toute autre forme d'absence du travail.

B. La gestion des juridictions

Conformément à la loi sur l'attribution du budget de l'Etat, les tribunaux disposent des fonds matériels nécessaires à leur fonctionnement. Ce montant est fixé sur la base d'une de la prévision budgétaire basée sur les dépenses de l'année précédente et sur l'estimation du volume d'affaires à traiter. La gestion de ces fonds incombe au président du tribunal. En même temps, les juges décident en toute indépendance des frais de procédure. Comme nous le mentionnions ci-dessus, le président du tribunal attribue les différents postes à pourvoir et sélectionne tous les ans les juges travaillant dans les différentes divisions du tribunal. Il existe d'autres postes officiels que le président du tribunal attribue au cours de l'année. Le président du tribunal est aussi responsable de la gestion des ressources matérielles.

III. La gestion d'une procédure civile

A l'instar du système judiciaire autrichien, seules les parties peuvent prendre l'initiative de porter une demande à la connaissance du tribunal. On peut considérer que la procédure judiciaire s'engage dès que la demande est signifiée à la partie adverse. Les procédures sont orales, mais chaque mot est écrit par un rapporteur de la Cour. Généralement, les procédures sont publiques mais dans certains cas, elles sont non publiques (divorce, établissement ou renoncement d'une paternité). La procédure présente toutes les caractéristiques d'un contentieux entre les parties et, quoique les parties ne soient pas obligées d'être présentes à l'audition, elles doivent cependant être convoquées. Si la demande est portée à la connaissance du tribunal par la victime et si celle-ci - le plaignant - ne comparait pas en personne ni ne se fait représenter par son avocat, la procédure est ajournée, et pendant une période de trois mois aucune action légale ne peut être entreprise. Si, dans le courant du mois suivant, le tribunal n'enregistre aucune proposition de reprise de la procédure, l'action civile est considérée comme éteinte.

B. Le procès civil

Toute demande portée à la connaissance du tribunal doit l'être par écrit et préciser les éléments de base sur lesquels porte le litige. Ces éléments de base constituent l'historique de l'action légale auxquels s'ajoutent les différentes pièces du dossier. L'action doit également comporter un exposé précis de la plainte. Si l'action portée devant le tribunal est incompréhensible, s'il existe la possibilité que l'allégation des preuves n'y figure pas ou que l'exposé de la plainte ne soit pas défini, le juge convoque le plaignant (dans les 15 jours) pour qu'il corrige sa demande par écrit et en personne ou pour qu'il l'expose oralement devant le tribunal en présence d'un rapporteur du tribunal qui la mettra par écrit. Si la partie ne répond pas à la demande du tribunal, elle perd ses droits de poursuite. La partie dispose d'une autre possibilité: introduire une nouvelle action contre la partie adverse. Les preuves sont produites devant le tribunal. La forme peut être écrite ou orale (sous forme d'audience). Les preuves écrites doivent parvenir au tribunal soit avec la demande (originaux ou copies certifiées) ou produites lors de l'audience. Le tribunal rend sa décision sous forme écrite; la loi règle cette forme rigoureusement. Toute forme inappropriée constitue une violation des règles de procédure civiles suffisante pour annuler la décision du tribunal. Le juge joue un rôle important dans le déroulement des procédures civiles: il dirige l'audience, interroge les témoins et les parties, charge le rapporteur du tribunal de rédiger un rapport concis de leurs déclarations, règle la production des preuves et applique la décision. L'exécution de la décision du tribunal tombe sous la compétence d'un autre juge.

Administration de la justice

I. Juges et autre personnel des tribunaux

1. Juges

A mon avis, il ne faut pas augmenter le nombre de juges ni diversifier le mode de recrutement de ceux-ci. J'estime de plus qu'il n'y a aucune raison de modifier le rôle des juges.

2. Autre personnel des tribunaux

Selon moi, il n'est pas nécessaire de modifier le rôle du personnel des tribunaux - je pense que la situation actuelle doit persister.

II. Ressources du système judiciaire

1. Ressources budgétaires et matérielles

Il est indispensable que la gestion du budget soit centralisée.

2. *Ressources de la technique moderne*

Les ressources de la technique moderne seraient d'une grande aide, soit pour conserver les données et classer les informations relatives aux procédures, soit pour les rendre plus accessibles. L'exploitation d'un système informatique interne permettrait d'accélérer la communication entre les différents tribunaux, mais cette démarche n'apporterait aucune amélioration au déroulement des procédures.

3. *Accès facilité au juge*

En République de Croatie, la situation relative à l'accès au juge est la suivante: tout le monde peut introduire une action quels que soient ses revenus (ou économies) et responsabilités familiales. Toutefois, il est clair que l'on pourrait augmenter la qualité et l'efficacité de l'administration de la justice en établissant des bureaux, chargés du conseil juridique des personnes, et disponibles pour toutes les personnes dont les moyens sont limités.

On aurait pu limiter l'accès au juge pour améliorer la gestion de la justice. Dans ce cas, le juge ne pourrait plus être totalement disponible pour être consulté par les parties.

Les méthodes de résolution de litiges extrajudiciaires méritent d'être développées. On pourrait, à cette fin, établir des cours d'arbitrage ou - pour les petits litiges - des conseils de notables, chargés de statuer sur les litiges sans pour autant prendre une décision par écrit. Dans ce cas, les deux parties doivent accepter cette procédure.

Gestion des tribunaux

I. Gestion du tribunal

Le président du tribunal est chargé de gérer les ressources matérielles et budgétaires du tribunal. Cette gestion ne peut exercer aucune influence sur l'indépendance des juges. Il n'est pas nécessaire d'établir une hiérarchie pour forcer les juges à prendre une décision: en d'autres termes, la hiérarchie ne peut influencer l'indépendance des juges.

II. Procédures civiles

L'évaluation du déroulement des affaires est inadmissible dans le sens où l'évaluation elle-même implique un préjugé de la solution.

La détermination du volume des affaires traitées se justifie uniquement dans la mesure où elle a pour but de vérifier soit la durée de l'action, soit le laps de temps qui s'écoule entre deux actions distinctes dans le cours d'une procédure.

2. Le déroulement de la procédure

Selon moi, le rôle du juge dans le déroulement des procédures civiles est parfaitement défini par la loi croate sur la procédure civile.

L'efficacité de la justice et le respect des principes juridiques fondamentaux se concilient facilement avec la loi susmentionnée. On peut simplifier la procédure elle-même en réduisant les règles de procédure relatives à l'audition et à la forme écrite de la décision du tribunal. De toute façon, ces règles seraient plus efficaces si elles imposaient la représentation obligatoire. Il serait bien plus efficace, en première instance, de n'avoir qu'un seul juge pour juger un litige. Sous peine de prendre des décisions arbitraires, il est indispensable que toutes les décisions relatives à la procédure elle-même soient dûment motivées.

Chiffres clés de la justice

Nombre de juridictions:	130
- Cour suprême	1
- Juridictions d'appel	14
(la loi prévoit d'en établir sept nouvelles)	
- Juridictions de première instance	99
- Juridictions de commerce de première instance	8
- Haute Cour de commerce	1
- Cour administrative de la République de Croatie	1
- Juridictions militaires	6
 TOTAL	 130
 Nombre de juges	 1 134
Nombre de magistrats du parquet	
Nombre d'avocats	1 895
Nombre d'agents autres que magistrats	4 010

Tableau n° 1: Nombre d'affaires introduites en matière civile au cours des années 1993 et 1994 devant:

Juridiction	1993	1994
Cour suprême de la République de Croatie	3 968	4 225
Juridictions d'appel	32 985	31 065
Juridictions de première instance	126 825	102 006

Tableau n° 2: Durée moyenne de règlement d'une affaire en nombre de mois devant:

Jurisdiction	1993	1994
La Cour suprême de la République de Croatie	jusqu'à 6 mois	
Juridictions d'appel	jusqu'à 3 mois	
Juridictions de première instance	jusqu'à 5 mois	

Tableau n° 3: Evolution du volume du contentieux et de la durée moyenne de règlement des affaires entre 1980 et 1994 devant:

JURIDICTIONS	affaires portées devant le tribunal		la cour cesse de s'occuper de l'affaire	
	1980	1994	1980	1994
Cour suprême de la République de Croatie	7 418	6 013	6 874	4 368
JURIDICTIONS D'APPEL:				
Juridictions régionales	71 075	64 588	72 405	61 506
Haute Cour commerciale	3 154	5 123	2 836	3 725
JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE:				
Juridictions municipales	683 941	767 345	683 745	695 963
Juridictions militaires	*	7 085	*	6 917
Juridictions commerciales	52 767	227 802	53 969	227 624
Cour administrative de la République de Croatie	7 641	8 342	7 648	10 679

* = les juridictions militaires n'existaient pas à l'époque.

Tableau n° 4:

JURIDICTIONS	Nombre de tribunaux	Nombre de juges au 31 décembre 1994	Personnel
Cour suprême de la République de Croatie	1	27	445
Juridictions d'appel	-	-	-
Juridictions de district	14	244	485
Haute Cour commerciale	1	17	13
Juridictions de première instance	-	-	-
Juridictions municipales	99	647	2 672
Juridictions militaires	6	*	*
Juridictions commerciales	8	85	348
Cour administrative de la République de Croatie	1	14	47

Tableau n° 5:

JURIDICTIONS	affaires portées devant le tribunal		la cour cesse de s'occuper de l'affaire	
	1993	1994	1993	1994
Cour suprême de la République de Croatie	5 958	6 013	4 790	4 368
Juridictions d'appel	-	-	-	-
Juridictions de district	66 034	64 588	65 859	61 506
Haute Cour commerciale	4 058	5 123	4 024	3 725
Juridictions de première instance	-	-	-	-
Juridictions municipales	686 759	767 345	597 181	695 963
Juridictions militaires	9 730	7 085	8 953	6 917
Juridictions commerciales	232 014	227 802	279 043	227 624
Cour administrative de la République de Croatie	14 030	8 342	11 242	10 679

Tableau n° 6: Durée des procédures pénales et civiles

Année	Nombre total d'affaires clôturées	en un mois	entre un et trois mois	en plus de trois mois
1993	1 096	53,2 %	33,2 %	13,6 %
1994	994	12,3 %	27,6 %	60,2 %

Tableau n° 7: Juridictions régionales – procédures pénales en première instance impliquant des adultes

Année	Affaires clôturées	en trois mois	en trois à six mois	en six à douze mois	en plus d'un an
1993	1 044	36,2 %	21,8 %	18,7 %	23,3 %
1994	832	26,4 %	23,0 %	21,0 %	29,6 %

Tableau n° 8: juridictions régionales – procédures pénales en première instance impliquant des mineurs

Année	Affaires clôturées	en trois mois	en trois à six mois	en plus de six mois
1993	117	37,6 %	32,5 %	29,9 %
1994	115	27,0 %	36,5 %	36,5 %

Tableau n° 9: Juridictions régionales – procédures pénales en deuxième instance

Année	Affaires clôturées	en un mois	en un à trois mois	en plus de trois mois
1993	6 145	53,4 %	33,6 %	13,0 %
1994	6 071	40,8 %	42,3 %	16,8 %

Tableau n° 10: Juridictions régionales – procédures civiles en deuxième instance

Année	Affaires clôturées	en un mois	en un à trois mois	en trois à six mois	en plus de six mois
1993	29 228	28,4 %	40,6 %	22,9 %	8,2 %
1994	28 006	31,7 %	37,8 %	23,3 %	7,2 %

Tableau n° 11: Haute Cour commerciale – procédures en deuxième instance concernant les relations entre les commerçants

Année	Affaires clôturées	en moins d'un mois	en un à trois mois	en trois à six mois	en plus de six mois
1993	3 622	24,5 %	15,1 %	11,5 %	49,0 %
1994	3 383	36,8 %	9,3 %	13,0 %	40,9 %

Tableau n° 12: Haute Cour commerciale – litiges commerciaux en deuxième instance

Année	Affaires clôturées	en moins d'un mois	en un à trois mois	en plus de trois mois
1993	402	13,2 %	66,2 %	20,6 %
1994	342	- %	91,2 %	5,0 %

Tableau n° 13: Juridictions municipales – procédures pénales en première instance concernant des adultes

Année	Affaires clôturées	en moins de trois mois	en trois à six mois	en six à douze mois	en plus d'un an
1993	22 406	34,4 %	21,3 %	19,2 %	25,0 %
1994	20 607	28,8 %	21,4 %	22,6 %	27,3 %

Tableau n° 14: Juridictions municipales – procédures pénales en première instance concernant des mineurs

Année	Affaires clôturées	en moins de trois mois	en trois à six mois	en plus de six mois
1993	1 925	36,3 %	30,9 %	32,9 %
1994	1 788	41,0 %	31,3 %	27,7 %

Tableau n° 15: Juridictions municipales – procédures civiles en première instance

Année	Affaires clôturées	en moins de trois mois	en trois à six mois	en six à douze mois	en plus d'un an
1993	78 740	42,5 %	26,2 %	16,1 %	15,3 %
1994	79 137	43,4 %	2- %	15,4 %	17,4 %

Tableau n° 16: Juridictions militaires – procédures criminelles en première instance concernant des adultes

Année	Affaires clôturées	en moins de trois mois	en trois à six mois	en six à douze mois	en plus d'un an
1993	2 515	25,3 %	30,3 %	32,8 %	11,6 %
1994	2 534	33,1 %	28,4 %	15,3 %	23,1 %

Tableau n° 17: Juridictions commerciales – litiges en première instance concernant les relations entre les commerçants

Année	Affaires clôturées	en moins de trois mois	en trois à six mois	en six à douze mois	en plus d'un an
1993	65 242	11,9 %	13,2 %	28,9 %	46,1 %
1994	51 348	18,2 %	18,0 %	22,5 %	41,3 %

Tableau n° 18: Juridictions commerciales – litiges commerciaux en première instance

Année	Affaires clôturées	en trois mois	en trois à six mois	en plus de six mois
1993	5 069	18,6 %	22,5 %	58,9 %
1994	2 879	27,6 %	17,9 %	54,5 %

Tableau n° 19: Cour administrative de la République de Croatie – procédures administratives en première instance

Année	Affaires clôturées	en trois mois	en trois à six mois	en plus de six mois
1993	11 194	41,5 %	36,9 %	21,6 %
1994	10 593	22,7 %	30,0 %	47,2 %

Tableau n° 20: Litiges portés devant les tribunaux

LITIGE	affaire portée devant les tribunaux en		le tribunal cesse de s'occuper de l'affaire en	
	1980	1994	1980	1994
SUIVANT UNE PROCÉDURE PÉNALE PRÉCÉDENTE:				
instruction	10 319	7 962	10 370	8 151
enquête préliminaire	12 874	17 246	12 804	17 181
recours	2 078	1 295	2 068	1 317

AFFAIRES EN PREMIÈRE INSTANCE:				
pénales	42 526	31 133	44 507	27 830
affaires pénales extrajudiciaires	10 659	8 670	10 701	8 568
litiges commerciaux	4 540	4 002	4 575	2 933
civils	88 369	102 006	88 965	81 296
litiges concernant les relations entre des commerçants	8 792	39 592	8 877	54 339
litiges relatifs à un ordre de paiement	150 572	2 426	144 936	2 483
exécution	92 062	342 251	91 996	335 988
procédure d'approbation	47 880	52 147	49 101	48 272
litiges relatifs aux baux à fermage	217 133	234 335	218 743	200 311
autres procédures extrajudiciaires	79 668	185 404	82 257	168 868
procédure administrative	7 611	8 280	7 621	10 633
procédures de faillite et de dissolution	86	558	147	456
AFFAIRES EN DEUXIÈME INSTANCE:				
procédures criminelles	12 390	7 380	11 653	7 065
litiges commerciaux	1 290	412	1 091	342
procédures civiles	30 679	31 065	30 956	28 033
litiges concernant les relations entre des commerçants	1 864	4 711	1 745	3 383
procédures administratives	151	-	211	-
AFFAIRES EN TROISIÈME INSTANCE:				
procédures pénales	5	2	7	2
REMÈDES LÉGAUX EXTRAORDINAIRES:				
protection de la légalité dans les procédures pénales	31	28	24	23
protection de la légalité dans les procédures civiles	80	45	71	53
protection de la légalité dans les litiges relatifs aux relations entre des commerçants	4	7	6	8
protection de la légalité dans les procédures administratives	-	14	10	6
protection de la légalité en cas de petits délits	800	407	838	390

Tableau n° 21: Procédures civiles

LITIGE	1980	1994
DROIT DE LA FAMILLE	14 714	9 751
divorce	7 114	6 684
pension alimentaire	6 409	1 990
autres	1 191	1 077
DROIT DE SUCCESSION	619	1 068
DROIT DE LA PROPRIÉTÉ	23 061	18 837
violation des droits de propriété	7 617	3 690
autres	15 444	12 082
DROIT DES CONTRATS	4 626	8 634
DROIT DU LOGEMENT	3 685	6 732
RESPONSABILITÉ CIVILE	13 761	20 331
DROITS DES TRAVAILLEURS DÉRIVANT DES RELATIONS DU TRAVAIL	309	10 488
AUTRES	18 230	10 934
TOTAL	79 005	86 775

**Organisation du système judiciaire
de la République de Croatie**

La Cour suprême de la République de Croatie (1)

- statue sur les recours légaux extraordinaires;
- statue sur les recours des décisions des juridictions régionales;
- statue sur les recours des décisions des juridictions militaires.

HAUTES COURS

La Cour administrative de la République de Croatie (1)

- statue sur les actions légaux contre les documents administratifs exécutoires.

Haute Cour commerciale de la République de Croatie (1)

- statue sur les recours des décisions des juridictions commerciales.

Conseil de la République sur les petites infractions (1)

- statue sur les recours des décisions de la juridiction des petites infractions.

NIVEAU DE LA JURIDICTION RÉGIONALE

Tribunaux de comté (21)

- statuent sur les recours des décisions des juridictions municipales;
- statuent sur les recours des décisions des juridictions militaires (si jugées par un juge unique);
- dirigent la procédure d'enquête préliminaire;
- traitent les litiges pénaux en première instance (condamnation à la détention - plus de dix ans).

Juridictions militaires (6/2)

- dirigent les procédures pénales en première instance contre les militaires.

Tribunaux de commerce (8)

- traitent les litiges entre les commerçants;
- conservent les registres du commerce;
- traitent les affaires extrajudiciaires.

NIVEAU DES COURS MUNICIPALES

Cours municipales (90)

- procédures civiles et pénales (condamnation à la détention de moins de dix ans);
- exécutent les décisions de la cour.

Cour municipale des petits délits (101)

- traite les procédures des petits délits.

Note: l'organisation des juridictions reprises ci-dessus doit faire l'objet d'une loi spéciale (Knin, Benkovac, Obrovac, Donji Lapac, Gracac, Titova Korenica, Glina, Dvor, Kostajnica, Vojnic et Vrginmost).

Contribution du représentant de la

République tchèque

L'administration de la justice et la gestion des juridictions

I. L'organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. Organisation générale

En vertu de l'article 91 de la Constitution tchèque (loi constitutionnelle n° 1/1993), le système judiciaire tchèque se compose de la Cour suprême, du Tribunal administratif suprême et de tribunaux supérieurs de région et d'arrondissement. La loi peut prévoir un autre terme pour les désigner. La Cour constitutionnelle (*Ústavní soud*), située à Brno, est un élément distinct du pouvoir judiciaire.

Il n'existe pas de juridiction spéciale pour connaître les litiges entre les particuliers et les pouvoirs publics ou les litiges concernant les mineurs, ni pour connaître les litiges opposant employeurs et salariés ou les litiges relatifs aux relations entre commerçants (à l'exception des trois tribunaux commerciaux de région – voir *infra*).

Les tribunaux d'arrondissement sont des juridictions de première instance qui ont une compétence générale pour toutes les affaires pénales et civiles, sauf si la législation sur la procédure judiciaire en dispose autrement (voir article 10 de la loi n° 335/1991, l'article 9 (I) du Code de procédure civile - loi n° 99/1963 modifiée et l'article 16 du Code de procédure pénale - loi n° 141.1961 modifiée).

Les tribunaux de région examinent les recours visant toute décision des tribunaux d'arrondissement.

Selon le Code de procédure pénale, les tribunaux de région sont compétents en tant que juridiction de première instance pour les infractions pénales passibles d'une peine de prison de cinq ans minimum ou pouvant entraîner une peine exceptionnelle. Ils jugent aussi en première instance les infractions suivantes: terrorisme, sabotage, et délits tombant sous le coup de la loi sur la protection de la paix.

Dans les procédures civiles, le tribunal de région traite en première instance les affaires énumérées à l'article 9 (2-6) du Code de procédure civile, et notamment:

- les affaires touchant la protection des personnes conformément au Code civil;
- les affaires relevant des droits d'auteur;

- les litiges portant sur des Etats étrangers ou des personnes bénéficiant de privilèges et immunités diplomatiques, s'ils relèvent de la compétence des tribunaux tchèques.

Les tribunaux de région et dans les régions de Moravie du Sud, de Moravie du Nord et de Bohême orientale, les tribunaux commerciaux de région traitent aussi en première instance les litiges de nature commerciale suivants:

- litiges liés aux relations juridiques entre les entreprises dans le cadre de leurs activités:
 - a. si les deux parties sont inscrites au Registre du commerce (*obchodní rejstřík*);
 - b. si le plaignant est une société non inscrite au Registre du commerce alors que le défendeur y figure et si la somme en jeu dépasse 50 000 couronnes tchèques.

Indépendamment de ce qui précède, si les parties sont des entreprises privées, les litiges des types suivants: litiges découlant de relations juridiques en liaison avec la fondation d'une société ou d'une coopérative, des transactions boursières et des contrats de courtage, un contrat de vente de la totalité ou d'une partie d'une entreprise, un contrat d'inspection, un contrat d'expédition, un contrat de fret, un accord de partenaire dormant, un contrat sur lettre de crédit, un contrat d'enlèvement, un contrat sur dépôt de titres ou autres valeurs, un contrat sur compte courant, un contrat sur compte de dépôt, un traveller's chèque, un contrat de crédit, une relation d'obligation naissant d'une déclaration d'indemnisation, une garantie bancaire, des droits de protection industrielle, ou des dessins, modèles, plans industriels et installations protégés pour la production de semi-conducteurs.

Les tribunaux (commerciaux) de région sont aussi saisis de certaines affaires liées au droit des sociétés et d'autres litiges fondés essentiellement sur des obligations commerciales. Ils sont compétents en première instance en cas de faillite et de procédure de compromis (y compris les litiges naissant de ces procédures).

Les tribunaux commerciaux de région sont compétents en première instance uniquement pour les affaires commerciales et ils traitent les mêmes affaires dans les régions susmentionnées que les tribunaux de région (en matière commerciale) dans les autres régions. Outre les tribunaux commerciaux de région, il existe en Moravie du Sud, en Moravie du Nord et en Bohême orientale des tribunaux régionaux qui traitent les litiges qui ne sont pas de la compétence des tribunaux commerciaux de région.

Le droit administratif relève de la compétence des tribunaux ordinaires qui, conformément au cinquième chapitre du Code de procédure civile, constituent un degré de juridiction unique. Le tribunal qui rend des décisions concernant les questions de nature administrative n'est ni une juridiction de première instance, ni une juridiction d'appel. Aucun recours visant la décision du tribunal statuant en matière administrative n'est recevable, à l'exception des questions touchant à la sécurité des pensions.

Selon l'article 246(1) du Code de procédure civile, les tribunaux de région sont compétents pour examiner la légalité des décisions prises par les services administratifs, s'il n'en est pas disposé autrement.

Les tribunaux supérieurs sont compétents pour examiner les décisions prises par les instances centrales de la République tchèque à l'exception des questions touchant à la retraite, à la sécurité sociale et à la sécurité matérielle des requérants ayant un emploi selon la réglementation du travail.

Les tribunaux d'arrondissement sont compétents pour connaître des décisions sur les infractions mineures et les affaires pour lesquelles cette compétence est prévue par la loi.

La loi n'a pas encore conféré de compétence à la Cour administrative suprême, qui n'a pas encore été instituée.

2. *Le système de recours*

En règle générale, les décisions rendues en première instance par une juridiction inférieure peuvent être contestées devant la juridiction de rang immédiatement supérieur, qui peut réentendre l'affaire *de novo*, dans ses éléments de fait et de droit. L'appel d'une décision a normalement un effet suspensif sur celle-ci.

Dans les procédures civiles, l'appel d'une décision rendue par un tribunal de deuxième instance est recevable si les procédures antérieures sont entachées de diverses erreurs énumérées à l'article 237 du Code de procédure civile. L'appel est aussi recevable si le tribunal de deuxième instance a réformé la décision prise en première instance. L'appel contre la décision confirmant un jugement rendu en première instance est en principe recevable si le tribunal de deuxième instance en décide ainsi du fait de l'importance fondamentale de la décision du point de vue juridique (articles 238-239 du Code de procédure civile).

En matière pénale, il n'existe pas de droit de recours contre la décision rendue par un tribunal de deuxième instance, mais le ministre de la Justice peut (sous certaines conditions prévues par la loi) porter plainte pour violation de la loi.

Tous deux (l'appel contre la décision d'un tribunal ou la plainte pour violation de la loi) relèvent des recours extraordinaires et n'ont pas d'effet suspensif sur la décision contestée.

En matière civile, le Tribunal supérieur examine le recours contre une décision rendue en deuxième instance par un tribunal de région. Dans le cas où le Tribunal supérieur est compétent en deuxième instance, c'est la Cour suprême qui examine les recours visant les décisions de celle-ci. En droit pénal, toutes les plaintes pour violation de la loi sont du ressort de la Cour suprême.

En général, en matière civile, c'est un juge unique qui rend les décisions en première instance. La présence de trois magistrats (collège composé d'un juge professionnel et de deux magistrats non professionnels) n'est requise que pour les affaires relevant du droit du travail et s'agissant des tribunaux commerciaux de région agissant en première instance, les affaires commerciales énumérées à l'article 36b du Code de procédure civile.

Au droit pénal en principe, le collège, qui se compose d'un juge professionnel et de deux non professionnels, entend toutes les affaires en première instance.

A la Cour suprême, dans les tribunaux supérieurs et les tribunaux de deuxième instance, ce sont des collèges qui traitent les affaires et qui statuent. Ils se composent de trois juges professionnels, à l'exception de la Cour suprême qui entend les recours extraordinaires visant les décisions de tribunaux supérieurs. Pour ces dernières affaires, le collège se compose de cinq juges professionnels.

3. *La carte judiciaire*

D'un point de vue géographique et administratif, les circonscriptions judiciaires coïncident avec les subdivisions administratives de la République tchèque. Selon les renseignements figurant ci-après, l'administration ordinaire de la justice revient aux tribunaux d'arrondissement. A Prague, la juridiction d'exécution des tribunaux d'arrondissement est exercée par les *obvodní soud* et à Brno, par le tribunal municipal (*městský soud*).

Les onze tribunaux de région, qui sont situés dans les ex-chef-lieux de région, chapeautent toutes les circonscriptions qui faisaient partie des ex-régions administratives. En voici la liste:

- 1-2. Tribunal de région de Brno et tribunal commercial de région de Brno (en Moravie du Sud);
- 3-4. Tribunal de région d'Ostrava et tribunal commercial de région d'Ostrava (en Moravie du Nord);
5. Tribunal de région de Hradec Králové (en Bohême orientale);
6. Tribunal de région d'Ústí nad Labem (en Bohême du Nord);
7. Tribunal de région de České Budějovice (en Bohême du Sud);
8. Tribunal de région de Prague (en Bohême centrale);
9. Tribunal municipal de Prague (dans la région de Prague);
10. Tribunal commercial de région de Prague (le ressort de ce tribunal s'étend à la Bohême centrale et à la région de Prague);

11. Tribunal de région de Plzeň (en Bohême occidentale).

Selon l'article 33 de la loi n° 335/1991 modifiée, les deux tribunaux supérieurs sont situés à Prague et à Olomouc. Le ressort du Tribunal supérieur de Prague recouvre celui des tribunaux (commerciaux) régionaux de Prague, de České Budějovice, de Plzeň, d'Ústí nad Labem, de Hradec Králové et celui du tribunal municipal de Prague. Le ressort du Tribunal supérieur d'Olomouc recouvre celui des tribunaux commerciaux de région de Brno et d'Ostrava. Cependant, le Tribunal supérieur d'Olomouc n'a pas encore été institué, si bien que c'est celui de Prague qui en exerce les compétences.

La Cour suprême est située à Brno.

B. *Les acteurs du système judiciaire*

1. *Le juge*

Tout candidat à la fonction de juge professionnel ou non doit:

- avoir la nationalité tchèque;
- être doté de la pleine capacité juridique;
- être irréprochable;
- posséder les qualités et l'expérience morales nécessaires;
- avoir 25 ans révolus le jour de sa nomination;
- accepter sa nomination et son affectation dans un tribunal donné.

Tout candidat à la fonction de juge doit aussi:

- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- avoir réussi un examen spécial de juge.

Les juges non professionnels: Ils sont élus au niveau des tribunaux d'arrondissement ou de région par les conseils municipaux de la circonscription concernée parmi les candidats proposés par les conseillers municipaux. Elus pour une période de quatre ans, ils doivent être domiciliés ou travailler dans la circonscription en question.

Les stagiaires: Chaque année (selon les besoins des tribunaux d'arrondissement), des stagiaires sont recrutés parmi les candidats de chaque région. Il n'existe pas de commission ou de procédure d'admission spéciales. Le candidat doit satisfaire aux mêmes conditions que le candidat à la fonction de juge, à l'exception de l'âge, de l'expérience et de l'examen spécial de juge. Les candidats retenus signent un contrat de travail auprès du tribunal de région concerné. Le stage dure en principe trois ans. Pendant une période de cinq ans (du 1^{er} septembre 1991 au 1^{er} septembre 1996), le ministre de la Justice peut réduire la durée du stage si le stagiaire le demande, sans qu'elle puisse être inférieure à deux ans. Le ministre de la Justice peut aussi valider une expérience juridique acquise par le stagiaire dans un autre cadre, la période prise en compte ne pouvant toutefois excéder deux ans.

Au début de leur stage, les participants sont tenus de suivre un cours d'initiation, organisé par le tribunal de région compétent, qui est aussi responsable du déroulement du stage. Un comité consultatif près le président du tribunal de région assure et supervise le déroulement du stage. Composé de trois à cinq membres, ce comité est désigné pour cinq ans par le président du tribunal de région. Les stagiaires travaillent au tribunal d'arrondissement approprié. Ils s'initient à l'audition des témoins, à la rédaction des décisions, etc. Ils suivent aussi des cours centraux spéciaux organisés sous les auspices du ministère de la Justice par l'Institut de formation continue des juges, des greffiers et du personnel administratif des tribunaux, et des cours réguliers organisés au niveau régional par les tribunaux de région. Chaque stagiaire, dont un tuteur, suit le travail pendant le stage et doit passer l'examen spécial pour juges à l'issue de cette période.

Le Président de la République tchèque nomme les juges pour une durée indéterminée.

Le système de rémunération: La loi n° 391/1991 modifiée, qui régit le système de rémunération des juges et des stagiaires, prévoit trois catégories de juges. Les juges des tribunaux d'arrondissement sont classés dans la première catégorie. La deuxième catégorie se compose des juges des tribunaux de région et la troisième est constituée par des juges de la Cour suprême. Les deux premières catégories comportent une échelle de salaire de dix échelons qui correspondent à l'ancienneté. La dernière catégorie touche un salaire fixe, comme les stagiaires qui sont répartis en deux catégories selon la durée de leur stage.

La loi ne prévoit pas d'indexation en fonction de l'inflation.

2. *Les magistrats du parquet*

Tout procureur doit satisfaire aux conditions suivantes:

- être de nationalité tchèque;
- être doté de la pleine capacité juridique;
- être irréprochable;
- avoir 25 ans révolus le jour de sa nomination;
- accepter sa nomination et son affectation à un parquet donné;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- avoir réussi un examen final spécial.

Le ministre de la Justice nomme les procureurs conformément aux recommandations du procureur général de l'Etat. Ce dernier est nommé et libéré de ses fonctions par le gouvernement sur recommandation du ministre de la Justice.

Les stagiaires. Ils doivent:

- avoir la nationalité tchèque;
- être doté de la pleine capacité juridique;

- être irréprochables;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque.

La durée du stage (en principe trois ans) peut être réduite — de deux ans maximum — par le ministre de la Justice. Le ministre peut aussi valider des périodes de formation pratique, conformément à la législation spéciale.

Le mode de rémunération: Selon l'article 23 (2) de la loi n° 283/1993, les conditions de rémunération des procureurs et des stagiaires sont régies par une loi. Le texte correspondant n'a toutefois pas encore été adopté, si bien que c'est l'ordonnance gouvernementale n° 254/1992 modifiée qui régit le système de rémunération.

3. *Représentation et assistance des parties (avocats ou autres)*

Dans la République tchèque, les gens de loi se répartissent en trois grandes catégories d'intervenants habilités à assurer des services juridiques:

a. Les *advokáti* (avocats): Selon la loi n° 128/1990 modifiée, un avocat ne peut exercer sa profession que s'il est membre de l'Ordre des avocats tchèque, dont le siège est à Prague. Il est habilité à donner des consultations juridiques, avoir accès aux dossiers et plaider dans toute la République tchèque, et il jouit d'un monopole de représentation en matière pénale.

Le barreau inscrit au tableau des avocats toute personne qui satisfait aux conditions suivantes:

- être doté de la pleine capacité juridique;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit;
- avoir exercé comme juriste pendant au moins cinq ans, dont au moins trois ans comme avocat stagiaire;
- être irréprochable;
- avoir réussi l'examen d'avocat.

L'avocat stagiaire, qui doit être inscrit au tableau des avocats stagiaires tenu par le barreau, doit aussi:

- être doté de la pleine capacité juridique;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- être irréprochable;
- travailler auprès d'un avocat.

Un avocat stagiaire a qualité pour participer à la procédure judiciaire au même titre qu'un avocat, s'il le représente, à l'exception des affaires pénales jugées par les tribunaux de région en première instance et des procédures pénales devant les tribunaux supérieurs et la Cour suprême.

b. Les *Komerční právníci* (avocats d'affaires): En vertu de la loi n° 209/1990, les avocats d'affaires ont qualité pour apporter une aide juridique, sous réserve de figurer sur le tableau des avocats d'affaires tenu par l'Ordre des avocats d'affaires de la République tchèque, dont le siège est à Prague.

Le barreau inscrit au tableau des avocats d'affaires toute personne qui satisfait aux conditions suivantes:

- être doté de la pleine capacité juridique;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- avoir exercé une profession juridique pendant au moins cinq ans, dont au moins trois ans comme avocat d'affaires stagiaire;
- être irréprochable;
- avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle.

L'avocat stagiaire, qui doit être inscrit au tableau des avocats stagiaires tenu par le barreau, doit aussi:

- être doté de la pleine capacité juridique;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- être irréprochable;
- travailler auprès d'un avocat d'affaires.

Un avocat stagiaire a qualité pour participer à la procédure judiciaire au même titre qu'un avocat d'affaires, s'il le représente.

Ce qui distingue avant tout un avocat d'un avocat d'affaires, c'est que ce dernier n'est qualifié pour apporter une aide juridique aux personnes physiques et morales qu'en matière civile et uniquement s'il s'agit des activités économiques de ces personnes.

c. Les *Notáři* (notaires): le notaire est une personne physique qui remplit les conditions énoncées dans la loi n° 358/1992 (Code notarial) et que l'Etat nomme pour exercer la fonction de notaire.

Tout notaire doit remplir les conditions suivantes:

- être de nationalité tchèque;
- être doté de la pleine capacité juridique;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- être irréprochable;
- avoir exercé dans une étude de notaire pendant au moins cinq ans;
- avoir réussi l'examen d'aptitude au notariat.

Le ministre de la Justice nomme les notaires conformément à la recommandation de la Chambre des notaires. Située à Prague, celle-ci est composée par les chambres notariales régionales pour des circonscriptions correspondant à celles de tribunaux de région ou du tribunal municipal de Prague.

Le notaire stagiaire est inscrit au tableau des notaires stagiaires tenu par la Chambre notariale de l'arrondissement où se trouve le siège de son employeur.

Le notaire stagiaire doit remplir les conditions suivantes:

- être de nationalité tchèque;
- être doté de la pleine capacité juridique;
- être titulaire d'un diplôme universitaire de droit tchèque;
- être irréprochable;
- être employé chez un notaire.

Toute personne qui remplit les conditions susmentionnées, qui a réussi l'examen d'aptitude au notariat et dont le stage a duré au moins trois ans peut être inscrite sur la liste des candidats notaires.

Les notaires ont qualité pour certifier tous les actes, contrats et documents originaux, pour dresser des documents publics et pour assurer la conservation notariale de documents et de fonds. Ils peuvent aussi donner des avis juridiques, établir des documents et représenter leur client devant les diverses instances et participer aux procédures administratives. En vertu des articles 175a à 200e du Code de procédure civile, ils peuvent aussi représenter leur client lors de procédures civiles (à l'exception des procédures d'adoption, des procédures liées à une demande d'autorisation de contracter mariage et des procédures liées aux héritages, dans lesquelles ils agissent sur mandat du tribunal.

Système de rémunération: Le Décret n° 270/1990 modifié pris par le ministre de la Justice, qui régit le système de rémunération des avocats, des avocats d'affaires et des notaires, prévoit divers arrangements entre les personnes susmentionnées et leurs clients. Cependant, lors des procédures judiciaires, seules les rémunérations dites "hors contrat" peuvent être perçues (articles 12 et 23 du décret).

Le décret n° 612/1992 du ministre de la Justice régit la rémunération perçue par les notaires agissant sur mandat du tribunal.

Prise en charge des frais entraînés par l'exécution des décisions de justice: Selon l'article 142 (1) du Code de procédure civile, il incombe normalement à la partie perdante de dédommager la partie gagnante de tous les frais nécessairement entraînés par la procédure. Cependant, le tribunal peut juger que des raisons particulières autorisent à s'écarter (partiellement ou totalement) de cette règle. Le tribunal fixe forfaitairement le montant des frais.

Si les torts sont partagés, le tribunal répartit les frais en conséquence ou décide que les parties ne se verront pas accorder les frais et dépens.

Il en va ainsi (en règle générale) des procédures de divorce et des actions en nullité du mariage ou devant déterminer l'existence d'un mariage. Le tribunal peut décider de déroger à cette règle si les conditions d'une affaire ou la situation des parties

le justifient. Les frais ne sont pas non plus compensés en cas de "procédure non contentieuse" (sans aucune exception).

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A/1. Tout tribunal est présidé par un président assisté d'un vice-président. Le Président de la République nomme le président et le vice-président de la Cour suprême, tandis que le ministre de la Justice nomme les présidents et vice-présidents des autres tribunaux.

Les juges de la Cour suprême œuvrent au sein de collèges couvrant différents domaines juridiques (pénal, civil et commercial). Chaque collège est présidé par un juge nommé par le président de la Cour suprême. Les décisions des autres tribunaux sont rendues soit par des collèges, présidés chacun par un juge, soit par un juge unique.

Le président et le vice-président d'un tribunal associent deux fonctions: ils exercent des fonctions de juges au même titre que leurs collègues et accomplissent aussi des tâches administratives et de gestion. En général, les juges sont spécialisés dans des domaines spécifiques, en partant d'une spécialisation de base en droit pénal ou civil. Selon les besoins et les possibilités des diverses juridictions, les juges peuvent se spécialiser en délinquance juvénile, en droit de la famille, dans les affaires impliquant des contacts internationaux, etc.

S'agissant de la répartition des compétences au sein d'une juridiction, il importe de respecter le principe constitutionnel selon lequel "nul ne peut être privé de son juge". Dans la pratique, les affaires sont réparties selon les principes énoncés chaque année civile dans les plans et calendriers élaborés par la juridiction concernée. Les affaires peuvent par exemple être réparties selon la première lettre de la partie adverse ou selon d'autres critères prédéfinis. La distribution des dossiers n'est jamais laissée à la discrétion du président du tribunal concerné.

B/1. Chaque tribunal dispose de son propre budget, élaboré pour chaque exercice financier. Ce budget annuel est géré par le président du tribunal concerné, qui joue un rôle de fonctionnaire en la matière.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

Dans la République tchèque, les procédures civiles sont en principe orales et publiques, sous réserve d'exceptions prévues par la loi (voir article 96 de la constitution tchèque).

La procédure civile est de type à la fois inquisitoire et accusatoire. Les "procédures non contentieuses" (dans les cas où la procédure peut être entamée par décision du juge) se fondent sur le principe inquisitoire (voir article 120 (2) du Code

de procédure civile). Selon l'article 81 du Code de procédure civile, le tribunal peut entamer une procédure sans qu'une action ait été intentée dans les cas suivants:

- procédures liées à la garde d'un mineur;
- procédures relatives à la détention;
- procédures liées à la compétence;
- procédures portant sur la tutelle;
- procédures liées à la mort d'une personne;
- procédures d'héritage et autres, comme le prévoit la loi (par exemple, procédures liées aux questions touchant au Registre du commerce, aux sociétés et aux coopératives, etc.).

Les "procédures contentieuses" sont en général des procédures de type accusatoire, mais le tribunal peut recourir à des preuves autres que celles reportées par les parties si la procédure l'exige (article 120 (3) du Code de procédure civile).

Toute personne est en droit de se représenter elle-même devant un tribunal. En principe, toute personne physique qui est majeure et toute personne morale (c'est-à-dire les organisations ayant la personnalité juridique selon la loi, comme les sociétés, l'Etat tchèque, les collectivités territoriales et certaines organisations d'Etat) peuvent ester en justice ou être poursuivies.

Les personnes physiques deviennent majeures à 18 ans. Cet âge peut être abaissé par mariage (article 8 du Code civil). Avant sa majorité, un mineur est représenté au tribunal par la personne légalement habilitée à gérer ses biens. Si les deux parents sont en vie et s'ils sont mariés, chaque parent est capable d'administrer les affaires de ses enfants mineurs.

En cas de décès des deux parents, la tutelle des mineurs, l'administration de leur patrimoine et le droit de les représenter en justice appartient à un tuteur; les personnes incapables doivent également être représentées devant les tribunaux par un tuteur.

En règle générale, toute personne physique ne jouissant pas de la pleine capacité juridique des droits et d'assumer les obligations doit être représentée lors de procédures judiciaires. Nul ne peut représenter une autre personne s'il est lui-même dans l'incapacité d'accomplir l'acte juridique concerné ou si ses intérêts sont en opposition avec ceux de la personne représentée.

Les personnes morales agissent devant les tribunaux par l'intermédiaire de leurs instances statutaires ou autres employés (membres) sur présentation de la preuve de leur mandat.

Les parties peuvent aussi être représentées par un représentant de leur choix qui (à l'exception du syndicat qui représente l'un de ses membres) ne peut être qu'une personne physique et une seule. Le représentant peut toujours être un avocat (*advokát*) ou un avocat d'affaires (*Komerční právník*). Le requérant qui fait appel d'une décision rendue par un tribunal de deuxième instance doit être représenté par un avocat ou un

avocat d'affaires, sauf si l'intéressé ou l'employé (le membre) agissant en son nom a reçu une formation juridique (article 241 du Code de procédure pénale).

B. *Procédure civile*

L'action en justice est intentée sous forme écrite. Les télégrammes et fac-similés transmis par télécopie sont aussi recevables si l'original de la demande télégraphiée (sous forme écrite) ou celui de la télécopie sont adressés au tribunal dans un délai de trois jours. La forme orale est aussi recevable pour les actions relatives à la conclusion (**aux contrats?**) de mariage, les actions en recherche de paternité, les actions en désaveu de paternité, l'adoption, les procédures qui peuvent être entamées sans qu'une action soit intentée, et les actions relatives à l'exécution de décisions rendues dans ce type de procédures.

Le Code de procédure civile (articles 42 et 79) définit le contenu de l'acte introductif d'instance. Celui-ci doit comporter les renseignements suivants:

- nom de la juridiction auprès de laquelle l'action est intentée;
- nom, activité, et domicile des parties (raison sociale ou désignation, siège de la personne morale) et éventuellement de leurs représentants;
- date et signature du demandeur;
- description des faits marquants;
- liste des éléments de preuve que le demandeur compte produire;
- les prétentions du demandeur.

En droit des affaires, l'acte doit aussi contenir le numéro d'identification de la société (*identifikační číslo*, abrégé *IČO*) de la personne morale et éventuellement les autres données nécessaires à son identification et la mention de son inscription au Registre du commerce.

Pour le calcul des délais (prescription des diverses actions), on retient comme date de début de la procédure celle du dépôt de l'acte introductif d'instance ou celle de la décision du tribunal (s'agissant des procédures pouvant être instituées en l'absence d'action). Le défendeur n'est pas tenu de donner une réponse (écrite) à la demande, sauf si le tribunal en dispose autrement. Les deux parties peuvent présenter au tribunal leurs arguments sous forme écrite à tout moment de la procédure ou sous forme orale pendant une audience.

Le tribunal rend son jugement publiquement, en principe immédiatement après l'audience. Si cela se révèle impossible, il peut reporter le prononcé de sa décision de dix jours maximum. La loi n° 171/1993 portant modification du Code de procédure civile, qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1993, permet aux juges de rendre des décisions d'exequatur et des jugements par défaut. Ce sont là (en droit tchèque moderne) de nouveaux types de jugements fondés exclusivement sur un acte procédural pris par l'une des parties. Une décision ne peut être prononcée sans audience que pour quelques affaires examinées en deuxième instance, en cas de recours contre un jugement rendu en deuxième instance et dans les affaires simples de droit administratif. La

décision judiciaire doit être remise sous forme écrite aux parties dans un délai de trente jours après son prononcé. Le président du tribunal peut prolonger ce délai de 120 jours maximum. Si un demandeur fait valoir une créance pécuniaire, le tribunal peut rendre une ordonnance de paiement à titre définitif (dans les procédures contentieuses uniquement, sans demande expresse en ce sens du plaignant ni audience). L'ordonnance doit être remise au défendeur en personne (sans exception aucune). Le défendeur peut interjeter appel de la décision dans un délai de quinze jours. L'appel annule automatiquement l'ordonnance et la procédure se poursuit alors en première instance. Il est aussi possible de rendre un jugement interlocutoire ou une décision provisoire.

L'administration de la preuve a lieu à l'audience. Le tribunal est en droit de refuser d'accepter une preuve sans importance ou non pertinente pour l'affaire. Le Code de procédure civile énumère explicitement comme catégories de preuves la déposition orale d'un témoin, le rapport d'experts, les rapports et communiqués d'une instance officielle et de personnes morales, les documents, les perquisitions (sur le lieu concerné, etc.) et les témoignages oraux des parties. Cette liste n'est pourtant pas exhaustive. Il n'existe aucun délai pour présenter des arguments sous forme orale, pas plus qu'il n'y a de règles régissant les témoignages par oui-dire.

En règle générale, toute personne peut être invitée à comparaître comme témoin au tribunal ou être contrainte de le faire. Faute de comparaître, le témoin peut être sanctionné d'une amende, il peut être amené au tribunal par la police et peut aussi avoir à payer les frais liés à son défaut de comparaître.

Les preuves écrites sont produites à l'audience de manière à ce que le tribunal les lise ou en notifie le contenu.

Le tribunal et, avec l'agrément du tribunal, les parties et les experts ont le droit de poser des questions aux témoins.

Le délai dans lequel le tribunal doit rendre sa décision est fixé.

Chiffres clés sur le système judiciaire

Population totale: environ 10 millions

Nombre de juridictions, dont:

- * Cour suprême: 1
- * Juridictions d'appel: 11
- * Juridictions de première instance: 88

Nombre de juges: 2 116

Nombre de magistrats du parquet: 844

Nombre d'avocats: environ 6 000

Nombre d'agents autres que magistrats (fonctionnaires, greffiers, etc.): 5 375

Nombre d'affaires introduites en matière civile au cours de l'année 1993 et éventuellement 1994 devant:

- * La Cour suprême: non disponible
- * Les juridictions d'appel: environ 56 000 en 1993 et en 1994
- * Les juridictions de première instance: environ 600 000 en 1993, environ 525 000 en 1994

Nombre de décisions rendues (en matière civile) par:

- * La Cour suprême: non disponible
- * Les juridictions d'appel: environ 50 000 en 1994
- * Les juridictions de première instance: environ 570 000 en 1994

Les autres données demandées dans cette partie du questionnaire ne sont pas disponibles.

Contribution du représentant de

l'Estonie

I. L'organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. L'organisation générale d'une juridiction

Selon la Constitution de la République d'Estonie, la loi sur l'organisation judiciaire, les codes de procédure, le système judiciaire de la République d'Estonie comporte trois degrés de juridiction:

1. juridictions de première instance - tribunaux d'arrondissement, municipaux et administratifs;
2. juridictions d'appel - tribunaux de district;
3. juridiction suprême - Cour Nationale, qui contrôle les décisions des tribunaux en tant qu'instance de cassation, ainsi que de révision constitutionnelle.

Tribunaux de première instance

Les tribunaux d'arrondissement et municipaux jugent les affaires pénales et civiles. Ils sont composés, soit d'un seul juge, soit d'un juge et de deux assesseurs.

Les tribunaux administratifs (juges administratifs siégeant dans un tribunal d'arrondissement ou municipal) connaissent des griefs et des contestations portant sur les actes des autorités publiques et les procédures engagées par ces dernières. Les litiges administratifs relèvent de la décision du juge.

Bien que la Constitution l'ait autorisé, des tribunaux d'exception n'ont pas été créés en Estonie.

2. Système de recours

Les plaideurs et autres parties à un procès peuvent former auprès d'un tribunal de district, par l'intermédiaire du tribunal qui l'a rendue, un recours contre une décision d'un tribunal de première instance.

Comprenant un collège composé d'au moins trois membres, le tribunal de district statue sur les recours dans les affaires civiles, pénales ou administratives.

A la suite d'un pourvoi en cassation, la Cour Nationale d'Estonie - juridiction suprême — examine les plaintes contre les décisions d'un tribunal de district. Dans les

cas prévus par la loi et selon les dispositions en vigueur, la Cour Nationale réexamine, en fonction de circonstances nouvelles, les décisions devenues exécutoires, et remédie aux erreurs commises par un tribunal.

Un collège de juges de la Cour Nationale statue sur les affaires civiles, pénales ou administratives; il comprend soit trois membres, soit, dans les cas prévus par la loi, tous les membres de l'une ou l'autre formation collégiale: assemblée extraordinaire ou générale des juges de la Cour Nationale.

La décision quant à la question de savoir s'il convient ou non de former un recours en cassation appartient à un collège de la Cour Nationale habilité à cet effet. L'obligation ou la possibilité d'accorder cette autorisation relève de la législation relative aux procédures judiciaires.

Le collège habilité à délivrer l'autorisation n'est pas tenu d'en motiver la délivrance ou un éventuel refus.

3. *La carte judiciaire*

Les tribunaux d'arrondissement, municipaux ou administratifs fonctionnent dans leurs circonscriptions territoriales respectives. Il existe au total vingt et un tribunaux d'arrondissement et municipaux, auxquels se rattachent vingt-trois juges administratifs, et deux tribunaux administratifs distincts.

Au niveau des tribunaux de district, il existe trois ressorts juridictionnels en Estonie, dont chacun comprend cinq à dix tribunaux d'arrondissement, municipaux ou administratifs. Les tribunaux de district sont situés à Tallinn, Tartu et Jõhvi, la Cour Nationale étant située à Tartu.

B. Les acteurs du système judiciaire

1. *Le juge*

Voir annexe.

La rémunération des juges est réglementée par la loi et son montant correspond à celle du Premier ministre. Le salaire du président de la Cour Nationale est égal à celui du Premier ministre. Les salaires des membres de la Cour Nationale, des juges des tribunaux de district et des juges des tribunaux de première instance sont égaux à un pourcentage déterminé du salaire des juges des juridictions supérieures.

2. *Le magistrat du parquet*

Les salaires et la rémunération des magistrats du parquet sont fixés par le gouvernement en fonction de l'ancienneté.

3. *Représentation et assistance des parties (avocats ou autre)*

Tout particulier peut être représenté devant un tribunal par un avocat ou une autre personne autorisée à cet effet par le tribunal saisi de l'affaire.

En République d'Estonie, seuls les membres du barreau sont habilités à exercer la profession d'avocat et à en porter le titre. Peuvent être admis au barreau les ressortissants estoniens qui remplissent les conditions suivantes: avoir suivi un enseignement supérieur en droit; être qualifié pour exercer la profession d'avocat; avoir exercé une activité juridique à titre permanent pendant au moins deux années avant l'admission au barreau; avoir réussi devant un jury l'examen d'admission aux fonctions d'assistant principal d'un avocat. La décision appartient au Conseil de l'ordre des avocats.

Les services de l'avocat sont rémunérés sur la base d'un accord conclu avec son client et conformément aux règles établies par l'assemblée générale de l'ordre des avocats.

Un avocat désigné par un magistrat instructeur ou commis d'office par un tribunal dans une affaire pénale est rémunéré par l'Etat. Le gouvernement a fixé des taux applicables aux honoraires d'avocats.

4. *Autres agents (assistant, greffier, collaborateur)*

Pour assurer l'administration de la justice, les juges sont assistés lors des audiences par des secrétaires, conseillers, interprètes, membres du personnel administratif, agents de police, etc.

Auprès des tribunaux d'arrondissement et municipaux, il existe des registres du livre foncier, où sont inscrits les titres afférents aux biens immeubles situés dans leur aire de juridiction, ainsi que des greffes qui répertorient tous les entrepreneurs travaillant dans les zones d'activité qui en dépendent.

Les registres du livre foncier emploient des secrétaires spécialisés en matière immobilière, ainsi que du personnel technique.

Les agents du greffe comprennent des greffiers et des agents techniques.

Peut être nommé agent du livre foncier ou greffier toute personne ayant suivi des études en droit et subi un examen devant une commission nommée par le ministre de la Justice.

C. **L'accès au juge**

1. Il n'existe pas de système d'information ou de consultation.

2. En cas d'insolvabilité d'un particulier, les tribunaux peuvent prendre en charge, complètement ou partiellement, les frais d'assistance et mettre les frais d'avocat à la charge de l'Etat.

Les honoraires d'avocat sont fixés par l'Etat sur une base horaire.

3. Dans les affaires civiles, les frais nécessaires à l'exécution des décisions de justice sont à la charge du débiteur.

Dans les autres affaires, les décisions de justice sont appliquées aux frais de l'Etat.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A. Organisation et fonctionnement d'une juridiction

L'organisation d'une juridiction ordinaire de droit commun

Une structure hiérarchique de l'ordre juridique n'est pas expressément prévue par la législation en vigueur. Selon la loi sur le statut des juges, les salaires des juges d'une juridiction supérieure sont plus élevés que ceux des juges d'une juridiction inférieure.

Les juges perçoivent une rémunération d'ancienneté d'un montant égal à 10 à 25 % du salaire de base (à partir de leur quatrième année de service).

Selon la loi sur l'organisation judiciaire, le président d'un tribunal en dirige et organise les travaux. Le président est nommé parmi les juges du tribunal concerné par le ministre de la Justice après consultation de la Cour Nationale.

En l'absence du président du tribunal, il est remplacé par le juge présent immédiatement inférieur en grade, à moins que le président n'ait désigné un remplaçant.

La loi ne prévoit aucune spécialisation des juges selon la nature des affaires. En pratique, toutefois, on constate une certaine spécialisation, en particulier dans les tribunaux principaux. C'est ainsi qu'au tribunal municipal de Tallinn, les juges sont spécialisés en procédure pénale ou en procédure civile.

Les affaires sont réparties parmi les juges par le président du tribunal, soit selon l'ordre alphabétique, soit en appliquant un autre système. En répartissant les affaires, le président tient habituellement compte de l'expérience professionnelle d'un juge, de la complexité de l'affaire et du nombre d'accusés dans une affaire pénale.

B. La gestion des juridictions

Les juridictions ont-elles un budget propre?

Tous les tribunaux ont leur propre budget autonome approuvé par le ministre de la Justice et imputé sur le budget de l'Etat. Le budget d'une juridiction comprend les frais de personnel (feuille de paie et impôt) et les frais de gestion (frais de fonctions, courrier et communications, entretien des locaux, services publics, loyer, etc.).

Certains coûts (entretien des locaux, exploitation de systèmes informatiques, perfectionnement professionnel) sont imputés à l'ensemble du système judiciaire.

Le président du tribunal, qui est également juge, gère le budget et est responsable de l'utilisation appropriée des ressources.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

La procédure est publique devant tous les tribunaux. Dans certains cas, la loi dispose que le tribunal peut siéger à huis clos pendant toute la durée ou une partie de l'audience (par exemple, en vue de protéger des secrets d'Etat ou d'affaires, pour des raisons d'ordre moral, pour protéger la vie familiale ou privée d'une personne ou pour sauvegarder les intérêts d'un mineur, etc.).

L'audience est présidée par un juge, qui conduit la procédure de manière à permettre aux parties de se faire une idée objective des points pertinents de la cause, de leurs droits et obligations, ainsi qu'à écarter des débats tout élément hors de propos.

Devant les tribunaux de première instance, la procédure est orale, la composition du tribunal demeurant inchangée. Si l'un des juges doit être remplacé durant l'audience, l'ensemble de la procédure doit être reprise.

Dans certains cas énoncés par la loi, la procédure, écrite, se déroule en l'absence de débats.

Les juridictions de révision peuvent juger une affaire sur la base du dossier et sans communiquer aux parties la date et le lieu de l'audience lorsque les parties les ont informées par écrit qu'elles ne souhaitent pas assister à l'audience.

Tout particulier peut saisir un tribunal, soit personnellement, soit par procuration.

Une personne morale est représentée devant un tribunal par son gérant ou son représentant, qui agit en tant que mandataire dans l'exercice des pouvoirs que lui confèrent la loi ou les règlements.

Le code de procédure énonce les qualités requises pour être mandataire devant un tribunal. Ainsi, seul un avocat peut représenter une partie devant la Cour Nationale. Les pouvoirs d'un mandataire sont définis dans une procuration, dont les termes sont réglementés. La procuration autorise le mandataire à exécuter tous les actes de procédure au nom du mandant.

B. Le procès civil

L'audience est ouverte par le président, qui donne lecture de l'affaire soumise au tribunal. Le tribunal vérifie ensuite si toutes les personnes citées à comparaître dans le cadre de cette affaire sont présentes à l'audience, si les absents ont été informés de l'audience, ainsi que les éléments pouvant motiver leur absence éventuelle, puis procède à l'identification des personnes présentes et à la vérification des pouvoirs du mandataire.

Le président informe ensuite les parties de leurs droits et obligations, présente les membres du tribunal, indique qui participe à l'audience en tant qu'expert, interprète, secrétaire, et explique aux parties le droit de récusation.

La procédure civile est menée selon les modalités suivantes:

1. le plaignant expose et motive ses prétentions;
2. le défendeur indique les raisons pour lesquelles il reconnaît ou conteste les prétentions du plaignant;
3. le président explique aux parties leur droit à régler le litige par un accord à l'amiable conclu lors de l'audience, pour autant que la loi les y autorise;
4. les parties exposent leurs arguments respectifs;
5. les moyens de preuve sont alors produits et examinés;
6. les parties ont ensuite la parole pour les plaidoiries.

Lors des plaidoiries, les parties ne peuvent évoquer que les circonstances et les moyens de preuve examinés à l'audience.

Lors des plaidoiries, le plaignant et son avocat interviennent avant le défendeur et le conseil de ce dernier.

Le tribunal fait connaître sa décision en en donnant lecture durant la même audience et explique les règles et conditions d'un recours formé contre la décision.

Lorsque l'énoncé et la formulation du jugement prend davantage de temps, le tribunal peut en reporter la lecture à une date non située à plus de dix jours à compter du lendemain de la fin de l'audience. Dans cette éventualité, le tribunal informe les parties de la date à laquelle la décision sera annoncée en audience publique ou communiquée par le greffe.

Les décisions des tribunaux de première instance deviennent exécutoires à l'expiration du délai de signification du recours, égal à dix jours, lorsqu'aucun recours n'a été annoncé.

Les arrêts rendus par les juridictions d'appel ou de cassation deviennent exécutoires le jour de leur prononcé.

Les chiffres clés de la justice

1. La population totale de la République d'Estonie était de 1 491 583 à la date du 1^{er} janvier 1995.

2. Nombre de juridictions:

1 Cour Nationale (Cour de cassation);

3 juridictions d'appel;

23 juridictions de première instance, y compris deux tribunaux administratifs et 23 juges administratifs siégeant dans les tribunaux d'arrondissement et municipaux.

3. Nombre de juges: $(163 + 44 + 17) = 224$

4. Nombre de magistrats du parquet: 168

5. Il existe en République d'Estonie:

Avocats: 200

Avocats stagiaires: 33

Assistants d'avocat: 27

6. Agents autres que magistrats (fonctionnaires, greffiers)

- La justice est gérée par le personnel judiciaire (secrétaires, conseillers, interprètes, agents de police, employés du bureau) – 515

Il existe 89 secrétaires de registre foncier et greffiers et, en plus, 45 secrétaires techniques.

7. Nombre d'affaires introduites en matière civile en	1993	1994
Cour Nationale (a commencé ses travaux en octobre 1993)	7	103
Juridictions d'appel	882	960
Ancienne Cour suprême, juridictions de première instance	14 169	16 766

8. Durée moyenne de règlement d'une affaire en nombre de mois:
1. en 1994, 70,8 % des affaires pénales terminées par un jugement ont duré plus d'un mois;
 2. en 1994, 33,5 % des affaires civiles et procédures d'exception réglées ont duré plus de trois mois.
9. Evolution du volume du contentieux jugé par les tribunaux:

	1980	1994
Cour Nationale		103
Juridiction d'appel	995	960
Juridictions de première instance	16 164	16 766

Annexe

En Estonie, la formation et l'admission à la profession de juge sont bien distinctes de la formation et de l'admission à la profession de procureur. Elles seront donc traitées séparément.

A. Formation des juges

I. Critères d'admission à la fonction de juge et formation initiale

Les candidats à la fonction de juge doivent d'abord achever une formation de deux ans au maximum, assurée par des magistrats expérimentés ou par le ministère de la Justice, avant de passer un examen.

L'organe chargé de sélectionner les candidats est la Commission d'examen des juges, qui est rattachée à la Cour nationale (Cour suprême d'Estonie), et qui se compose de trois juges de première instance, de trois juges d'appel, de trois juges de la Cour nationale, d'un professeur de l'université de Tartu et d'un représentant du ministère de la Justice.

Les candidats à la fonction de juge – et de procureur – doivent posséder la citoyenneté estonienne, avoir fait des études supérieures à l'université de Tartu, ou suivi une formation considérée comme équivalente, être moralement irréprochables et satisfaire en outre à certains critères d'âge. Les juges administratifs doivent avoir au moins 24 ans; ceux qui sont affectés aux juridictions municipales ou de district, 25 ans; et ceux qui sont nommés à la Cour nationale, au moins 30 ans.

L'examen vise uniquement à contrôler les connaissances juridiques des candidats. Ceux qui le réussissent sont présentés par le président de la Cour nationale au Président de la République, qui les nomme pour une durée indéterminée à la fonction de juge au sein des juridictions du premier ou du second degré. Les juges de la Cour nationale sont nommés pour une durée indéterminée par le parlement.

Une fois recrutés, les nouveaux juges doivent suivre deux à quatre jours de stage par mois, organisés par le ministère de la Justice et la Cour nationale. Ces stages, qui sont animés par des professeurs et différents experts en droit, portent sur les nouvelles lois, la pratique judiciaire et l'analyse de la rédaction des décisions.

Il y a un autre moyen d'accéder à la fonction de juge: la Commission d'examen des juges peut dispenser un candidat de passer l'examen d'admission s'il a déjà travaillé comme juge (sous le régime précédent), comme professeur de droit ou comme procureur, ou s'il a occupé une autre fonction exigeant des connaissances juridiques approfondies. Le candidat ainsi recruté n'est pas tenu de suivre une formation particulière.

II. Formation continue des juges

Un programme annuel de formation des juges a été mis en place en Estonie par le ministère de la Justice, la Cour nationale et le Centre de formation supérieure des avocats rattaché à l'université de Tartu. Ce programme comprend des séminaires mensuels, des ateliers et des stages portant essentiellement sur des sujets juridiques. Les juges y participent à titre facultatif.

III. Réformes susceptibles d'être réalisées dans un proche avenir

Aucune réforme n'est prévue, ni en cours, en matière d'admission et de formation des juges.

B. Formation des procureurs

I. Critères d'admission à la fonction de procureur et formation initiale

Le seul moyen d'être admis à la fonction de procureur est de passer un examen, organisé par le parquet d'Etat. Les conditions auxquelles doivent satisfaire les candidats sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux candidats à la fonction de juge, c'est-à-dire la citoyenneté estonienne, un diplôme d'enseignement supérieur de l'université de Tartu ou une formation considérée comme équivalente, et une moralité irréprochable. Cet examen porte, lui aussi, exclusivement sur la vérification des connaissances juridiques des candidats.

Les candidats qui passent l'examen avec succès sont nommés à la fonction de procureur par le procureur d'Etat, qui est lui-même nommé pour cinq ans par le ministre de la Justice. Aucune formation particulière ne leur est imposée une fois qu'ils ont été nommés.

II. Formation continue des procureurs

C'est le parquet d'Etat qui est responsable de la formation continue des procureurs en Estonie. A cette fin, il a chargé la Cour nationale, le ministère de la Justice et le Centre de formation supérieur des avocats de l'université de Tartu d'élaborer plusieurs programmes de formation comprenant des séminaires, des ateliers et des stages, portant non seulement sur des sujets juridiques, mais aussi sur l'informatique ou l'histoire. La participation à ces activités de formation - au nombre de quatre au moins par an - est obligatoire pour les procureurs.

III. Réformes susceptibles d'être réalisées dans un proche avenir

Aucune réforme n'est actuellement envisagée ni en cours de réalisation en matière de recrutement et de formation des procureurs.

Contribution du représentant de la

Hongrie

I. L'organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

La Hongrie a une superficie de 93 000 km² et une population de 10 500 000 habitants.

Elle se compose de 19 départements pour la province et d'un département pour la capitale de la Hongrie: Budapest.

L'organisation territoriale judiciaire en Hongrie se répartit comme suit:

- le Tribunal supérieur;
- 19 cours d'appel en province;
- 1 cour d'appel dans la capitale;
- 111 tribunaux de première instance;
- 20 tribunaux du travail;
- 20 tribunaux des entreprises.

La répartition est identique à celle des départements administratifs.

Chaque département administratif est doté d'une cour d'appel, dont le ressort couvre celui de 4 à 10 tribunaux de première instance. Les tribunaux de première instance sont répartis en fonction de l'importance des départements et du nombre de leurs habitants.

Le tribunal de première instance est compétent pour juger tous les litiges entre particuliers et ceux entre les particuliers et l'autorité publique.

Les tribunaux de première instance se répartissent en deux groupes:

- les juridictions civiles;
- les juridictions pénales.

En première instance de siège de cour d'appel prennent place:

- le tribunal pour enfants;
- le tribunal administratif;
- le tribunal des affaires économiques.

C'est le même cas que pour le tribunal de commerce.

De plus, au siège de chaque cour d'appel se trouvent deux juridictions spécialisées:

- le tribunal du travail,
- le tribunal des entreprises.

Auprès des 4 cours d'appel de province et dans celle de la capitale existent les tribunaux militaires.

En Hongrie, les 111 tribunaux de première instance (cités plus haut) sont compétents pour juger les petites et les grandes affaires. Cette juridiction tient donc lieu à la fois de tribunal d'instance, de tribunal de grande instance et de tribunal correctionnel.

De même que les services compétents de la justice, les services de police, les autorités douanières et le maire sont habilités à prononcer toutes contraventions.

En général, c'est un fonctionnaire qui statue. L'appel n'est pas possible, sauf dans des cas particuliers, par exemple si la décision d'appliquer une peine d'emprisonnement a été prise.

En Hongrie, il n'existe pas de tribunal de police ni de juge de paix.

Il n'existe pas non plus de cour d'assises. Cependant, la loi stipule que la cour d'appel est compétente pour traiter certaines affaires civiles importantes ou pour des affaires économiques et criminelles, par exemple: meurtre, homicide, terrorisme, crime contre la sûreté de l'Etat.

Il existe deux degrés de juridiction.

Les jugements et la majorité des décisions rendus en première instance peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la cour d'appel. La cour d'appel se compose de 3 magistrats de carrière, dont 1 président.

Lorsque la cour d'appel statue en tant que premier degré de juridiction, elle se compose d'un magistrat professionnel, assisté de deux assesseurs. Dans de tels cas, on peut faire appel auprès du Tribunal supérieur, dont le siège est à Budapest. Par sa décision, le tribunal peut confirmer le premier jugement, l'atténuer, l'aggraver, le modifier ou enfin le rejeter définitivement.

La plupart du temps, sa décision a une valeur de précédent.

Il existe enfin une procédure exceptionnelle: même si un litige a été jugé en seconde instance et que l'exécution de la décision a eu lieu, un recours en révision peut être déposé auprès du Tribunal supérieur selon la réglementation en vigueur. Supposons qu'il y a eu atteinte à la loi ou que d'importants dégâts pécuniaires ont été constatés: dans ces cas-là, le Tribunal supérieur peut casser l'arrêt qui lui est déféré.

La cour d'appel comprend:

- une chambre civile;
- une chambre criminelle;
- une chambre des affaires économiques.

Les décisions du tribunal du travail sont contrôlées par la chambre civile ou la chambre économique.

En Hongrie, les tribunaux et les parquets sont totalement indépendants les uns des autres.

Les tribunaux dépendent, du point de vue de leur organisation, directement du ministère de la Justice, tout en gardant complètement leur souveraineté dans l'accomplissement de leur mission.

Le ministère de la Justice leur assure humainement, financièrement et matériellement toutes les conditions nécessaires à la bonne marche de leur service. Il est l'employeur et il a le droit de regard sur le bon fonctionnement des juridictions. Il inspecte périodiquement les activités administratives des présidents des tribunaux.

Les parquets dépendent du Parlement par le biais du procureur général.

B. Les acteurs du système judiciaire

Le juge

Après avoir terminé ses études universitaires de droit, le candidat doit déjà avoir une idée de la profession qu'il souhaite exercer: juge, avocat, procureur, conseiller ou bien d'autres fonctions juridiques.

Si quelqu'un veut être juge, il doit se présenter auprès du président d'un tribunal pour poser sa candidature à un poste afin d'être employé dans les services du tribunal en tant que futur magistrat.

En général, le recrutement extérieur n'est pas nécessaire parce qu'il y a suffisamment de candidatures spontanées mais, en cas de besoin, la faculté de droit prend soin de diffuser une annonce pour combler les postes vacants au sein des tribunaux.

La formation des juges dure deux ans et, pendant cette période, ils occupent le grade de stagiaire.

Le candidat suit une formation théorique et pratique au sein d'un tribunal de première instance. Pendant un certain temps, il doit effectuer un stage d'une durée déterminée auprès d'une juridiction de seconde instance. Il est soumis à des contrôles

périodiques de connaissances et doit éventuellement se présenter au moment opportun à l'examen de spécialité.

Après la réussite du candidat à l'examen, le président de la cour d'appel demande l'avis du conseil des juges départemental. Il transmet ensuite le dossier du postulant au ministère de la Justice, qui le soumet au Président de la République.

Le Président de la République nomme les juges pour une durée indéterminée. Le juge doit prêter serment devant le ministre de la Justice, après quoi le président de la cour d'appel l'affecte à son poste.

Peut-on, sur concours, occuper le poste de président ou de vice-président de cour d'appel?

Le président du tribunal de première instance ainsi que le vice-président sont nommés pour cinq ans par le président de la cour d'appel.

Le salaire du juge est déterminé selon la loi en vigueur. La loi régleme entre autres les différents avantages (congs), les mesures disciplinaires, les indemnités, etc.

Le procureur

Le procureur débutant doit lui aussi être stagiaire pendant une période de deux ans. Après avoir réussi l'examen, il peut être nommé par le procureur général qui procède à son inscription au parquet départemental.

Les services du parquet fonctionnent auprès de chaque tribunal.

Généralement, le salaire d'un procureur est identique à celui d'un juge.

L'avocat

Les avocats s'occupent de toutes les affaires qui leur sont présentées par leurs clients (nationaux), personnes physiques et morales. Ils les représentent et les défendent devant la justice et les autorités publiques.

Après des études universitaires de droit, l'avocat débutant est employé pendant 2 ans en tant que stagiaire auprès d'un avocat ou d'un cabinet privé d'avocats, où il s'occupe des travaux d'enregistrement. Ensuite, il doit se présenter à un examen de spécialité. Une fois admis, il peut demander sa titularisation au Barreau, ce qui lui permettra de commencer à pratiquer officiellement.

En Hongrie, il est rare que la représentation des parties soit obligatoire. Par exemple, devant la chambre civile, au cours des actions en recherche de paternité, la représentation juridique des mineurs est obligatoire ainsi que celle des personnes placées sous autorité. En matière criminelle, la représentation est obligatoire si l'inculpé est mineur, aliéné mental ou incarcéré.

Les avocats ne sont pas employés de l'Etat mais appartiennent au secteur privé et sont rémunérés sur la base d'un accord avec leurs clients. Lorsqu'ils sont commis d'office, la loi établit leur rémunération. Leurs revenus sont imposables.

L'Etat prend en charge tous les frais d'avocat des personnes qui n'ont pas de rente immobilière et dont le salaire est insignifiant.

Les tribunaux de première instance organisent chaque semaine une journée de consultation et de requête gratuite, assurée par un professionnel compétent qui doit rédiger dans un langage juridiquement correct toutes les plaintes qui lui sont soumises.

Autres agents

Les juges sont aidés dans leur travail par des fonctionnaires officiels, les greffiers:

- pendant les audiences, ils rédigent les procès-verbaux;
- ils dactylographient toutes les décisions que le juge leur dicte;
- ils adressent les convocations et ils tiennent les dossiers à jour;
- ils établissent des statistiques sur toutes les affaires engagées.

En général, chaque juge dispose d'un greffier. Les affaires du tribunal sont tenues à jour à l'aide des registres. Les personnes tenant ces registres préparent les dossiers, puis laissent l'affaire suivre son cours. Les dossiers traités sont ensuite archivés.

Les tribunaux disposent de micro-ordinateurs et de machines à traitement de textes.

C. L'accès au juge

En Hongrie, il n'existe pas de système d'information ou de consultation avant l'audience. Les clients doivent tenir compte des conseils de leur avocat, s'ils en ont un.

Malheureusement, c'est toujours au cours de l'audience que le juge donne des éclaircissements sur toutes les questions débattues. C'est pour cette raison que les audiences sont souvent reportées à une date ultérieure.

Généralement, les personnes déposant une requête doivent s'acquitter à l'avance d'un droit.

Selon la loi, les droits de note sont payables a posteriori par les personnes qui ont perdu le procès, les charges pénales également; on encaisse de la même façon que pour la procédure des impôts.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

Le tribunal de première instance

Il évalue également les petites et grandes affaires. Pour les petites affaires (les litiges civils les plus simples), seul un juge peut prononcer la sentence. Pour les affaires importantes (jugement de divorce, affaire criminelle), il faut la présence de trois membres du conseil dont 1 juge officiel, assisté de 2 assesseurs.

Dans un tribunal important où il y a un grand nombre de juges, ils ont la possibilité de se spécialiser dans les affaires civiles, pénales ou encore économiques.

En Hongrie, il y a effectivement peu de tribunaux dotés de micro-ordinateurs qui distribuent les affaires entre les juges. Généralement, c'est le président du tribunal ou bien un juge désigné et compétent dans le domaine qui répartit le travail.

Le président de la cour d'appel a aussi son adjoint. Le président n'a pas d'audience, il s'occupe plutôt de l'organisation de ses services. A la cour d'appel fonctionne un collège civil, pénal, économique, administratif, qui donne un avis professionnel sur les questions posées. Si besoin est, on s'adresse au Tribunal supérieur.

En Hongrie, il n'y a pas d'institution de juge d'instruction. Dans une partie des affaires, lorsque dans d'autres pays un juge d'instruction est compétent, chez nous un juge de tribunal qui peut faire fonction (par exemple: pour l'arrestation provisoire).

Il existe un conseil des juges qui aide la direction des tribunaux à accomplir leur mission. Le conseil régional de justice se compose de 5 à 13 membres, par contre le conseil national de justice est composé de 21 membres. Ils donnent leur avis sur la gestion du budget, les salaires, les tableaux des effectifs et sur les nominations des juges.

Au ministère de la Justice, le budget du tribunal est distinct pour chaque cour d'appel et son département. Il est transmis au niveau de la cour d'appel par la tutelle pour une gestion autonome. Le président de la cour d'appel gère, dirige et contrôle toutes les structures des tribunaux qui sont sous sa compétence. Pour les dépenses financières, une demande d'avis doit être adressée au conseil des juges.

Au niveau du tribunal de première instance, c'est le président qui dirige. Il assure tous les moyens financiers nécessaires au bon fonctionnement des services. Cependant, ils ne disposent pas d'un budget propre. Ils doivent présenter un état des moyens humains, matériels et financiers nécessaires. Si la demande est justifiée et si la somme demandée est disponible, ils peuvent en bénéficier.

C'est sous la responsabilité du bureau des affaires financières de la cour d'appel que les affaires économiques sont dirigées.

L'entretien des immeubles des tribunaux est du ressort du ministère de la Justice qui les prend en charge, de même qu'en ce qui concerne le matériel informatique.

Les données:

- La population de la Hongrie s'élève à 10,5 millions d'habitants.
- Le Tribunal supérieur est implanté à Budapest.
- Il y a 19 cours d'appel en province et 1 à Budapest.
- Postes de juges: 2 196 mais 2 073 travaillent actuellement. Le nombre de procureurs est moins important. Je ne connais pas le nombre d'avocats en Hongrie, mais pour le département de Békés, par exemple, 136 avocats sont en activité. Nombre de fonctionnaires des affaires judiciaires: 5 057 personnes.
- Les tribunaux de première instance ont connu au cours de l'année 1993:

- . 645 594 affaires civiles
- . 107 492 affaires pénales
- . 172 271 affaires économiques

- Les cours d'appel ont connu au cours de l'année 1993:

- . 25 392 affaires civiles
- . 28 319 affaires pénales
- . 3 066 affaires économiques

- Les tribunaux des entreprises ont connu 32 250 affaires
- Les tribunaux du travail ont connu 17 391 affaires

Je ne possède pas de données pour l'année 1994, mais nous pouvons constater une légère évolution dans les affaires qui sont enregistrées, par exemple au niveau de la durée du litige. En 1993, pour les affaires litigieuses dans les tribunaux de première instance:

- 39 % ont été réglées dans un délai de 3 mois
- 43 % " " de 3 mois à 1 an
- 18 % " " d'un an

En ce qui concerne les affaires civiles et pénales, les chiffres sont à peu près identiques.

Il faut souligner que, au tribunal de première instance:

- on a enregistré 263 360 affaires civiles en 1982, contre 645 594 en 1993;
- on a enregistré 83 783 affaires pénales en 1982, contre 107 472 en 1993.

A la suite des changements politiques, économiques et sociaux intervenus dans le pays, 106 lois ayant des conséquences pour les juridictions ont été effectivement proclamées depuis 1989. C'est la raison pour laquelle le nombre et la durée des litiges augmentent.

Contribution du représentant de la

Lituanie

I. L'organisation judiciaire

L'organisation judiciaire dans la République lituanienne comporte quatre degrés de juridiction: les tribunaux régionaux, les tribunaux d'arrondissement, la cour d'appel et la cour suprême. Les tribunaux régionaux traitent les litiges entre les particuliers et entre les particuliers et l'autorité publique. Il n'existe pas de juridictions spécialisées pour traiter les litiges concernant les mineurs et ceux entre employeurs et salariés. Il n'existe qu'une juridiction spécialisée pour le traitement des litiges entre les entreprises.

Toutes les décisions sont susceptibles de recours devant la juridiction supérieure. La cour suprême traite les recours contre les décisions des tribunaux d'arrondissement et de la cour d'appel, et elle unifie la pratique des tribunaux.

On compte un tribunal régional pour chaque région administrative, soit 54 tribunaux. Dans la capitale, Vilnius, on trouve cinq tribunaux régionaux ; l'un d'eux est spécialisé. Dans les autres villes, il y a un tribunal régional. Il existe cinq tribunaux d'arrondissement qui se trouvent dans les plus grandes villes du pays. Ils examinent en première instance les litiges entre personnes privées, ainsi que ceux pour lesquels la loi leur attribue compétence. Ils statuent en appel sur les recours formés contre les décisions des tribunaux régionaux (le ressort de chaque tribunal d'arrondissement couvre celui de 10 à 11 tribunaux de région) et traitent également les pourvois en cassation. La cour d'appel est l'instance d'appel pour les décisions prises en première instance par les tribunaux d'arrondissement. La cour suprême et la cour d'appel se trouvent dans la capitale.

Le ministre de la Justice sélectionne les candidats aux postes de juge et le président de la cour suprême ceux aux postes de juge à la cour suprême. Le Président de la République, avec l'approbation du Conseil des Juges, nomme les juges des tribunaux régionaux et des tribunaux d'arrondissement. Le Président nomme les juges de la cour d'appel avec l'approbation de la Diète. Les candidats à la fonction de juge sont soumis à titre préalable à des épreuves de sélection.

Le Président de la République nomme le procureur général et ses adjoints. Le procureur général nomme les autres procureurs. Les citoyens de la République lituanienne, qui connaissent la langue nationale, ont effectué des études supérieures et ont été déclarés physiquement aptes à remplir leurs fonctions peuvent travailler comme magistrats du parquet.

Le gouvernement fixe la rémunération des juges et des magistrats du parquet.

Le ministre de la Justice établit la liste des avocats.

La directrice du greffe est responsable du travail de greffe, elle enregistre les affaires, les recours. Les greffiers rédigent les procès-verbaux et les assignations. Le substitut du président du tribunal s'occupe des affaires les plus importantes.

Il n'existe pas de système de consultation pour les usagers de la justice préalablement au procès. Leur seul recours est de s'adresser à un avocat ou à un juriste titulaire d'une licence.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

Les juridictions de droit commun ont une structure hiérarchique. Ce sont les présidents de chaque juridiction qui sont responsables de la gestion et de l'organisation de leur tribunal ou de leur cour. Les juges des cours d'appel, d'arrondissement et de la cour suprême sont spécialisés. Le président du tribunal ou les présidents des chambres civiles ou pénales répartissent les affaires entre les juges.

Les juridictions n'ont pas de budget propre. Le ministère de la Justice gère le budget des tribunaux régionaux, des tribunaux d'arrondissement et de la cour d'appel. Seule la cour suprême possède son propre budget.

III. La gestion d'une procédure civile

La procédure civile est écrite, publique, elle est de type inquisitoire et la représentation des parties n'y est pas obligatoire.

La demande est portée à la connaissance du tribunal par écrit.

Le défendeur porte à la connaissance du tribunal les moyens de défense. La décision écrite du juge est lue à l'audience.

Chaque partie doit soumettre les preuves dont elle dispose. Toutefois, s'il a pris sa décision, le juge peut les dispenser de présenter d'autres preuves et clore les débats. Le juge est chargé de veiller à l'exécution de la décision.

IV. Les chiffres clés de la justice

Nombre de juridictions dont

- la Cour suprême: 1
- les juridictions d'appel: 1
- les juridictions de première instance: 60

Nombre de juges: 419

Nombre de magistrats du parquet: 900

Nombre d'avocats: 439

Nombre d'agents autres que magistrats
(fonctionnaires, greffiers, etc.): 1 593

Nombre d'affaires introduites en matière civile
au cours de l'année 1993 et éventuellement 1994 devant

- la Cour suprême: 1993: 4 530 - 1994: 5 038
- les juridictions d'appel:
- les juridictions de première instance: 1993: 59 300 - 1994: 7 600

Nombre de décisions rendues par

- la Cour suprême: 1993: 4 309 - 1994: 4 741
- les juridictions d'appel:
- les juridictions de première instance: 1993: 51 000 - 1994: 65 800

Durée moyenne de règlement d'une affaire en nombre
de mois (calculée par la différence entre la date de
saisine et la date de dessaisissement) devant:

- la Cour suprême: 1 mois
- les juridictions d'appel:
- les juridictions de première instance: 1 mois

Evolution du volume du contentieux et de la durée
moyenne de règlement des affaires entre 1980 et 1994 devant

- la Cour suprême: statistique
- les juridictions d'appel: non
- les juridictions de première instance: disponible

Contribution du représentant de la

Moldova

I. L'organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. L'organisation générale d'une juridiction

Etant donné qu'à l'heure actuelle, dans la République de Moldova, seuls fonctionnent les tribunaux de district (municipaux), un tribunal militaire et la Cour suprême, tous les litiges civils confiés par la loi à la compétence des tribunaux sont jugés en première instance par les tribunaux de district ou par le tribunal militaire.

En vertu de la loi, la Cour suprême a le droit de connaître en première instance d'affaires civiles étant normalement de la compétence d'un tribunal de district ou du tribunal militaire. De tels cas se rencontrent très rarement. Ainsi, en 1993, la Cour suprême a examiné en première instance seulement 11 dossiers civils et, en 1994, 6 dossiers.

Tous les litiges dans lesquels l'une des parties au moins est une personne physique appartiennent à la compétence des instances judiciaires.

L'unique tribunal spécialisé de Moldova est le tribunal militaire.

2. Le système de recours

Les arrêts et les décisions de toutes les juridictions, à l'exception de celles adoptées par la Cour suprême en première instance, peuvent faire l'objet d'un recours ou d'une contestation. Les décisions prises par la Cour suprême en première instance sont quant à elles susceptibles de recours par voie de révision.

Les recours contre les décisions des tribunaux de district et du tribunal militaire sont examinés par le Collège pénal et le Collège civil de la Cour suprême. Dans le cadre de la Cour suprême, hormis ces deux collèges, fonctionnent le présidium et le plénum qui connaissent des affaires civiles, pénales et administratives par voie de révision.

3. La carte judiciaire

Des tribunaux de district fonctionnent dans chaque district urbain. Font exception les tribunaux de la rive gauche de Nistru suite à la situation politique créée en Moldova. Des tribunaux municipaux existent dans les villes à statut municipal, à l'exception de la municipalité de Chişinău. A Chişinău fonctionnent cinq tribunaux de district.

B. Les acteurs du système judiciaire

1. Le juge

Seul un citoyen de Moldova peut être juge; au moment de sa nomination, il devra être âgé de moins de 35 ans et avoir effectué un stage de spécialisation juridique d'une durée minimale de deux ans.

Les juges des instances judiciaires sont nommés par le Président de la République de Moldova, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

Les juges qui ont réussi le concours sont dans un premier temps nommés pour une durée de cinq ans, puis de dix ans. Au bout de quinze ans d'exercice de leurs fonctions, les juges sont nommés jusqu'à la limite d'âge fixée pour la profession.

Le président et les membres de la Cour suprême sont nommés par le parlement sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Ils doivent avoir préalablement exercé les fonctions de juge pendant au moins quinze ans.

Le salaire du juge inclut un salaire officiel et une rémunération complémentaire liée à ses qualifications.

2. Le magistrat du parquet

Les procureurs sont nommés par le procureur général et lui sont subordonnés. Leur mandat est de cinq ans. Les procureurs ne peuvent pas exercer leurs fonctions au sein du même parquet pendant plus de deux mandats consécutifs.

3. Représentation et assistance des parties (avocats ou autres)

Le droit à la défense est garanti dans la Constitution. Au cours du procès, les parties ont le droit d'être assistées d'avocats choisis par elles, ou délégués par le Collège des avocats. Pour prétendre au titre d'avocat, le candidat doit avoir suivi des études supérieures et accompli un stage professionnel dans le domaine judiciaire. Les personnes n'ayant pas suivi un tel stage sont également admissibles.

L'assistance juridique au cours de procès pénaux et civils est payante. Le juge a le droit, lors de l'examen du dossier et compte tenu de la situation matérielle de la personne, de la dispenser entièrement ou partiellement du paiement de l'assistance juridique, ces frais étant alors assumés par l'Etat. Le montant de l'assistance juridique dépend de la catégorie du dossier, de son volume, de la durée de l'examen de la cause, etc. Si la personne est disposée à payer l'assistance judiciaire, elle remet la somme demandée au bureau d'assistance juridique et elle reçoit un récépissé.

Pour toute demande, initiale ou reconventionnelle et chaque fois qu'un tiers formule des prétentions propres concernant l'objet du litige, la taxe d'Etat doit être payée. Le montant de la taxe d'Etat est établi par la loi. La loi en cause prévoit une

série de cas dans lesquels le demandeur ou les deux parties sont dispensées du versement de la taxe d'Etat. Dans certains cas, le juge, compte tenu de la situation matérielle de l'intéressé, a le droit, par une décision, de le dispenser entièrement ou partiellement du paiement de la taxe d'Etat; quant aux personnes morales, il peut leur accorder des délais de paiement.

La taxe d'Etat dont le demandeur est dispensé est versée par le défendeur s'il obtient satisfaction.

4. Autres agents (assistant, greffier, collaborateur)

On trouve également au sein de l'organisation judiciaire des exécuteurs judiciaires (huissiers), des consultants, des chefs de chancellerie (greffiers), des secrétaires de séances judiciaires, des traducteurs, des dactylographes, des archivistes, etc. Les consultants et les exécuteurs judiciaires (huissiers) sont nommés par le ministre de la Justice et les autres collaborateurs par les présidents des tribunaux de district.

Les collaborateurs des tribunaux exercent principalement les fonctions suivantes:

- les exécuteurs judiciaires (huissiers) sont chargés de l'exécution forcée des dispositions à caractère civil, des titres exécutoires; ils accomplissent les autres tâches que la loi leur attribue;
- les greffiers rédigent les procès-verbaux des séances judiciaires;
- le chef de chancellerie, des archives et l'enregistreur se chargent de la réception, de l'enregistrement et de l'envoi de la correspondance, tiennent les registres et effectuent d'autres travaux nécessaires au bon déroulement de l'activité des juridictions;
- les consultants veillent à la clarté de la législation et examinent les plaintes soumises en vue d'obtenir une révision.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A. Organisation et fonctionnement d'une juridiction

L'organisation d'une juridiction ordinaire de droit commun

Dans les tribunaux de district les juges ne sont pas spécialisés, mais examinent toutes sortes de dossiers (pénaux, civils, administratifs).

Au sein de la Cour suprême, les juges sont spécialisés: ceux du Collège pénal connaissent des dossiers pénaux et administratifs et ceux du Collège civil examinent les affaires civiles. La conduite des instances appartient au président, qui est d'autre part chargé de faire exécuter les décisions et d'administrer la Cour suprême.

B. La gestion des juridictions

Les juridictions ont-elles un budget propre?

Selon la loi de budget de l'Etat de l'année 1995, tous les tribunaux de district ont un budget de 3 000 000 lei, tandis que le budget de la Cour suprême est de 5 000 000 lei.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

En matière civile, tous les débats sont publics, à l'exception de certains cas prévus par la loi. Devant les juridictions civiles, les débats sont oraux; devant les juridictions pénales, un procès-verbal est dressé.

Chaque partie doit prouver les circonstances de fait qu'elle invoque à l'appui de ses prétentions et de ses moyens de défense.

La participation des parties au procès civil est obligatoire. Dans le cas où l'une des parties au procès ne se présente pas lors du prononcé du jugement, tant que l'on ne sait pas s'il est informé sur la date et sur le lieu de l'audience, le prononcé du jugement est suspendu.

En cas d'absence sans raison du demandeur et du défendeur à l'audience et si aucun d'entre eux n'a demandé à ce que l'affaire soit jugée en son absence, le jugement de la cause est retardé.

En cas d'absence sans raison du défendeur après la deuxième citation à comparaître, le jugement est rendu sur la base des pièces figurant au dossier.

En cas d'absence sans raison du défendeur ou des deux parties après la deuxième citation à comparaître, le juge classe l'affaire s'il s'estime incapable de statuer en l'état du dossier.

B. Le procès civil

Le demandeur peut faire appel de la décision du tribunal. A cette fin, il annexe à son recours les pièces adéquates ainsi que la liste des témoins qui doivent être cités en justice. Dans le cas où il a engagé un avocat, il annexe à sa demande le récépissé correspondant.

La juridiction d'appel a le droit de:

- confirmer la décision du tribunal de première instance;

- casser l'arrêt dans sa totalité ou en partie et renvoyer l'affaire devant une autre juridiction pour qu'elle soit rejugée;
- casser l'arrêt entièrement ou partiellement sans renvoyer à statuer;
- modifier l'arrêt attaqué ou adopter un nouvel arrêt.

En matière civile, les juges sont indépendants et soumis uniquement à la loi. L'instance de jugement est tenue de prendre toutes les mesures prévues par la loi pour l'éclaircissement complet et objectif des circonstances réelles de la cause.

Les juges statuent sur les affaires civiles en se basant sur la loi, conformément à leur conscience juridique et libres de toute influence.

La durée du procès dépend du temps nécessaire pour l'administration des preuves.

L'exécution des arrêts est à la charge des exécuteurs judiciaires, sous le contrôle du juge.

IV. Les chiffres clés de la justice

La République de Moldova compte à l'heure actuelle 4 400 000 habitants.

Sur le territoire de la République se trouvent 47 tribunaux de district, un tribunal militaire et la Cour suprême. Actuellement, les tribunaux de district emploient 222 juges, le tribunal militaire 5 juges, et la Cour suprême 37 juges.

Au 1^{er} janvier 1995, dans le cadre de la procédure générale étaient employés 467 collaborateurs (procureurs, adjoints de procureurs, enquêteurs) au lieu des 596 prévus.

La République de Moldova compte 410 avocats.

Le nombre de collaborateurs employés dans le système judiciaire de Moldova (consultants, exécuteurs judiciaires, chefs de chancelleries, secrétaires de séance judiciaire, traducteurs, archivistes, etc.) se monte à 1 400.

Pendant les années 1993 et 1994, les nombres suivants de dossiers civils furent examinés: par les juges de district, respectivement 30 524 et 30 944; par la Cour suprême en première instance respectivement 11 et 6; sur pourvoi respectivement 2 702 et 2 520; en vue de révision respectivement 645 et 663.

En 1993, la Cour suprême a cassé 1 535 arrêts, ce qui représente 6,7 % du nombre total des dossiers civils examinés et 53,3 % du nombre des dossiers ayant donné lieu à un recours ou à une contestation.

En 1994, la Cour suprême a cassé 1 483 arrêts, ce qui représente 6,2 % du nombre total des dossiers examinés et 55,5 % du nombre de dossiers ayant donné lieu à un recours ou à une protestation.

Le Code de procédure civile prévoit deux délais dans lesquels un jugement doit être rendu: certaines catégories de dossiers doivent être examinées dans les dix jours suivant la clôture de l'instruction et les autres au cours du mois suivant cette clôture.

En 1993, furent examinés 5 030 dossiers concernant des violations de contrats, ce qui représente 16,5 % du nombre total des dossiers civils examinés.

En 1994, furent examinés 4 386 dossiers concernant des violations de contrat, ce qui représente 14,2 % du nombre total des dossiers civils examinés.

Le nombre total des litiges examinés pendant les dix dernières années ainsi que le nombre des dossiers civils examinés mensuellement par les juges est indiqué ci-après:

Nombre total des dossiers civils examinés

tribunaux de districts	41 926	41 889	43 455	44 767	46 988	42 350	40 169	33 421	30524	30944
Cour Suprême	3 286	3 759	4 208	4 512	4 350	3 755	3 502	3 275	3 358	3 179

Nombre de dossiers examinés par un juge mensuellement

tribunaux de districts	24	23	23	23	24	18	16	15	13	13
Cour Suprême	23	27	30	32	31	27	25	23	24	23

La plus grande partie des dossiers civils est constituée par les litiges familiaux. Les chiffres suivants en témoignent:

	1990	1991	1992	1993	1994
nombre de litiges familiaux examinés	17 763	19 129	15 730	14 372	12 953
pourcentage de ces litiges du nombre total des litiges civils	41,9	47,6	47,1	47,1	41,9

Contribution du représentant de la

Pologne

I. Organisation du système judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. L'organisation générale d'une juridiction

Le système judiciaire polonais se compose de la Cour suprême, des juridictions ordinaires et des juridictions spéciales.

La Cour suprême exerce le contrôle judiciaire sur l'activité de toutes les autres juridictions. Elle exerce ses fonctions, notamment:

- en examinant les procédures de recours instituées contre les jugements, conformément aux dispositions du Code de procédure;
- en examinant les recours spéciaux;
- en adoptant des résolutions visant à clarifier les règlements judiciaires qui suscitent des doutes dans la pratique ou en vérifiant si leur application a entraîné des incohérences dans les arrêts;
- en adoptant des résolutions qui comportent des solutions aux problèmes juridiques qui suscitent un doute dans une affaire précise.

Les juridictions ordinaires sont les suivantes: les tribunaux régionaux, les tribunaux de voïévodie et les juridictions d'appel. Les juridictions ordinaires statuent sur toutes les actions en matière pénale, civile, de la famille et de l'aide sociale, économique et du droit du travail qui ne ressortent pas, en vertu de dispositions légales, à la compétence de la Cour suprême, de juridictions spéciales ou d'autres instances de jugement extrajudiciaire.

Les questions qui touchent aux mineurs d'âge, aux relations entre commerçants et aux relations entre employeurs et travailleurs sont également examinées par des divisions distinctes des juridictions ordinaires, à savoir des juridictions de la famille, des juridictions économiques et des juridictions du travail.

Les juridictions spéciales sont la Cour administrative suprême et les cours martiales.

La Cour administrative suprême statue sur les recours contre des décisions administratives.

Les juridictions militaires exercent la justice dans les forces armées pour ce qui est des délits pénaux.

2. *Le système de recours*

Toute affaire dont sont saisies les juridictions ordinaires a deux instances. Un recours peut être introduit devant une juridiction de deuxième instance contre tout arrêt d'un tribunal de première instance (arrêt ou jugement) statuant sur les éléments essentiels d'une affaire. En outre, il peut être introduit, par décision judiciaire, un recours supprimant la possibilité de prononcer un jugement ou autres décisions, dans les cas prévus par la loi. De plus, dans les procédures pénales, un recours peut être introduit contre une décision relative à une libération sous caution.

Les juridictions de voïévodie examinent les recours contre les juridictions régionales. Les juridictions d'appel examinent les recours contre les arrêts des juridictions de voïévodie prononcés dans les affaires dont celles-ci ont été saisies en première instance.

Il n'existe pas de recours ordinaire contre les décisions des juridictions de deuxième instance prononcées dans le cadre de l'examen d'un recours.

Il existe également une possibilité de recours spécial, dont peut être saisie la Cour suprême, contre toute décision juridiquement contraignante mettant fin à une procédure. Le ministre de la Justice, le Procureur général, le premier président de la Cour suprême, l'ombudsman parlementaire et, pour ce qui concerne la législation du travail et de la sécurité sociale, le ministre de l'Emploi et de la Politique sociale sont tous en droit d'introduire ce type de recours.

Les informations relatives à la Cour suprême sont présentées au paragraphe A.1.

3. *La carte judiciaire*

Les juridictions régionales sont mises en place pour une ou plusieurs "gminas" (commune) dans la même voïévodie et, si cela se justifie, plus d'une juridiction peut être créée dans la même "gmina". Il existe actuellement 286 juridictions régionales en activité.

Les juridictions de voïévodie sont créées pour une ou plusieurs voïévodies et, si cela se justifie, plusieurs juridictions de voïévodie peuvent être créées à l'intérieur des frontières de la même voïévodie. Il existe actuellement quarante-quatre juridictions de voïévodie en activité.

Les juridictions d'appel sont créées pour des régions regroupant plusieurs voïévodies. Dix juridictions d'appel sont en activité: à Varsovie, Bialystok, Gdańsk, Katowice, Cracovie, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów et Wrocław.

B. Les acteurs du système judiciaire

1. *Le juge*

Le recrutement au poste de stagiaire judiciaire a lieu par concours. Le stage, d'une durée de deux ans, se termine par un examen d'accès à la fonction de juge. Après avoir réussi l'examen, le candidat peut être appelé à remplir les fonctions de juge si:

- il est de nationalité polonaise et jouit de la plénitude de ses droits civils et politiques;
- il est de bonne vie et mœurs;
- il a rempli les fonctions de juge adjoint ou de substitut du procureur pendant un an au moins;
- il est titulaire d'un diplôme en droit;
- il a accompli un stage auprès d'un tribunal ou d'un parquet;
- il a atteint l'âge de 26 ans.

Les conditions que doivent remplir les juges des juridictions polonaises sont fixées par la «loi sur le système des juridictions ordinaires», du 20 juin 1985 (texte harmonisé après mise à jour, *Dziennik Ustaw, Journal des lois* n° 7, point 25, 1994). Cette loi énonce également les conditions qui régissent la révocation et la désignation des juges ainsi que les conditions de responsabilité disciplinaire.

Les instances judiciaires adressent les propositions de nomination à un poste de juge au Conseil national du pouvoir judiciaire par l'intermédiaire du ministre de la Justice, qui est en droit de donner son avis sur les candidats proposés. Le ministre de la Justice peut exiger que les propositions soient complétées s'il juge insuffisants les renseignements qu'elles contiennent sur les candidats. Lors de sa nomination, le juge prête serment devant le président. Le président d'une juridiction de voïévodie tient à jour, pour chaque juge d'une juridiction régionale ou de voïévodie, un fichier distinct reprenant les données importantes relatives aux relations personnelles et officielles de celui-ci. Les juges sont indépendants et ne peuvent être relevés de leurs fonctions que dans les cas prévus par la loi.

2. *Les magistrats du parquet*

L'autorité habilitée à poursuivre est le Ministère public, qui se compose du parquet du procureur général et des parquets de première instance ainsi que des auditorats militaires subordonnés au parquet du procureur général. La loi sur le Ministère public du 20 juin 1985 (texte harmonisé du 30 septembre 1993, *Dziennik Ustaw* 1994, n° 19, point 70) définit les tâches du Ministère public. Les magistrats du parquet sont impartiaux et indépendants. Peut remplir cette fonction toute personne qui:

- est de nationalité polonaise et jouit de la plénitude de ses droits civils et politiques;
- est de bonne vie et mœurs;
- est titulaire d'un diplôme en droit de niveau universitaire;
- a accompli un stage auprès d'un parquet ou un stage de juge;

- a réussi l'épreuve d'accès à la fonction de représentant du Ministère public ou de juge;
- a rempli les fonctions de substitut du procureur pendant un an au moins ou a accompli une période de service d'un an au moins auprès d'unités de l'auditorat militaire conformément au règlement sur le service des militaires de carrière;
- a atteint l'âge de 26 ans.

Le recrutement au stage dans les services du parquet se fait sur concours. Le stage a une durée de deux ans et se termine par une épreuve d'accès à la fonction de magistrat du parquet.

La prise de service d'un représentant du Ministère public commence au moment où celui-ci reçoit confirmation de sa désignation. Le représentant du Ministère public est tenu de se conformer au serment qu'il prononce et de s'efforcer sans cesse d'améliorer ses qualifications professionnelles.

3. *Représentation et assistance des parties (avocat ou autre)*

Elle se fait sur concours. La décision d'inscription sur la liste des avocats-stagiaires est prise par le barreau de commune. Le ministre de la Justice a le droit de s'opposer à cette décision. Le stage d'avocat, d'une durée de quatre ans, est organisé par des organes indépendants d'avocats (barreau de commune). L'ordre des avocats est l'autorité suprême pour l'ensemble du territoire de la Pologne.

Les mêmes principes de recrutement et de stage sont appliqués par la corporation des conseillers juridiques, hormis le stage de conseiller juridique, dont la durée est de trois ans.

Un avocat-stagiaire perçoit une rémunération du barreau de commune, conformément aux barèmes stipulés dans la réglementation. En revanche, le conseiller juridique stagiaire subvient lui-même aux frais du stage ou est rémunéré par l'institution qui le délègue.

La rémunération des avocats correspondant à l'assistance juridique qu'ils assurent auprès des organes du système judiciaire ou d'autres organes est définie par une ordonnance du ministre de la Justice du 4 juin 1992 (Dziennik Ustaw n° 48, point 22) et par une ordonnance du ministre de la Justice du 18 août 1983 (Dziennik Ustaw n° 51, point 230) lorsqu'il s'agit d'un avocat commis d'office.

Les conseillers juridiques sont rémunérés sur la base d'un contrat de travail et, pour ceux qui agissent en tant qu'indépendants, sur la base d'un contrat conclu avec le client.

4. *Autres agents (assistant, greffier, etc.)*

Les administrateurs judiciaires exercent leur activité auprès des juridictions de voïévodie et régionales (administrateurs familiaux et administrateurs pour adultes) dans le cadre de la réinsertion sociale, de l'éducation et de la prévention.

Les agents judiciaires d'exécution exercent leur activité auprès des juridictions régionales dans le cadre de tâches d'exécution.

Les agents judiciaires exercent des tâches administratives auprès des tribunaux et des tâches liées au contrôle du travail du secrétariat.

Les greffiers et autres agents des juridictions exercent des tâches administratives dans le cadre des affaires judiciaires.

C. L'accès au juge

1. *Existe-t-il un système d'information ou de consultation pour les usagers de la justice préalablement au procès?*

Il est possible de bénéficier des services d'avocats ou de conseillers juridiques dont la profession consiste à prodiguer des conseils juridiques.

En outre, il existe, dans certaines organisations sociales, des centres de conseil qui offrent gratuitement des conseils juridiques, en particulier dans les affaires liées à la famille ou à l'emploi.

Les services de conseil juridiques permettent à la partie qui les sollicite d'évaluer le bien-fondé de la cause et l'aident à formuler correctement sa requête. Ils permettent dès lors de réduire les frais liés à la procédure judiciaire.

2. *Existe-t-il un système de prise en charge publique des frais d'assistance au cours d'un procès?*

Dans les affaires pénales, l'accusé qui a décidé de ne pas s'adresser à un avocat peut demander au tribunal la désignation d'un avocat *pro deo*, pour autant qu'il démontre qu'il n'est pas en mesure de supporter le coût de sa défense sans risquer de ne pouvoir subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. En outre, dans les procédures pénales pour lesquelles les dispositions du Code de procédure pénale prévoient la participation d'un avocat de la défense, le tribunal peut dispenser totalement ou en partie l'accusé du paiement des honoraires de l'équipe d'avocats qui assurent sa défense, s'il y a lieu de croire que ce paiement présenterait des difficultés compte tenu de la situation familiale ou matérielle ou des revenus de l'accusé.

Dans les audiences préliminaires prévues par les dispositions du Code de procédure pénale, la partie que le tribunal dispense entièrement ou en partie du paiement des frais de procédure peut demander la désignation d'un avocat. La dispense peut être sollicitée par toute partie qui présente une déclaration d'incapacité de supporter les frais d'une procédure judiciaire sans préjudice pour son propre entretien ou celui de sa famille. La déclaration doit mentionner les données exactes concernant la situation familiale, matérielle et les revenus. Le tribunal donne suite à la demande s'il considère que l'intervention d'un avocat dans la procédure est nécessaire.

De plus, toute partie qui sollicite la dispense légale de paiement des frais de procédure et est en mesure de prouver qu'elle ne peut assumer les frais d'un avocat sans préjudice pour son propre entretien ou celui de sa famille peut demander la désignation d'un avocat commis d'office.

3. *Existe-t-il un système officiel de réduction des frais d'une procédure de recours?*

Dans les procédures pénales, l'accusé qui introduit un recours n'est pas tenu de contribuer aux frais de ce recours. Toutefois, la juridiction de deuxième instance fixe, dans l'arrêt qui met fin à une procédure, les frais de la procédure de recours. Cette juridiction peut dispenser en tout ou en partie l'accusé de rembourser au Trésor les frais de la procédure judiciaire s'il existe des motifs de croire que ce remboursement présenterait une difficulté trop grande, compte tenu de la situation familiale ou matérielle de la famille ou des revenus de l'accusé.

Dans les audiences préliminaires prévues par les dispositions du Code de procédure pénale, la partie qui introduit le recours est tenue de s'acquitter d'un droit pour l'introduction dudit recours. Il est clair qu'ici aussi, la possibilité existe de dispenser d'une partie du versement de ce droit, selon les mêmes principes que ceux qui régissent l'exemption des frais de procédure judiciaire.

En outre, la loi prévoit que les personnes suivantes, notamment, ne sont pas tenues de payer les frais de procédure:

- la partie qui institue une action en établissement de paternité et des droits qui y sont liés;
- la partie qui institue une action en fixation d'une pension alimentaire.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A. Organisation et fonctionnement d'une juridiction

1. *L'organisation d'une juridiction ordinaire de droit commun*

Les organes des juridictions d'appel et des juridictions de voïévodie sont le président du tribunal, l'assemblée générale des juges et le collège du tribunal et, pour les juridictions régionales, le président du tribunal.

Le président du tribunal assure l'administration du tribunal, représente celui-ci à l'extérieur, accomplit les tâches administratives du tribunal et exerce le contrôle des activités du tribunal.

Les vice-présidents et les présidents des différentes chambres (chacun pour les affaires qui lui sont confiées) participent également aux activités de contrôle.

Le président d'une chambre dirige le travail général de la chambre en ce qui concerne les affaires inscrites au rôle, dans le souci du niveau et de l'efficacité des

procédures. Il répartit les affaires entre les juges tout en tenant compte de leur charge de travail, selon les principes fixés par le collège du tribunal. Les juges statuent sur les affaires dévolues à la chambre à laquelle ils sont rattachés par désignation.

B. La gestion des juridictions

1. Les juridictions ont-elles un budget propre?

Toutes les juridictions (d'appel, de voïévodie et régionales) ont un budget des dépenses et des recettes fixé chaque année. Le montant du budget d'une division verticale tout entière du système judiciaire est fixé dans la loi budgétaire, et la ventilation détaillée est faite par le ministre de la Justice en tenant compte des dépenses en personnel, en matériel et en investissements des différentes juridictions d'appel et de voïévodie. Le budget d'une juridiction régionale est arrêté par le président de la juridiction de voïévodie.

Chaque juridiction, en tant qu'entité relevant du budget de l'Etat, finance ses dépenses sur son budget propre, tandis que les recettes sont entièrement transférées au budget de l'Etat.

L'exécution du budget se fait conformément aux dispositions de la «loi budgétaire» et des règlements d'application adoptés sur la base de cette loi.

Les présidents des juridictions disposent d'administration de ressources budgétaires.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

Nous distinguons ici deux types de procédures civiles: les procédures judiciaires et les procédures extrajudiciaires; elles comprennent les procédures de saisie et les procédures d'exécution, qui sont régies par le Code de procédure civile mis à jour.

Selon les dispositions du Code de procédure civile, le type le plus courant d'affaire est la procédure ordinaire, à savoir la procédure prévue pour l'examen de la plupart des affaires civiles devant les juridictions régionales, voïévodie et d'appel.

Les procédures extraordinaires, c'est-à-dire les procédures distinctes, sont les procédures accélérées et les procédures simplifiées réglementées distinctement, en raison de la nature des affaires examinées.

Le code prévoit les procédures distinctes suivantes:

- litiges conjugaux;
- les affaires qui touchent aux relations entre parents et enfants;
- les affaires qui concernent le droit du travail;
- les affaires qui ont trait à l'assurance sociale (nationale);

- les affaires de type économique;
- les affaires qui intéressent la lutte contre les pratiques monopolistiques;
- les procédures qui touchent à l'ordre public;
- les blâmes administratifs.

Le Code de procédure administrative régleme notamment la procédure de conciliation. Celle-ci ne constitue pas à proprement parler une procédure distincte, mais une procédure spéciale introduite devant une juridiction régionale à l'initiative d'une des parties avant l'ouverture d'une procédure judiciaire, le but étant d'aboutir à un compromis entre les parties.

La procédure extrajudiciaire diffère de la procédure judiciaire, c'est-à-dire de la procédure contradictoire, par le fait qu'elle est moins formelle. Elle peut être introduite soit à la demande d'une des parties concernées, soit d'office. L'audience n'est obligatoire que dans les cas précisés par la loi. Dans les autres cas, l'organisation d'une audience dépend de la décision du tribunal. Il va de soi que si le requérant n'a pas droit à une audience, l'affaire peut être entendue sans audience, c'est-à-dire à huis clos, même si, par sa nature, l'affaire requiert une audience obligatoire.

Les jugements sont rendus sous forme de décisions et sont exécutoires dans les affaires qui auraient pu être introduites d'office. Dans les affaires soumises à examen conformément aux règlements sur les procédures extrajudiciaires, la décision est prise en principe par un juge unique sans intervention d'un jury, sauf pour les questions précisées dans le code. Dans un sens plus large, les procédures civiles sont également réglementées dans d'autres lois normatives, notamment la loi du 6 juillet 1982 sur les cadastres fonciers et les hypothèques, dans le Code de commerce, dans la loi sur les faillites et dans la loi sur les procédures de conciliation.

Le système actuellement en vigueur dans le système polonais de droit civil s'inspire des principes suivants:

- le principe des observations orales, qui concerne uniquement une audience. Dans les procédures extrajudiciaires et dans les procédures d'exécution, c'est le principe des observations écrites qui l'emporte. Hormis les audiences, l'exception au principe des observations écrites est le droit d'introduire une action oralement contre une partie intervenant en l'absence d'avocat, mais uniquement si celle-ci est dispensée des coûts de la procédure judiciaire ou bénéficie d'une exemption des frais de justice. Il est également possible de formuler un grief oralement dans une procédure relative à un blâme.

Dans les procédures extrajudiciaires, une juridiction peut, lorsqu'une audience n'est pas obligatoire, statuer sur une requête exclusivement sur la base de déclarations écrites des participants à la procédure et des parties intéressées;

- le principe de l'audience publique, c'est-à-dire de l'examen des affaires dans le cadre d'audiences obligatoires au cours de la procédure. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une juridiction peut ordonner qu'une procédure se déroule entièrement ou

partiellement à huis clos, d'office ou à la demande d'une des parties justifiée par des motifs importants (secret d'Etat ou secrets commerciaux, protection de l'ordre public, moralité, etc.). Dans ce cas, seules les parties pourront être présentes, outre les intervenants extérieurs, les représentants légaux, le Ministère public et les fondés de pouvoir (deux pour chacune des parties). Toutefois, le prononcé du jugement qui clôture la procédure est toujours public.

Certaines affaires, dans des situations strictement définies par la loi, sont examinées à huis clos. Le huis clos est toujours appliqué dans les procédures extrajudiciaires;

- le principe de la démarche contradictoire, c'est-à-dire de l'opposition des avis, est un des principes de base des procédures civiles en Pologne. Dans un certain sens, toutefois, ce principe entrave l'activité du tribunal, par exemple sur le plan de la collecte des indices et des indices complémentaires. L'intervention d'un tribunal est particulièrement souhaitable lorsqu'une des parties ou un des participants de la procédure intervient sans l'assistance d'un avocat ainsi que dans les affaires qui touchent à des questions familiales ou à l'éducation d'enfants, dans les procédures extrajudiciaires qui concernent les pensions alimentaires, les procédures qui intéressent une relation d'emploi et les affaires à caractère économique;

- le principe de l'accès et de la disponibilité, qui concerne tant les droits procéduraux que le tribunal, qui est en droit de prononcer un jugement qui va au-delà de la requête d'une partie.

Il n'existe pas, dans la procédure civile polonaise, de principe général de représentation des parties par des représentants ou des fondés de pouvoir légaux. Un mineur partie à une procédure qui est sous autorité parentale est, de par la loi même, représenté par le parent et, en l'absence d'autorité parentale par suite de déchéance complète, par un tuteur ou un administrateur désigné par le tribunal et, en cas de déchéance, par un conseiller juridique provisoire désigné d'office sur demande.

B. Le procès civil

Une affaire judiciaire est introduite par un document qui répond aux exigences du Code de procédure civile. Dans une procédure judiciaire, il s'agit de la requête introductive d'instance, dans une procédure extrajudiciaire, de la requête. Une partie intervenant sans l'assistance d'un avocat et dispensée des frais judiciaires peut introduire sa requête oralement. Hormis les audiences, sa cause est présentée dans les documents de la procédure et, à l'audience, cette partie fait une déclaration orale qui peut être une répétition des documents de procédure ou une version modifiée ou complétée de ceux-ci. La partie défenderesse peut soit adopter une attitude passive, c'est-à-dire ne faire aucune déclaration ni avant ni après l'audience, soit donner suite à la requête introductive. La défense peut consister en observations formelles ou en observations fondées sur des questions factuelles.

Il est également possible de faire des déclarations orales à une audience, soit de sa propre initiative, soit sur ordre du président de la séance. Ces déclarations sont jointes en annexe au procès-verbal.

Le Code de procédure civile prévoit les résolutions suivantes:

- dans le cadre d'une procédure judiciaire: jugements et décisions;
- dans le cadre d'une procédure extrajudiciaire: décisions.

Outre ces résolutions, on trouve encore l'ordonnance du président et des types spécifiques de jugement, tels que les ordonnances de paiement.

Dans la conduite d'une procédure civile, le rôle du juge concerne:

1. *L'audition des deux parties*

Le juge entend les parties sans qu'elles aient prêté serment. Si cette audition ne suffit pas à éclaircir les faits, une des parties est entendue sous serment. Avant le début de l'audition, il est rappelé à la partie qu'elle est tenue de dire la vérité et, selon les circonstances, la partie peut être entendue à nouveau après avoir prêté serment. Avant qu'elle ne prête serment, le juge lui rappelle que les fausses déclarations constituent un délit passible de poursuites.

2. *La production de preuves*

Le juge rend une décision sous la forme d'une sentence concernant les éléments de preuve, dans laquelle il précise les faits à confirmer, les éléments de preuve et le lieu et la date de l'enquête. En outre, il désigne un juge ou un tribunal chargé d'enquêter sur un élément donné de preuve.

3. *Le contrôle de la durée de la procédure*

Le président fixe la date des séances, donne des instructions avant une audience en vue de préparer celle-ci correctement, encourage les parties, au moment approprié, à tenter de parvenir à un accord, veille à l'exactitude des procès-verbaux d'audience. Le contrôle de l'efficacité de la procédure est exercé par les présidents des juridictions et par le ministre de la Justice, qui font appel à l'appareil de contrôle judiciaire, aux visites de contrôle et à l'examen des juridictions.

En ce qui concerne les possibilités de recours, le code prévoit:

1. un recours contre les arrêts d'une juridiction de première instance;
2. une plainte élevée contre:
 - la décision d'une juridiction de première instance mettant fin à une procédure judiciaire;

- d'autres décisions et ordonnances que le code énumère.

Une possibilité extraordinaire de recours contre une décision légalement contraignante terminant une procédure judiciaire est le recours spécial, déjà mentionné ci-dessus.

Les chiffres clés de la justice

Population (chiffre au 30 juin 1994): 38 543 600

Nombre de juridictions:

Cour suprême	1
juridictions d'appel	44 juridictions de voïévodie 10 cours d'appel
juridictions de première instance	286 juridictions régionales

Nombre de juges (chiffres au 31 mars 1995): 6 590 (assesseurs compris)

dont: 247 juges de cours d'appel
5 603 juges de juridictions de voïévodie et régionales
740 assesseurs

Nombre de magistrats du parquet (chiffres au 31 mars 1995): 4 266 (assesseurs compris)

dont: 161 magistrats du parquet de la cour d'appel
3 580 magistrats des parquets des juridictions de voïévodie et régionales
525 assesseurs

Nombre d'avocats 5 195 (chiffre au 28 février 1995)

Nombre d'agents administratifs et des services — dans les juridictions et les parquets — chiffres au 31 mars 1995): 26 036

dont: 21 703 (tribunaux)
4 333 (parquets)

Volume du contentieux (en milliers de procédures)

Types d'affaires	1980	1993	1994
TOTAL	1 096,9	3 955,9	4 211,8
Appels (total)	42,2	86,3	91,0
Cr (appels)	32,2	56,8	59,7
Cz (plaintes)	10,0	29,5	31,3
Première instance (total)	1 054,7	3 869,6	4 120,8
Civil	431,8	2 439,1	2 684,0
Famille	546,2	716,7	760,6
Travail	22,8	254,7	237,8
Sécurité sociale	53,9	100,5	133,7
Economie	x	358,6	304,7

Evolution du volume du contentieux

Types d'affaires	Structure			Dynamique	
	Proportion des affaires selon le type			1980 = 100	
	1980	1993	1994	1993	1994
TOTAL	100,0	100,0	100,0	360,6	384,0
Appels	-	2,1	2,2	204,5	215,6
Appels spéciaux	2,9	1,4	1,4	176,4	185,4
Plaintes	0,9	0,7	0,7	295,0	313,0
Première instance	96,2	97,8	97,8	366,9	390,7
Civil	39,4	61,7	63,7	564,9	621,6
Famille	49,8	18,1	18,1	131,2	139,3
Travail	2,1	6,4	5,6	1 117,1	1 043,0
Sécurité sociale	4,9	2,5	3,2	184,5	248,1
Economie	x	9,1	7,2	x	x

Evolution de la durée des procédures (en mois)

	1980	1993	Dynamique	1994	Dynamique
TOTAL	1,6	3,4	212,5	4,1	256,0
Appels					
Appels spéciaux	0,6	1,3	216,7	1,6	266,0
Plaintes	0,3	0,4	133,3	0,4	133,0
Première instance					
Civil	2,2	4,2	190,9	5,2	236,0
Famille	1,3	1,4	107,7	1,5	115,0
Travail	0,7	2,5	357,1	2,5	357,0
Sécurité sociale	1,0	3,3	330,0	3,5	350,0
Economie	x	3,2	x	3,2	x

L'indice de durée des procédures est le résultat de la division du nombre d'affaires pendantes par le nombre mensuel moyen d'affaires nouvelles. Le nombre mensuel moyen d'affaires nouvelles est le résultat de la division du nombre d'affaires nouvelles par le nombre de mois de la période concernée, un an en l'espèce.

Population en Pologne - chiffres au 30 juin

1980	35 578 000
1993	38 459 000
1994	38 543 600

Contribution du représentant de la

Roumanie

I. L'organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. La Constitution de la Roumanie (1991) prévoit, dans son article 125, que la justice est rendue par la Cour suprême de justice et les autres instances judiciaires établies par la loi. Elle prévoit aussi l'interdiction de créer des instances et la procédure judiciaire sont établies seulement par la loi.

Dans l'application des principes constitutionnels, la loi sur l'organisation judiciaire (n° 92/1992) prévoit, dans son premier article, que le pouvoir judiciaire est séparé des autres pouvoirs de l'Etat et que ses attributions sont exercées par les instances judiciaires et le Ministère public.

La Constitution et la loi sur l'organisation judiciaire reconnaissent les principes d'indépendance des juges et d'inamovibilité (ce dernier étant appliqué jusqu'à présent seulement pour la Cour suprême de justice et pour les cours d'appel).

En Roumanie n'existent pas d'instances différentes pour traiter les litiges entre les particuliers ou entre les particuliers et les autorités publiques, ou même entre les autorités publiques.

Le système des instances judiciaires est unique pour toutes les catégories de parties, la seule exception étant les instances militaires.

A cause du manque de ressources humaines, financières et de bâtiment acceptables, au stade actuel de développement, il a été impossible de créer des instances spécialisées pour les différentes catégories de personnes ou de litiges.

Donc, nous avons à présent:

- une juridiction de première instance, avec une compétence générale;
- les tribunaux départementaux;
- les cours d'appel;
- la Cour suprême de justice.

Il y a une spécialisation seulement dans les cas suivants:

- les litiges pénaux concernant les mineurs sont jugés par des magistrats spécialisés qui existent au sein des tribunaux, des cours d'appel et de la Cour suprême de justice;

- les litiges concernant les personnes lésées par des actes administratifs sont traités par les sections de contentieux administratifs qui existent au sein des tribunaux, des cours d'appel et de la Cour suprême.

Les affaires pénales concernant les infractions commises par des militaires ou qui portent préjudice aux biens de l'armée sont jugées par les instances judiciaires militaires.

Outre le système judiciaire étatique, on trouve la Cour d'arbitrage commerciale internationale près de la Chambre de commerce et d'industrie de Roumanie et des organismes d'arbitrage près des chambres de commerce départementales.

2. En règle générale, tous les arrêts judiciaires sont susceptibles d'appel et de recours. Cependant, il y a des situations spéciales, prévues par la loi, lorsque la décision est susceptible seulement d'un recours.

Dans certains cas particuliers, même les décisions définitives et irrévocables peuvent être attaquées par le Parquet général près la Cour suprême ou par le ministre de la Justice (par l'intermédiaire du procureur général), en utilisant le recours en annulation ou le recours dans l'intérêt de la loi.

Les recours en annulation et dans l'intérêt de la loi relèvent de la compétence exclusive de la Cour suprême de Justice et sont utilisés pour corriger, dans des cas restrictifs prévus par la loi, les erreurs judiciaires et pour unifier la pratique judiciaire.

3. Les instances judiciaires sont prévues dans une annexe de la loi n° 92/1992: 179 tribunaux de première instance¹, 41 tribunaux départementaux, 15 cours d'appel et une Cour suprême de justice.

Dans chaque département, il y a 3-4 instances de premier degré et un tribunal; une cour d'appel a dans sa circonscription 2-5 tribunaux. Les cours d'appel les plus importantes sont celles de Bucarest, de Cluj et de Craiova et le plus grand tribunal est celui de Bucarest.

Les principaux critères de répartition territoriale des instances judiciaires sont: le nombre d'habitants, le degré d'importance de l'affaire, les moyens de communication, etc.

¹ On utilisera ci-dessous l'expression d'"instances de premier degré" pour désigner les tribunaux de première instance, afin de les distinguer des "tribunaux départementaux", lesquels ont aussi une compétence de première instance.

B. Les acteurs du système judiciaire

1-2. Le juge et le procureur

Pour devenir magistrat (juge ou procureur), le candidat doit être citoyen roumain, avoir son domicile en Roumanie et le plein exercice de ses droits, avoir une licence en droit et l'ancienneté requise par la loi pour la fonction qu'il va occuper, ne pas avoir d'antécédents pénaux et être apte du point de vue médical.

Les magistrats sont recrutés exclusivement parmi les licenciés en droit.

Le titulaire d'une licence en droit et qui n'a pas exercé une profession juridique peut être nommé stagiaire (juge ou procureur) par le ministre de la Justice. Après un stage de deux ans, le stagiaire est obligé de passer un examen de capacité.

Les conditions sont identiques pour l'examen de capacité des juges et des procureurs.

Selon les articles n^{os} 56 et 59 de la loi n^o 92/1992, les stagiaires peuvent, après six mois, accomplir des actes qui permettent leur formation professionnelle, exception faite des actes procéduraux qui concernent la liberté de l'individu.

Les licenciés en droit qui peuvent être nommés en qualité de magistrats à titre définitif (juges et procureurs) sont ceux qui ont exercé pendant au moins cinq ans des activités juridiques en tant qu'avocat, conseiller juridique, notaire, membre du corps didactique dans l'enseignement juridique supérieur, etc.

Le montant de la rémunération s'étend de 300 200 à 587 000 lei par mois; cette rémunération est un peu supérieure à celle de certaines catégories de juristes de l'administration publique mais elle est bien inférieure à celle des juristes des sociétés commerciales (à ce jour, la parité officielle du USD/leu est de 1 USD pour 1 922 lei).

2bis. Les magistrats du parquet sont organisés auprès de chaque instance judiciaire et, dans leur totalité, constituent le Ministère public. La Constitution et la loi sur l'organisation judiciaire prévoient que le Ministère public est soumis à l'autorité du ministre de la Justice, mais jusqu'à présent la notion d'"autorité" sur le parquet n'est pas définie.

3. Représentation et assistance des parties

La profession d'avocat est une profession libérale, reconnue ainsi par la loi.

Les avocats sont organisés au sein de l'Union nationale des avocats et des barreaux.

En ce moment est en voie de promulgation une nouvelle loi qui va réglementer la profession d'avocat sur la base de principes modernes, permettant l'exercice de cette profession et sa privatisation complète.

Les honoraires des avocats sont négociables, mais l'Union nationale des avocats a établi des tarifs minima. Cependant, les avocats sont soumis à une fiscalité excessive.

Pour être nommé avocat à titre définitif, le candidat doit être licencié en droit et avoir une ancienneté de quelques années dans des professions juridiques (juge, procureur, conseiller juridique, notaire, etc.).

La nomination est approuvée par le Conseil de l'Union nationale des avocats.

Le titulaire d'une licence en droit qui n'a pas travaillé dans un domaine juridique peut devenir seulement avocat stagiaire et, après deux années de stage auprès d'un avocat à titre définitif, passer un examen de capacité et devenir à son tour avocat à titre définitif.

Il y a aussi d'autres conditions: avoir la nationalité roumaine et son domicile en Roumanie, ne pas avoir d'antécédents pénaux et n'exercer aucune fonction rémunérée, excepté dans l'enseignement juridique supérieur.

4. Autres agents

Dans chaque instance judiciaire, il y a:

- des greffiers, qui participent aux audiences, accomplissent des actes de procédure (des citations, des communications), rédigent les procès-verbaux des audiences et accompagnent les juges dans la plupart de leurs activités; de même, les registres de l'instance sont à leur charge;
- des huissiers, qui sont des fonctionnaires nommés par le ministre de la Justice et sont chargés de l'exécution des arrêts judiciaires devenus définitifs
- des secrétaires;
- des dactylos;
- des documentalistes.

C. L'accès au juge

1. Il n'existe pas de système d'information ou de consultation pour les usagers de la justice, préalablement au procès, soutenu et financé par l'Etat.

Cependant, chaque instance de premier degré désigne un juge pour recevoir les demandes en justice ou d'autres actes et qui, dans ces circonstances, peut fournir quelques informations, sans se substituer aux avocats.

Mais la modalité la plus répandue est la consultation d'un avocat.

2. En ce qui concerne les procès pénaux, il y a, dans la procédure pénale, des dispositions relatives à la prise en charge par l'Etat des frais d'assistance d'office ou dans les situations où l'assistance est obligatoire.

Dans le Code de procédure civile, il y a aussi des dispositions sur l'assistance juridique gratuite, mais ces dispositions ne sont plus d'actualité, parce qu'elles étaient fondées sur le système étatisé de la profession d'avocat, qui permettait au bâtonnier du barreau local de désigner un avocat qui était obligé de fournir son assistance sans être payé.

Le ministère de la Justice ne dispose pas de fonds dans son budget pour les frais d'assistance en matière civile.

Cependant, se fondant sur la bienveillance des avocats, les bâtonniers approuvent dans certains cas l'assistance gratuite, avec l'accord des avocats.

3. Le système législatif de l'exécution des décisions de justice est presque gratuit, aussi le créancier doit-il seulement solliciter l'exécution; après sa demande, l'huissier est obligé d'effectuer tous les actes sans rémunération supplémentaire.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A. Organisation d'une juridiction ordinaire de droit commun

Selon la Constitution roumaine et la loi sur l'organisation judiciaire, les juges sont indépendants et ils obéissent seulement à la loi.

Par conséquent, il n'existe pas de structure hiérarchique de type administratif pour les juges. Il y a seulement le système du contrôle juridictionnel des arrêts judiciaires.

La spécialisation des juges existe, quoiqu'elle ne soit pas fondée dans tous les cas sur une loi.

La loi sur l'organisation judiciaire prévoit des sections commerciales, de contentieux administratifs, civiles et pénales pour les tribunaux, les cours d'appel et la Cour suprême de justice. Mais les juges de première instance ne sont pas spécialisés.

La répartition des affaires entre les juges relève de la compétence des présidents des instances ou des sections.

La loi prévoit une seule attribution pour l'assemblée générale des juges: l'élection des candidats pour le Conseil supérieur de la magistrature.

Dans la pratique, les présidents des instances utilisent la méthode consistant à convoquer l'assemblée des juges pour certaines questions.

B. La gestion des juridictions

Le budget du pouvoir judiciaire est séparé du budget du pouvoir exécutif.

Il est fondé sur les demandes formulées par les ordonnateurs secondaires (les tribunaux), mais il est approuvé dans les limites des moyens financiers disponibles.

La répartition des crédits budgétaires est réalisée par le ministère de la Justice en tant qu'ordonnateur principal des crédits, mais la gestion effective est réalisée par les tribunaux, qui sont les ordonnateurs secondaires et assurent la gestion des fonds pour les cours d'appel, pour les instances de premier degré et pour eux-mêmes.

Cependant, les ordonnateurs (principal et secondaires) sont tenus de respecter les limites inscrites dans les divers chapitres du budget.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

- Le procès civil est fondé sur quelques principes généraux: la publicité, le contradictoire (excepté pour les procédures gracieuses), l'oralité des débats, le respect des droits de la défense, la disponibilité.

- L'instance judiciaire peut être saisie d'une affaire seulement par une demande écrite (et le juge est tenu de juger seulement dans les limites de cette demande). Les convocations (citations) devant le juge sont exclusivement écrites.

Les parties ont le choix de faire appel ou non à un avocat; elles ont le droit de se présenter et de se défendre elles-mêmes ou de choisir un mandataire. Il est nécessaire de mentionner cependant que les mineurs doivent être représentés jusqu'à l'âge de 14 ans et assistés entre 14 et 18 ans. A 18 ans, chaque personne devient majeure (excepté les femmes mariées, qui peuvent devenir majeures même avant 18 ans).

- Il y a un système mixte en ce qui concerne les preuves.

Le principe général est que la tâche de prouver revient à celui qui affirme (*actori incumbit onus probande*, ou *onus probandi incumbit ejus qui dicit non ejus qui negat*).

Cependant, selon les articles n^{os} 129 et 130 du Code de procédure civile, le juge a l'obligation de soumettre aux parties toutes les questions et de réclamer la production de toutes les preuves qui, à son avis, sont essentielles pour découvrir les vrais rapports juridiques entre les parties et la vérité.

A l'heure actuelle, on remet en cause ce principe, connu comme "le rôle actif du juge".

Les débats de chaque audience et les mesures prises par le juge sont mentionnées dans un procès-verbal, rédigé par le greffier et signé par le(s) juge(s).

La décision du juge est contenue dans un arrêt écrit, motivé et notifié à toutes les parties afin qu'elles puissent déclencher les voies de recours prévues par la loi.

Il n'y a pas de délai préétabli pour la durée d'un procès.

Après que le délai de recours contre l'arrêt judiciaire s'est écoulé, l'arrêt a tous les effets de "la chose jugée" et peut être exécuté volontairement, ou par l'intermédiaire d'un huissier.

Informations statistiques

Les chiffres clés de la justice

- la population totale de la Roumanie: 23.5 millions.
- la loi n° 92/1992 prévoit dans son annexe:
 - 179 instances de premier degré (dont 142 seulement sont en état de fonction);
 - 41 tribunaux départementaux;
 - 15 cours d'appel.

Il y a une seule Cour suprême de justice.

- Nombre de postes de juges: 3 502, dont seulement 2 600 sont en fonction (la différence représente des postes vacants).
- la Cour suprême dispose de 80 places, dont seulement 45 sont occupées.
 - Nombre de procureurs: 2 475
 - Nombre d'avocats: 4 300
 - Nombre d'agents autres que les magistrats:
 - au sein des instances judiciaires: 5 473
 - au sein des parquets: 1 271
 - au sein de la Cour suprême: 52

Affaires civiles

	introduites		résolues	
	1993	1994	1993	1994
1. instances de 1er degré	571 468	483 976	576 752	495 907
2. tribunaux:				
- en première instance	17 626	145 190	14 408	127 707
- appel	30 791	69 612	25 368	62 787
- recours	54 007	22 740	42 480	26 946
3. cours d'appel				
- en première instance	56	366	40	314
- appels	176	1 797	76	1 159
- recours	13 176	35 475	3 883	27 041
total	687 300	751 156	663 007	741 861

Durée moyenne de règlement d'une affaire (calculée par la différence entre la date de saisine et la date de dessaisissement):

- les instances de premier degré: 4 mois
- les instances d'appel: 3 mois
- les instances de recours: 2,5 mois.

Fédération de Russie

A. L'organisation judiciaire en Russie

La Constitution de 1993 distingue le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire (section 7: "Le pouvoir juridictionnel"). Il existe trois sortes de juridictions:

- la cour constitutionnelle
- les tribunaux d'arbitrage,
- les tribunaux de droit commun avec, à leur tête, la Cour suprême.

1. Les juridictions du premier degré

Au premier degré, la juridiction fondamentale est constituée par le tribunal de droit commun composé de trois juges, d'un magistrat et de deux juges non professionnels. Toutefois, ce tribunal est parfois composé d'un juge unique. Cette juridiction traite les litiges entre les particuliers, les litiges concernant les mineurs et les litiges entre employeurs et salariés. Elle a également pour mission de juger les infractions et de traiter les litiges entre les particuliers et l'autorité publique. En Russie, il n'existe pas de juridictions spécialisées.

Ce sont les tribunaux d'arbitrage qui jugent les affaires de nature commerciale.

2. Le système de recours

Toutes les décisions sont susceptibles d'un recours. Le principe du double degré de juridiction est général. Au sommet de la hiérarchie figure la Cour suprême. Son rôle consiste à juger en droit, c'est-à-dire à vérifier si le juge dont la décision lui est déférée a correctement appliqué et interprété la règle de droit.

3. La carte judiciaire

La carte judiciaire de la Russie correspond à sa carte administrative.

La hiérarchie des juridictions judiciaires les plus importantes (les tribunaux de droit commun) est la suivante:

- dernier degré: Cour suprême de Russie
- 2° degré: tribunal du domaine = Cour d'appel (par exemple, le tribunal de Moscou)
- 1er degré: tribunal de droit commun (par exemple, à Moscou, il y a 33 tribunaux de droit commun ou tribunaux d'arrondissement).

B. Les acteurs du système judiciaire

1. Le juge

La loi du 26 juin 1992 a fixé le statut des magistrats, leur mode de recrutement, les modalités de leur nomination et de leur démission. Le juge est indépendant. Cette indépendance du juge est garantie par son inamovibilité.

Chaque citoyen de plus de 25 ans, qui a suivi des études supérieures de droit, passé l'examen de qualification et qui n'a pas commis d'actions déshonorantes peut devenir juge. C'est le Président de la République qui nomme les juges. Le mode de démission est simple: celle-ci doit être adressée au collège de qualification.

2. Le magistrat du parquet

En Russie, on l'appelle procureur. Le parquet est hiérarchisé, sa fonction essentielle est de représenter l'intérêt général en matière pénale et en matière civile. La loi du 17 janvier 1992 a défini le statut des procureurs. Le procureur général est désigné par le parlement.

3. Représentation et assistance des parties (avocat ou autre)

Les avocats ont pour mission de représenter et de défendre les parties au procès dans leurs intérêts propres. La profession d'avocat est une profession libérale constituée en ordre professionnel. Les avocats exercent leurs fonctions après avoir suivi un cursus universitaire de cinq ans (en droit) et un stage professionnel d'un an.

4. Autres agents (greffier, collaborateur)

Le greffier est fonctionnaire, il a un rôle spécifique au sein des juridictions; ainsi, le greffier d'audience constate tout ce qui se passe à l'audience. Il dresse à cet effet des procès-verbaux et il authentifie les décisions de justice. Les huissiers de justice procèdent à l'exécution des décisions civiles à la demande des parties.

C. L'accès au juge

Il existe un système de consultation pour les usagers de la justice préalablement au procès. Par exemple, la Société des auteurs de Russie représente les droits des auteurs; les syndicats prennent les mesures nécessaires pour empêcher toute infraction et pour rétablir leurs membres dans leurs droits quand ils leur ont été retirés.

Il existe un système de prise en charge publique des frais d'assistance au cours d'un procès pour l'accusé qui n'a aucune ressource.

Il existe, d'autre part, un système de prise en charge des frais nécessaires pour assurer l'exécution des décisions de justice. Le tribunal a son budget (budget spécial), dont l'huissier peut disposer.

Les parties peuvent être déchargées de la totalité ou d'une partie des dépens.

D. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

1. L'organisation

Les juridictions de droit commun sont organisées de manière hiérarchique: président du tribunal, vice-président, juge.

Les juges sont spécialisés en matière civile ou pénale. C'est le président du tribunal qui répartit les affaires entre les juges. Les choix importants pour la juridiction sur les affaires relatives à la gestion des contentieux appartiennent au président du tribunal.

2. La gestion des juridictions

Les juridictions ont un budget propre. La gestion des ressources humaines et des moyens matériels appartient au ministère de la Justice et à ses départements régionaux.

Le statut des magistrats prévoit la répartition des compétences entre autorités administratives et autorités judiciaires. Le congrès des juges de la Russie et les conférences de juges sont compétents pour connaître les problèmes des magistrats et élire les collèges de qualification. Ces collèges ont une grande importance dans le déroulement de la carrière des magistrats.

E. La gestion d'une procédure civile

1. Les caractères généraux d'une procédure civile

Les principes essentiels du procès sont: le contradictoire, la publicité des débats, l'obligation de prouver. La procédure est orale. La représentation des parties n'est pas obligatoire.

2. Le procès civil

La demande est portée à la connaissance du tribunal par le demandeur. Le juge invite ensuite le défendeur à faire connaître ses moyens de défense. Ce sont en principe les parties qui doivent apporter leurs preuves. Elles peuvent demander au magistrat la tenue d'une expertise. Le juge prend sa décision après avoir entendu à l'audience toutes les parties, les témoins, les experts. Le juge est responsable du bon déroulement du procès. Il assure le principe du contradictoire et la maîtrise de la durée du procès. L'exécution de la décision est à la charge des parties.

F. Les chiffres clés de la justice

Population totale:	159 000 000
Nombre de juridictions:	

- Cour suprême de Russie	1
- juridictions d'appel	85
- juridictions de première instance	2 459
Nombre de juges:	14 436
Nombre d'avocats:	21 000
Nombre d'huissiers:	9 236
Nombre de décisions rendues par:	
- les juridictions d'appel	100 000 en 1993
- les juridictions de première instance	1 394 000 en 1993

Selon l'article 99 du Code de procédure, entre la date de saisine et la date de décision, la durée doit être d'un mois. Dans 13 % des affaires, cette durée est supérieure. Ces dernières années, le nombre des affaires civiles a augmenté; il en va ainsi de l'activité juridictionnelle à Moscou:

1993 - 1^{er} degré: 89 000 des affaires terminées
1994 - 1^{er} degré: 130 000 des affaires terminées

Le contentieux de la famille représente 57 % du contentieux général civil.

Nicolai ROMANENKOV
Vice-Président du Tribunal de Moscou

Contribution du représentant de la

République slovaque

I. Organisation judiciaire

A. Organisation générale des juridictions

1. D'une manière générale, l'organisation des juridictions est régie par la loi n° 225/1991, telle qu'elle a été ultérieurement modifiée.

Le pouvoir judiciaire est exercé en Slovaquie par des juridictions indépendantes et impartiales. L'ordre judiciaire slovaque comprend les juridictions suivantes:

- Cour suprême de la République slovaque;
- les juridictions de grande instance;
- les juridictions d'arrondissement;
- la Haute cour militaire;
- les tribunaux militaires de district.

Tout litige entre des particuliers ou entre des particuliers et les pouvoirs publics est tranché en première instance par une juridiction d'arrondissement et, en appel, par une juridiction de grande instance. Il n'existe en Slovaquie aucune juridiction spéciale dotée d'une compétence exclusive pour certains types de différends entre particuliers ou entre particuliers et personnes morales, dont les collectivités publiques (l'Etat ou les autres pouvoirs).

Des chambres spéciales de magistrats sont quelquefois compétentes dans des affaires auxquelles des lois spéciales s'appliquent. Il existe des chambres spécialisées dans les affaires concernant les mineurs, les litiges entre employeurs et salariés, et les litiges relatifs aux rapports entre entrepreneurs (patentés). Au titre de la loi n° 80/1992 sur l'administration de l'Etat, un tribunal spécial «du registre» a été mis en place pour la gestion du registre du commerce.

2. La procédure judiciaire est régie par le Code de procédure judiciaire civile. A moins que la loi n'en dispose autrement, une partie au litige peut contester la décision du tribunal de première instance en interjetant appel. Le Code de procédure judiciaire civile énumère les cas dans lesquels les décisions ne sont pas susceptibles d'appel — il s'agit des affaires dans lesquelles la décision ne concerne pas le fond même du différend, c'est-à-dire de la plupart des affaires concernant des points de procédure.

La procédure judiciaire se déroule en deux temps. La décision en première instance est normalement arrêtée par un tribunal d'arrondissement. Les juridictions compétentes pour statuer en appel sont les tribunaux de grande instance. Un tribunal de grande instance peut agir en qualité de juridiction de première instance dans les affaires

énumérées expressément dans le Code de procédure judiciaire civile. Dans ces affaires, la compétence d'appel est confiée à la Cour suprême de la République.

La Cour suprême est l'autorité judiciaire suprême de la République slovaque. Elle est chargée des missions suivantes:

- 2.1. se prononcer sur les recours judiciaires ordinaires et extraordinaires;
 - 2.2. émettre des avis sur l'harmonisation de l'interprétation des lois et des divers textes légaux — son avis ne lie pas les juridictions;
 - 2.3. examiner la légalité des décisions des autorités du pouvoir central de la République slovaque, à moins que la loi n'en dispose autrement;
 - 2.4. statuer sur la reconnaissance du caractère exécutoire des décisions des juridictions étrangères sur le territoire de la Slovaquie, si la loi ou le traité international le prévoit;
 - 2.5. statuer dans diverses affaires conformément à la loi.
3. La Cour suprême de la République slovaque a son siège à Bratislava.

Les sièges des juridictions de grande instance sont les suivants:

- Bratislava;
- Banská Bystrica;
- Košice.

La compétence territoriale des juridictions de grande instance particulières et l'énumération des arrondissements relevant de leur compétence sont précisées par la loi n° 80/1992, telle qu'elle a été ultérieurement formulée.

B. Les acteurs du système judiciaire

1. Peut être désigné juge tout ressortissant slovaque, qui possède les qualifications juridiques requises, est irréprochable sur le plan civil et dont l'expérience et les qualités morales garantissent qu'il exécutera comme il se doit la fonction de juge, a atteint l'âge de 25 ans le jour de sa désignation, a accepté celle-ci et son affectation à une juridiction particulière. La désignation du juge est précédée par une période probatoire au cours de laquelle le candidat à la fonction de juge passe par une formation professionnelle en vue de l'exercice de la fonction judiciaire. Cette période probatoire dure trois ans.

Les juges sont désignés pour une période de quatre ans par le Conseil national de la République slovaque après avoir été nommés par le Gouvernement de la République slovaque. A l'issue du mandat, le Conseil national, après leur nomination par le Gouvernement, désigne les juges pour une période indéterminée.

Le ministre de la Justice organise des stages de formation sur certains thèmes à l'intention des juges titulaires. En particulier, il organise des cycles de formation sur divers thèmes juridiques pour des juges qui ont déjà une courte expérience judiciaire.

La rémunération des juges et des candidats au poste de juge est régie par la loi n° 420/1991 modifiée par des dispositions ultérieures. Les juges reçoivent des émoluments mensuels fixés selon des critères définis par la loi.

2. Les candidats au poste de procureur doivent avoir atteint 25 ans et achevé une formation juridique complète. Ceux qui remplissent ces conditions doivent alors poser leur candidature. Ils sont nommés par le procureur général après avoir passé par la période d'attente obligatoire et subi les épreuves de qualification prescrites.

Les procureurs sont rémunérés sous la forme d'émoluments mensuels d'après les critères définis par une loi spéciale.

3.1. *Procédures civiles*

Le Code de procédure judiciaire civile régit les modalités et les formes de la représentation des parties à la procédure comme suit:

a. représentation d'office: une personne qui n'a pas la capacité requise pour comparaître de son propre chef devant une juridiction doit être représentée par un mandataire légal;

b. représentation conformément au mandat: une partie à la procédure peut être représentée par un mandataire légal de son choix. Elle est toujours en droit de choisir un mandataire ou un avocat professionnel;

c. un syndicat peut représenter l'un de ses affiliés;

d. une partie à la procédure peut être représentée par tout citoyen capable juridiquement.

Chaque partie à la procédure rembourse les frais exposés par son mandataire légal. Si un mandataire ou un avocat professionnel a été commis pour représenter une partie, ses dépenses et honoraires afférents à la représentation sont à charge de l'Etat. S'il existe un motif valable, la juridiction peut accorder à un avocat ou à un avocat professionnel une provision suffisante sur sa demande.

Les honoraires et les frais de notaire dans les procédures de succession sont versés par l'héritier dont le droit à la succession est reconnu de manière définitive. S'il existe plusieurs héritiers, ces frais sont payés par les héritiers proportionnellement à la valeur nette de leur part d'héritage. Dans les autres cas, ils sont payés par l'Etat.

Le montant de la rémunération et du remboursement des frais des hommes de loi, des avocats professionnels et des notaires publics est fixé par des dispositions juridiques distinctes.

3.2. Procédures pénales

Le représentant d'une partie dans une affaire pénale doit être un avocat conseil qui remplit les conditions requises, est titulaire d'un diplôme de droit, a accompli la période de stage prescrite, subi les épreuves prévues par le barreau pour l'exercice de la profession et est inscrit au barreau.

Dans certains cas expressément énumérés dans le Code de procédure pénale, chaque partie doit être représentée par un avocat conseil. Si une partie ne choisit pas de conseil, un avocat conseil est désigné d'office. La règle juridique applicable prévoit la défense obligatoire dans les cas suivants:

a. si la personne est placée en détention provisoire, purge une peine de privation de liberté ou est sous observation dans un établissement hospitalier aux fins de l'examen de son état mental;

b. si la personne est privée de capacité juridique ou si sa capacité juridique est restreinte;

c. si, au cours de la procédure de mise en état, la juridiction, le magistrat instructeur ou le procureur le juge nécessaire, en particulier en raison de doutes sur la capacité de l'inculpé de se défendre de manière satisfaisante, compte tenu de ses handicaps physiques et mentaux;

d. si la procédure, y compris celle de la mise en état, concerne des infractions pénales que la loi punit d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au minimum.

Si l'inculpé choisit un avocat, les frais de ce dernier sont à la charge de l'inculpé. Si la personne inculpée ou condamnée n'a pas choisi d'avocat et si la loi prévoit qu'il doit obligatoirement être défendu, le conseil est désigné par une juridiction. En pareil cas, l'avocat conseil au pénal est payé par l'Etat.

4. Les actes de procédure exécutés au sein des juridictions sont accomplis par les juges, les assesseurs, les candidats au poste de juge, les greffiers et les autres membres du personnel désignés pour l'accomplissement des tâches administratives de la juridiction.

Le président de la juridiction peut confier aux greffiers et aux candidats au poste de juge qui sont passés par une période de formation judiciaire d'au moins trois mois l'exécution d'actes de routine dans les affaires pénales et civiles.

C'est ainsi que, dans les affaires pénales, ils peuvent:

- a. demander l'aide judiciaire dans les affaires courantes;
- b. signifier l'accusation à une personne placée en détention préventive;
- c. formuler des demandes et les pièces de la défense dans les affaires courantes;
- d. se prononcer sur l'incorporation du temps passé en détention préventive dans la condamnation;
- e. demander le versement du montant d'une sanction financière ou une peine disciplinaire.

C'est ainsi que, dans les affaires civiles, ils peuvent:

- a. formuler des demandes et des recours dans des affaires courantes;
- b. conduire des procédures de recherche de paternité par une déclaration consensuelle des parents;
- c. notifier les injonctions de payer dans la procédure en cause et annuler les injonctions de payer impossibles à notifier ou à exécuter;
- d. se prononcer sur les questions relatives aux frais de justice, sauf pour ce qui concerne les décisions en matière de procédure;
- e. connaître des demandes d'aide judiciaire sauf en ce qui concerne les commissions rogatoires dans le cadre de contacts avec des pays étrangers.

Le chef du secrétariat de la juridiction tient à jour les comptes rendus et constitue les dossiers.

Le directeur de l'administration des juridictions surveille les activités des secrétariats des juridictions.

Les tâches de documentation et d'administration sont exécutées au sein des secrétariats des juridictions par le personnel administratif.

C. L'accès au juge

1. La législation slovaque ne prévoit pas la mise en place d'un système d'information ou de consultation pour les usagers de la justice préalablement au procès.
2. Conformément au principe général, chaque partie au litige prend à sa charge les frais de justice. Le principe appliqué dans le cadre d'une procédure civile exige que la partie déboutée rembourse les dépens de la partie gagnante. Une exception à ce principe est la règle juridique suivant laquelle le président d'une chambre peut être invité à accorder à une partie une exonération intégrale ou partielle des frais de justice et du paiement des honoraires du mandataire juridique désigné d'office pour son compte.
3. Le président d'une chambre arrête simultanément l'ordonnance de prise en charge des frais afférents à l'exécution de la décision et l'ordonnance d'exécution de la décision elle-même, sans fixer de délai de paiement. L'ordonnance d'exécution de la décision s'applique également aux frais de cette nature. Quiconque remplit les conditions requises est en droit d'être remboursé de tous les frais afférents à l'exécution de la décision.

II. L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun

A. Organisation et fonctionnement d'une juridiction

Le président et ses adjoints sont responsables du fonctionnement correct de la juridiction en ce qui concerne le personnel, l'organisation et l'efficacité économique. Le président et les vice-présidents de la juridiction sont des juges. Les tâches sont affectées à une juridiction dans le cadre du programme d'activités établi pour une année civile. Le programme indique les noms et les prénoms du président et des vice-présidents de la juridiction. En outre, les tâches concernant les affaires pénales et civiles sont confiées aux chambres en cause. Simultanément, les juges sont affectés à des chambres particulières. A côté de l'indication des chambres particulières, l'administration d'une juridiction comporte expressément celle du greffe, des archives et de la comptabilité. En principe, les juges se spécialisent dans les affaires pénales ou civiles. Au sein de la chambre civile, les juges peuvent se spécialiser dans les questions relatives à l'enfance, la tutelle, les questions concernant la privation, la restriction ou le rétablissement de la capacité juridique, les affaires de succession et les affaires commerciales.

Le président de la juridiction est habilité à se prononcer sur les différends concernant la compétence des juges dans les affaires privées.

B. La gestion des juridictions

1. Les juridictions ont leur budget propre. Les budgets des juridictions sont attribués par le ministère de la Justice aux juridictions de grande instance et, ensuite, par ces juridictions aux juridictions d'arrondissement.

Le président de la juridiction est responsable de la gestion du personnel et de celle des moyens matériels. Il gère le budget de la juridiction. En principe, il confie au directeur du secrétariat de la juridiction la responsabilité de la surveillance et des autres actes relatifs à l'organisation et à la gestion des secrétariats de juridiction, du greffe, des archives et de la comptabilité.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

La procédure judiciaire en matière civile est régie par le code de procédure judiciaire civile.

La procédure est orale et, au cours de la phase de la mise en état, le président de la chambre ou le juge unique constitue le dossier nécessaire afin qu'il soit statué sur l'affaire en principe au cours d'une audience unique. A cet effet, il reçoit normalement l'avis de la partie adverse et, si possible, s'efforce d'aboutir à un règlement amiable, veille à l'élimination des erreurs et des lacunes dans les demandes des parties et fait en sorte que la preuve requise soit administrée au cours de l'audience.

L'audience est publique, exception faite des audiences organisées par des notaires publics en qualité de commissaires judiciaires dans les affaires de succession.

L'audience ou une partie de l'audience ne se déroule à huis clos que si la publicité met en péril l'Etat, le secret des affaires ou le secret professionnel, les intérêts vitaux des parties à la procédure, ou la moralité.

L'audience est contradictoire.

Quiconque n'a pas la capacité de comparaître en personne devant la juridiction doit être représenté par un mandataire légal.

B. Le procès civil

Les parties peuvent exécuter des actes de procédure, quelle qu'en soit la forme, à moins que la loi ne prescrive une certaine forme pour certains actes. Chaque acte de procédure est considéré par rapport à son contenu.

La plainte peut être déposée par écrit, oralement, par message télégraphié ou télécopié. La plainte contenant une proposition relative à l'affaire elle-même et notifiée par message télégraphié doit être présentée par écrit ou oralement officiellement au plus tard dans les trois jours. La plainte déposée par un message télécopié doit être étayée par la présentation de l'original au plus tard dans les trois jours.

Toutes les parties, et pas seulement le défendeur, doivent indiquer les éléments de preuve de nature à élucider les faits de la cause. La juridiction examine les éléments de preuve au cours de l'audience. Tout moyen de nature à déterminer les faits de la cause, et en particulier l'interrogatoire des témoins, les expertises, les rapports et les déclarations des autorités et des personnes morales, les documents, les pièces de l'instruction, et l'interrogatoire des parties, peuvent servir d'éléments de preuve. A moins qu'une forme spéciale d'administration de la preuve ne soit prévue, la juridiction statue à ce sujet.

Si une juridiction estime par voie d'ordonnance que l'interrogatoire des parties doit constituer un élément de preuve, ces parties doivent comparaître en vue de cet interrogatoire, dire la vérité et ne dissimuler aucun élément. Elles doivent être informées de leur obligation à cet égard. Le président de la chambre invite la partie à exposer de manière cohérente tout ce qu'elle sait au sujet de l'objet de l'interrogatoire. Il pose également les questions requises pour compléter et clarifier la déposition des parties. Les membres de la chambre et, si le président de la chambre y consent, les experts peuvent poser des questions.

Le président de la chambre veille à ce que la procédure soit la plus rapide possible. En ce qui concerne les témoins et les experts, il veille à ne les sommer à comparaître qu'à la date exacte à laquelle leur interrogatoire aura probablement lieu.

Le nombre d'audiences et leur durée sont fixés pour tel ou tel jour d'audience par le président de chambre, compte tenu des affaires en cause. La liste de toutes les affaires qui doivent être examinées le même jour est affichée, avant le début de l'audience, sur la porte de la salle d'audience. Cette liste indique les références du dossier, les noms et les prénoms des parties et la date de l'audience.

La juridiction arrête ses décisions par écrit et des copies de ces décisions sont notifiées aux parties ou à leurs représentants.

L'exécution d'une décision ne peut être ordonnée que sur la demande de qui de droit. La demande d'exécution de la décision doit être accompagnée d'une copie du titre exécutoire. Le président de la chambre ordonne l'exécution de la décision, normalement sans entendre la personne responsable. Il n'ordonne l'audition de cette personne que s'il le juge nécessaire ou si la loi prescrit qu'elle soit entendue. Après avoir ordonné l'exécution d'une décision, il veille à son exécution. Il peut autoriser un auxiliaire du tribunal à exécuter des tâches de routine liées à l'exécution d'une décision. Ce dernier se conforme aux instructions du président. L'exécution d'une décision ne peut être prescrite que selon les modalités prévues pour les affaires civiles dans le code de procédure.

Population de la République slovaque

Décembre 1994: 5 356 000

Nombre de juridictions

Cour suprême	
Juridictions de grande instance: 4 (première instance + instance d'appel)	Haute cour militaire: 1 (première instance + instance d'appel)
Juridictions d'arrondissement: 43 (juridictions de première instance)	Tribunaux militaires d'arrondissement:3 (juridictions de première instance)

Nombre de juges

Juridictions	Total	Nombre de juges connaissant des	
		affaires pénales	affaires civiles
Cour suprême	78	24	54
Juridictions de grande instance	300	89	211
Juridictions d'arrondissement	722	173	549

Haute cour militaire	7	7	-
Tribunaux militaires d'arrondissement	11	11	-
Total au 31 décembre 1994	1 118	304	814
+		162 nombre de candidats à la fonction de juge	

Nombre de magistrats du parquet au 31 décembre 1994

Total 560
dont 47 au Parquet général de la République slovaque

Nombre d'auxiliaires spécialisés et administratifs des juges

Cour suprême 46
Juridictions de grande instance 457
Juridictions d'arrondissement 1 983
Total au 31 décembre 1994 2 486

Nombre d'affaires civiles dont les juridictions particulières ont été saisies en 1994

par la Cour suprême

dossiers Sz 370
Co 120
Obz 31
Cdo 712
Obo 3 063
Obdo 41
So 691
Total 5 028

Ac = plaintes déposées contre des décisions d'instances administratives au titre des articles 244 et suivants du Code de procédure judiciaire civile
Co = recours contre des décisions des juridictions de première instance dans des affaires relatives à la sécurité sociale et à l'assurance maladie
Obz = plaintes concernant la violation de la loi en application de l'article III point 1 lettre *i* des dispositions provisoires et définitives du Code de procédure judiciaire civile, dans sa version modifiée
Cdo = recours extraordinaires en matière commerciale dirigés contre des décisions de juridiction de grande instance

- Obo = recours en matière commerciale dirigés contre des décisions de juridiction de grande instance
 Obdo = recours extraordinaires en matière commerciale dirigés contre des décisions de juridictions de grande instance
 So = recours déposés contre des décisions d'organes administratifs

par les juridictions de grande instance

- en première instance

dossiers C		451
S		5 426
Cb		44 668
Rob		13 250
K		1 116
Total	S ¹	64 911

- en appel

dossiers Co		18 952
Cob		4 455
Total	S ²	23 407
	=	S ¹ + S ²
		88 318

- C = litiges civils inscrits au registre C
 S = affaires administratives
 Co = affaires commerciales
 Rob = affaires commerciales traitées dans le cadre de procédures simplifiées (injonction de payer)
 K = procédures de faillite
 Co = recours contre des décisions de juridictions de première instance en matière civile
 Cob = recours contre des décisions de juridictions de première instance en matière commerciale

par les juridictions de première instance

dossiers C		75 726
	(dont 12 392 divorces)	
Cb		39 508
S		170
PandNc		33 497
D		101 556

E	117 122
Ro	81 150
Rob	99 458
Ncu	2 514
Total	550 701

C = affaires civiles dans lesquelles les griefs invoqués sont régis par le code civil, le code du travail et la loi sur la famille et d'autres griefs présentant un caractère de droit régis par d'autres lois, et inscrites au registre C

Cb = affaires commerciales

S = affaires de contentieux administratif

PandNc= affaires civiles concernant la protection des mineurs et inscrites au registre des affaires PandNc (éducation, obligation alimentaire, adoption, etc.)

D = affaires de succession

E = affaires concernant l'exécution de la décision judiciaire en matière civile -- exécution

Ro = affaires de droit civil, dans lesquelles la juridiction a utilisé la possibilité de statuer dans le cadre d'une procédure simplifiée (injonction de payer)

Rob = affaires commerciales dans des procédures simplifiées (injonctions de payer)

Ncu = autorisation de prise en charge ou de maintien dans un établissement médical

Nombre d'affaires jugées en 1994

par la Cour suprême

dossiers Sz	228
Co	103
Obz	26
Cdo	675
Obo	2 983
Obdo	36
So	539
Total	4 590

par les juridictions de grande instance

- en première instance

dossiers C	
S	
Cb	538
Rob	5 420
K	37 549

Total		33 255
		494
- en appel		
	S ¹	77 256
dossiers Co		
Cob		
Total		18 045
		3 025
<i>par les juridictions d'arrondissement</i>	S ²	21 070
	S ¹ + S ² =	98 326
dossiers C		
dont 11 910 affaires de divorce		
Cb		
S		70 575
PandNc		
D		39 438
E		159
Ro		31 184
Rob		82 452
Ncu		108 612
Total		78 973
		110 322
		2 407
		524 122

Durée moyenne des affaires civiles (en mois)

affaires jugées en première instance par des juridictions de première instance	
dans lesquelles il n'a pas été interjeté appel/dans lesquelles il a été interjeté appel	
7,08	16,09

affaires jugées en première instance par des juridictions de grande instance	
dans lesquelles il n'a pas été interjeté appel/dans lesquelles il a été interjeté appel	
13,63	15,13

Durée moyenne constatée par catégorie

pour les affaires concernant les mineurs	5,49 mois
pour les affaires de divorce	5,4 mois

Nombre d'affaires tranchées

par la Cour suprême

en 1980

dossiers Cz	519
Co	436
Total	955
en 1994 Total	4 590

par les juridictions de grande instance

en 1980 en première instance

dossiers C	1 944
Total	1 944
en 1994 Total	77 256

en 1980 en appel

dossiers Co	19 017
Total	19 017
en 1994 Total	21 070

par les juridictions d'arrondissement

en 1980 dossiers C	69 563
dont 10 380 divorces	
PandNc	25 166
E	56 317
Ro	26 880
Total	177 926
en 1994 Total	524 122

Durée moyenne des affaires civiles (en mois)

affaires jugées en première instance par des juridictions d'arrondissement dans lesquelles il n'a pas été interjeté appel/dans lesquelles il a été interjeté appel

en 1980 6,4	17,6
en 1994 7,08	16,09

affaires jugées en première instance par des juridictions de grande instance
dans lesquelles il n'a pas été interjeté appel/dans lesquelles il a été interjeté appel

en 1980	5,6	12,7
en 1994	13,63	15,13

Durée moyenne de la procédure constatée par catégorie

	en 1980	en 1994
pour les affaires concernant les mineurs	5,4	5,49
pour les affaires de divorce	5,6	5,4

(Il faut mentionner qu'en 1980 les juridictions n'ont pas connu, par exemple, d'affaires de succession, de droit commercial, ou de contentieux administratif.)

Contribution du représentant de
"l'ex-République yougoslave de Macédoine"

I. Organisation du système judiciaire

A. Organisation générale

1. *L'organisation générale d'une juridiction*

Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la fonction judiciaire est assurée, au sein du système judiciaire unique, par les juridictions de première instance, les juridictions d'appel et la Cour suprême de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

Les procédures qui opposent des personnes sont dirigées par les juges et les juges suppléants des juridictions de première instance qui agissent dans toutes les questions régies en droit par une loi, sauf lorsque la loi précise qu'elles relèvent de la juridiction d'un juge spécifique.

Les procédures qui opposent les personnes aux pouvoirs publics sont dirigées par les juges des juridictions de première instance et de la Cour suprême de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

Il n'existe pas de juridictions spéciales pour les procédures qui intéressent les minorités, les relations commerciales, les litiges entre travailleurs et employeurs ou d'autres procédures.

2. *Le système de recours*

Les juridictions d'appel de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» sont les instances de recours pour plusieurs juridictions de première instance. Il existe trois juridictions d'appel. Elles ont compétence pour connaître des recours contre les décisions des juridictions de première instance, des conflits de compétence entre juridictions de première instance sur leur territoire, et des autres questions définies par la loi.

Le droit d'introduction d'un recours est régi par la loi. Ce droit concerne toutes les décisions judiciaires, sauf dans les cas pour lesquels la loi stipule qu'il n'existe pas de possibilité de recours.

Il existe deux niveaux de juridiction. Les juridictions d'appel sont des juridictions de deuxième degré; la juridiction du niveau le plus élevé étant la Cour suprême de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

3. *La carte judiciaire*

En ce qui concerne, l'organisation géographique et administrative du système judiciaire, il existe vingt-huit juridictions de première instance établies sur le territoire des communes de Berovo, Bitola, Gevgelija, Gostivar, Vinica, Debar, Delchevo, Kavadarci, Kichevo, Kochani, Kratovo, Kriva Palanka, Kumanovo, Krushevo, Negotino, Ohrid, Prilep, Probishtip, Radovish, Resen, Sveti Nikole, Skopje I, Skopje II, Struga, Strumica, Tetovo, Titov Veles et Shtip.

Il existe trois juridictions de recours: la cour d'appel de Bitola pour le territoire correspondant aux juridictions de première instance de Bitola, Debar, Kichevo, Krushevo, Ohrid, Prilep, Resen et Struga; la cour d'appel de Skopje pour le territoire correspondant aux juridictions de première instance de Gevgelija, Gostivar, Kavadarci, Kratovo, Kriva Palanka, Kumanovo, Negotino, Skopje I, Skopje II, Tetovo et Titov Veles; la cour d'appel de Shtip pour le territoire correspondant aux juridictions de première instance de Berovo, Vinica, Delchevo, Kochani, Probishtip, Radovish, Sveti Nikole, Strumica et Shtip.

B. Les acteurs du système judiciaire

1. *Le juge*

Le juge est élu par le Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» sur proposition du Conseil judiciaire de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», suite à un appel aux candidats.

La proposition d'élection d'un juge est formulée par le Conseil judiciaire de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» conformément aux critères généraux établis pour l'élection d'un juge.

Le Conseil judiciaire de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» propose la personne qui possède les meilleures capacités et qualités de travail, en se basant sur les renseignements figurant dans le dossier du candidat et sur les avis compétents concernant cette expérience et ces qualités de travail, recueillis auprès de la juridiction, de l'institution ou de toute autre personne morale où le candidat a exercé ses activités.

Le Conseil judiciaire de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» formule une proposition d'élection d'un juge à une juridiction de niveau supérieur en se fondant sur une estimation objective des capacités, des qualités morales, de la compétence professionnelle et de l'expérience professionnelle du candidat.

Rémunération (traitement)

La fonction de juge ouvre le droit à une rémunération dont le niveau est calculé comme suit:

- président de la Cour suprême de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»: huit fois le salaire moyen dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» au cours des trois derniers mois;
- juge auprès de la Cour suprême de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»: sept fois le salaire moyen;
- président de la cour d'appel: sept fois le salaire moyen;
- juge auprès de la cour d'appel: six fois le salaire moyen;
- juge auprès d'une juridiction de première instance: cinq fois le salaire moyen.

2. *Le magistrat du parquet*

Le procureur de la République est désigné par le Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» sur proposition du Gouvernement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», après avis du procureur général de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

Rémunération (traitement)

La loi définit le niveau des traitements et autres rémunérations du procureur de la République et du substitut du procureur de la République. Ce traitement est calculé en prenant pour base un salaire de référence multiplié par un coefficient déterminé et majoré d'un pourcentage correspondant à l'ancienneté de service.

Le salaire de référence est le salaire moyen des travailleurs, tel que payé dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» au cours du mois précédent. Les coefficients utilisés pour le calcul du traitement s'échelonnent de 2,20 à 4,50.

Pour les procureurs de la République, le coefficient utilisé pour le calcul du traitement est compris entre 3 et 3,70, selon le niveau de la juridiction auquel l'intéressé est affecté.

3. *Représentation et assistance des parties (avocats ou autre)*

Le corps des avocats assure l'assistance juridique aux personnes physiques et morales dans le cadre de l'exercice et de la protection de leurs droits et de leurs intérêts juridiques dans les procédures.

Le droit d'exercer la profession d'avocat s'obtient par l'inscription au Barreau des avocats de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

Peut faire partie du barreau tout citoyen de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» qui remplit les conditions générales d'emploi, à savoir les titulaires d'un diplôme de droit qui ont réussi l'examen judiciaire et sont de bonnes vie et mœurs. Peuvent également être inscrits au barreau les professeurs de droit et les assistants en droit qui ont enseigné à la faculté de droit.

L'institution compétente du Barreau de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» statue sur les demandes d'inscription au barreau, conformément aux conditions définies par la loi.

L'institution compétente du barreau statue sur tout recours contre un refus d'inscription au barreau dans les quinze jours qui suivent la notification de la décision. Une procédure administrative devant la Cour suprême de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» peut être introduite contre la décision finale.

L'avocat a droit à une rémunération pour le travail qu'il accomplit. Cette rémunération est calculée conformément au barème des honoraires des avocats.

Le cas échéant, des experts juridiques, des interprètes et des traducteurs assermentés ainsi que d'autres personnes peuvent participer à la procédure.

4. *Autres agents (assistant, greffier, etc.)*

Un greffier peut être adjoint aux juridictions comptant plus de neuf juges. Un certain nombre de conseillers judiciaires indépendants, de conseillers judiciaires et d'assistants-experts peuvent être prévus, ainsi que des commis et autres employés chargés de tâches d'expertise, administratives, techniques et autres selon la charge de travail et les besoins de l'exercice de la fonction judiciaire.

C. **L'accès au juge**

Il est possible d'avoir recours à un système d'information et de consultation gratuit avant le début de la procédure concernant la forme et l'organisation de celle-ci.

II. **L'organisation et la gestion d'une juridiction de droit commun**

A. **Organisation et fonctionnement d'une juridiction**

L'organisation d'une juridiction ordinaire de droit commun

Le président du tribunal représente celui-ci, organise le travail et prend les mesures nécessaires à l'exécution prompte et régulière des tâches du tribunal.

Le président du tribunal est responsable de l'inscription des causes au rôle du tribunal. Il établit le calendrier de travail après avis de l'assemblée des juges. Lors de l'établissement du calendrier de travail, les causes sont attribuées aux juges en tenant compte de certaines spécialités: affaires pénales et de mineurs, affaires civiles, affaires d'exécution, litiges économiques, litiges du travail et autres litiges spécifiques relevant du domaine d'activité du siège, selon les conditions définies au rôle du tribunal. Dans les tribunaux qui comptent plus de neuf juges, le président exerce uniquement des tâches d'administration des juges.

Les juridictions peuvent, en accord avec d'autres institutions, établir des unités communes ou désigner des travailleurs en vue d'assurer certaines tâches et certaines obligations administratives, financières, opérationnelles, de traitement et auxiliaires.

Les tribunaux sont subdivisés en départements judiciaires composés de juges qui statuent selon certaines spécialités relevant d'une même sphère administrative.

Les réunions des départements judiciaires décident des questions qui intéressent le travail de l'ensemble des conseils ou des juges qui font partie de la structure du département, en particulier les questions qui touchent à l'application des lois dans certains domaines et à l'harmonisation des pratiques judiciaires ainsi que les améliorations des méthodes de travail.

Une réunion des départements judiciaires est prévue à chaque fois qu'un malentendu surgit entre certains conseils de département à propos de l'application de la loi.

Les réunions qui rassemblent les juges décident des questions générales qui concernent le travail du tribunal, le programme de travail ainsi que les avis concernant le plan annuel de travail et les candidats à l'élection au poste de juge.

Le président du tribunal peut également inviter à la réunion de l'ensemble des juges, les juges suppléants lorsque certaines questions sont examinées qui concernent la participation de ceux-ci au procès.

B. La gestion d'une juridiction de droit commun

Les tribunaux n'ont pas de budget propre; leur budget est du ressort de celui de l'ex-République yougoslave de Macédoine.

III. La gestion d'une procédure civile

A. Les caractères généraux d'une procédure civile

La procédure de droit civil est un système de normes qui régit les procédures ordinaires, les procédures d'exécution et les procédures externes.

Le Code de procédure civile énonce les règles de procédure qui régissent l'examen et la décision par les tribunaux ordinaires dans les procédures qui touchent aux relations entre personnes et aux autres relations juridiques de nature civile, ainsi qu'aux relations de travail entre personnes physiques et morales, sauf pour ce qui concerne les procédures qui, aux termes d'une loi spéciale, relèvent d'un autre type de juridiction ou d'institution publique.

B. Le procès civil

Le tribunal statue dans le cadre de la procédure, dans les limites des requêtes du document introductif d'instance. Le tribunal ne peut refuser de statuer sur une requête qui relève de sa compétence.

Les parties peuvent librement disposer des requêtes au cours de la procédure. Elles peuvent abandonner leurs requêtes, reconnaître celles de la partie adverse et conclure un accord entre elles.

Le tribunal statue régulièrement sur les chefs d'accusation en audience orale, directe et publique.

Le tribunal donne l'occasion aux deux parties de s'exprimer à propos des requêtes et déclarations de la partie adverse. Le tribunal ne peut statuer sur une requête sur laquelle la partie adverse n'a pu s'expliquer que dans les cas prévus par le Code de procédure civile.

Le tribunal est tenu d'examiner entièrement et impartialement les faits controversés qui sont importants en tant que fondement de la requête. Les parties sont tenues de présenter l'ensemble des faits qui sous-tendent leurs requêtes ainsi que les éléments de preuve à l'appui de ces faits. Le tribunal est habilité à apporter tous les éléments de preuve non soumis par les parties qui sont importants par rapport à la décision. Le tribunal est habilité à établir des faits non soumis par les parties s'il ressort de l'audience et des éléments de preuve que celles-ci ont l'intention de formuler des requêtes irrecevables, mais le tribunal ne peut fonder sa décision sur des faits qui n'ont pas été soumis par les parties parce que l'occasion ne leur en a pas été donnée. Le tribunal décide en âme et conscience des faits qui seront retenus comme preuve sur la base d'une évaluation soigneuse et attentive de chaque élément de preuve pris distinctement et de l'ensemble de ces éléments, conformément aux conclusions de l'ensemble de la procédure.

Les parties sont tenues de dire la vérité devant le tribunal et d'exercer en conscience les droits qui leur sont accordés par la loi.

Le tribunal est tenu de veiller à ce que la procédure soit menée à bien sans retard et au moindre coût, et de s'opposer à tout abus des droits des parties à la procédure.

Le tribunal décide collectivement de l'issue de la procédure. La loi précise quelles sont les affaires qui sont examinées par un juge unique.

Lorsque la loi ne stipule pas la forme que doit revêtir l'exécution de certaines actions, les parties adoptent la procédure écrite ou la procédure verbale.

La loi sur les procédures externes énonce les règles de procédure que doivent respecter les juridictions ordinaires lorsqu'elles statuent sur les conditions et relations personnelles, familiales, patrimoniales et juridiques régies par le code ou par d'autres lois.

La procédure externe est instituée à l'initiative d'une personne habilitée et par une institution régie par une loi. La procédure externe est exécutée par le tribunal dans les cas énoncés par la loi.

Est partie à la procédure externe toute personne concernée directement par la décision du tribunal et qui entend défendre ses intérêts juridiques en demandant au tribunal de statuer, ainsi que toute personne ou institution dont le droit de prendre part à la procédure est régi par une loi.

Au cours de la procédure externe, le tribunal est tenu de veiller à ce que les droits des participants soient confirmés et assurés dès que possible et est tenu, en particulier, de prendre toute mesure utile pour la protection des droits et intérêts des mineurs qui ne sont pas en mesure de veiller à leurs propres intérêts.

Les observations et les déclarations formulées dans une procédure externe sont soumises soit par écrit soit oralement et consignées dans le procès-verbal du tribunal. Le tribunal les traite comme des éléments de preuve et évalue les observations écrites et orales faites par toutes les personnes intéressées. Le tribunal peut interroger un participant à la procédure.

Dans la procédure externe, le tribunal confirme également les faits qui ne sont pas soumis par les participants si ces faits sont importants pour la prise d'une décision appropriée.

Dans la procédure externe, le tribunal statue après avoir procédé à une audience si celle-ci est prévue par la loi ou si elle est nécessaire en vue de trancher correctement le litige. Les audiences sont publiques.

Sauf disposition contraire, la procédure et la décision dans une procédure externe relèvent de la juridiction du tribunal municipal.

La loi sur les procédures d'exécution prévoit que les règles de la procédure du tribunal sont fixées en vue d'assurer l'exécution par contrainte de la décision de celui-ci concernant le respect de l'obligation ou l'exécution des exigences.

Les procédures d'exécution et les procédures d'habilitation sont instituées à la demande du créancier. L'exécution et l'habilitation relèvent de la compétence des juridictions ordinaires.

Les chiffres clés de la justice

Population totale:	2 033 964
Nombre de juridictions	
- Cour suprême:	1
- juridictions d'appel:	3
- juridictions de première instance	28
Nombre de juges:	512 (60 postes non pourvus)
Nombre de procureurs et de substituts du procureur:	138
Nombre d'avocats:	653
Nombre des autres agents ou greffiers:	1 405

Les données concernant le nombre d'affaires introduites en matière civile en 1993 et en 1994 devant la Cour suprême, les juridictions d'appel et les juridictions de première instance, la durée moyenne des procédures en nombre de mois devant ces juridictions et la variation, entre 1980 et 1994, du nombre des procédures judiciaires et de leur durée moyenne devant ces mêmes juridictions ainsi que la part du contentieux de la famille dans le contentieux général civil ressortent des chiffres présentés dans les tableaux ci-dessous.

Contentieux civil - Tribunaux de Première Instance

années	Nombre d'affaires non résolues au début de l'année	Nombre d'affaires reçues	Total des affaires effectives	affaires résolues	Nombre d'affaires non résolues en fin d' l'année	Durée des procédures dans une période de 3 mois	Durée des procédures dans une période de 3 à 6 mois	Durée des procédures dans une période de 6 mois à 1 an	Durée des procédures dans une période supérieure à 1 an	contentieux de la famille
1980	19843	29161	49004	32792	16212	15230	6133	5359	5508	5133
1981	16212	29278	45490	31100	14390	16188	5422	4427	4437	5397
1982	14390	30576	44966	30033	14933	15389	5867	4627	3516	5489
1983	14933	32386	47319	32295	15024	17271	5706	4487	4099	5866
1984	15024	36600	51624	34346	17278	18863	6101	4757	3837	5818
1985	17278	37873	55151	35982	19169	18408	7334	6000	3531	6805
1986	19169	33328	52497	35659	16838	17752	6236	5407	5477	6533
1987	16838	34030	50868	35375	15493	16617	7283	5635	5276	6957
1988	15493	33179	48672	36939	11733	20524	6317	4900	4449	7019
1989	11733	33548	45281	34829	10452	21337	5938	3586	3275	7465
1990	10452	31181	41633	31538	10095	18867	6082	3503	2435	6129

années	Nombre d'affaires non résolues au début de l'année	Nombre d'affaires reçues	Total des affaires effectives	affaires résolues	Nombre d'affaires non résolues en fin d' l'année	Durée des procédures dans une période de 3 mois	Durée des procédures dans une période de 3 à 6 mois	Durée des procédures dans une période de 6 mois à 1 an	Durée des procédures dans une période supérieure à 1 an	contentieux de la famille
1980	19843	29161	49004	32792	16212	15230	6133	5359	5508	5133
1991	10095	27208	37303	29397	7906	17269	5545	3390	2536	5351
1992	7906	37505	45411	34372	11039	25829	6084	3284	1543	5579
1993	11039	32909	43948	31573	12375	19310	5950	3848	1883	5147
1994	12375	35005	47380	30268	17112	18094	5575	3664	2605	4942

Contentieux civil - Tribunaux d'Instance

254

Année	Total des affaires effectives	Nombre d'affaires reçues	Total des affaires effectives	affaires résolues	Nombre d'affaires non résolues en fin d'année	Durée des procédures dans une période de 3 mois	Durée des procédures dans une période de 3 à 6 mois	Durée des procédures dans une période de 6 mois à 1 an	Durée des procédures dans une période supérieure à 1 an	contentieux de la famille
1980	930	8006	8936	8703	233	5497	3026	128	49	3
1981	233	8160	8393	8253	140	7052	1038	150	13	-
1982	140	7987	8127	7977	150	7334	563	73	5	2
1983	150	7723	7873	7743	130	7072	592	70	8	1
1984	130	8499	8629	7902	727	7554	298	40	9	1
1985	727	8545	9272	8484	788	6924	1108	327	125	-
1986	788	8931	9719	9036	683	4416	4198	355	24	4
1987	683	8669	9352	8669	683	5851	2397	282	105	-
1988	683	9486	10169	8909	1260	4806	3560	530	17	2
1989	1260	8773	10033	9419	614	3156	5642	606	10	-
1990	614	9026	9640	9181	459	4856	3948	343	34	-
1991	459	8612	9071	8785	286	5940	2558	238	43	2

Année	Total des affaires effectives	Nombre d'affaires reçues	Total des affaires effectives	affaires résolues	Nombre d'affaires non résolues en fin d'année	Durée des procédures dans une période de 3 mois	Durée des procédures dans une période de 3 à 6 mois	Durée des procédures dans une période de 6 mois à 1 an	Durée des procédures dans une période supérieure à 1 an	contentieux de la famille
1980	930	8006	8936	8703	233	5497	3026	128	49	3
1992	286	10643	10929	9909	1020	5262	4522	161	-	-
1993	1020	10521	11541	10401	1140	8796	1391	138	32	-
1994	1140	9489	10629	9433	1196	4292	4990	180	61	-

Contentieux civil - Cour Suprême de Macédoine

256

Années	Total des affaires effectives	Nombre d'affaires reçues	Total des affaires effectives	affaires résolues	Nombre d'affaires non résolues en fin d'année	Durée des procédures dans une période de 3 mois	Durée des procédures dans une période de 3 à 6 mois	Durée des procédures dans une période de 6 mois à 1 an	Durée des procédures dans une période supérieure à 1 an	Contentieux de la famille
1980	-	17	17	15	2	13	2	-	-	-
1981	2	12	14	13	1	7	3	1	2	-
1982	1	13	14	14	-	6	3	3	2	-
1983	-	1	1	1	-	-	1	-	-	-
1984	-	6	6	6	-	5	1	-	-	-
1985	-	12	12	12	-	6	5	1	-	-
1986	-	18	18	16	2	7	6	3	-	-
1987	2	9	11	8	3	1	3	2	2	-
1988	3	9	12	11	1	3	5	2	1	-
1989	1	7	8	8	-	2	6	-	-	-
1990	-	12	12	12	-	1	8	2	1	-
1991	-	9	9	8	1	3	2	3	-	-

Années	Total des affaires effectives	Nombre d'affaires reçues	Total des affaires effectives	affaires résolues	Nombre d'affaires non résolues en fin d'année	Durée des procédures dans une période de 3 mois	Durée des procédures dans une période de 3 à 6 mois	Durée des procédures dans une période de 6 mois à 1 an	Durée des procédures dans une période supérieure à 1 an	Contentieux de la famille
1980	-	17	17	15	2	13	2	-	-	-
1992	1	6	7	7	-	5	2	-	-	-
1993	-	6	6	6	-	1	5	-	-	-
1994	-	8	8	5	3	4	-	-	1	-

Ukraine

I. Organisation du système judiciaire

A. Organisation générale des tribunaux

Il existe en Ukraine des tribunaux à compétence générale, des tribunaux militaires et des cours d'arbitrage (tribunaux commerciaux). Les tribunaux à compétence générale traitent des différends entre particuliers et entre particuliers et pouvoirs publics (Etat et autres autorités).

Il n'existe pas de tribunaux spécifiques pour traiter des différends intéressant des mineurs, ou entre employés et employeurs. Ces différends sont du ressort des tribunaux à compétence générale.

Les cours d'arbitrage traitent des différends juridiques civils entre hommes d'affaires.

Les affaires touchant à des actes délictueux ou des infractions aux règlements administratifs commis par le personnel militaire sont du ressort des tribunaux militaires.

Conformément à la législation ukrainienne en matière de procédure, toute décision d'un tribunal peut faire l'objet d'un recours en appel devant une instance supérieure – en d'autres termes, un tel recours permet de soumettre l'affaire à une instance supérieure.

Une fois adoptée, la décision d'un tribunal n'est applicable qu'à l'issue d'un délai fixé par la législation ukrainienne. Pendant cette période, les parties à une affaire civile, le condamné ou son représentant, ainsi que d'autres participants à la procédure judiciaire sont en droit de déposer un recours devant une instance supérieure.

Le procureur dispose du même droit. L'instance supérieure est tenue d'examiner le recours en audience, audience à laquelle l'auteur du recours peut être présent.

Le procès en appel peut déboucher sur l'annulation, la modification ou la confirmation de la décision adoptée par le tribunal, mais il ne peut y avoir d'aggravation de la peine prononcée. Si l'enquête préliminaire ou l'examen par la cour doit être repris, la décision du tribunal sera alors annulée et l'affaire transmise pour un examen plus approfondi.

Pour les tribunaux à compétence générale, les instances de recours sont respectivement les suivantes: la Cour suprême de la République autonome de Crimée, les tribunaux d'instance et les tribunaux des villes de Kyiv et de Sébastopol, pour les décisions prises par les tribunaux d'arrondissement; la Cour suprême d'Ukraine, pour les décisions prises par la Cour suprême de la République autonome de Crimée, les

tribunaux d'instance et les tribunaux des villes de Kyiv et de Sébastopol. Par ailleurs, les décisions applicables peuvent faire l'objet d'un réexamen dans le cadre du contrôle judiciaire.

La structure du système judiciaire ukrainien correspond au découpage administratif et territorial: tribunaux d'arrondissement, tribunaux d'instance et tribunaux à compétences similaires, Cour suprême d'Ukraine. Ces tribunaux sont installés dans les centres administratifs correspondants des arrondissements, des régions et de la capitale.

La Cour suprême d'Ukraine n'examine pas d'affaires en première instance. Elle ne traite que des recours contre des décisions adoptées en première instance.

B. Les membres du système judiciaire

Tout citoyen ukrainien possédant une formation supérieure en droit et remplissant les conditions d'âge et d'ancienneté peut être élu juge.

Conformément à l'accord constitutionnel entre le Conseil suprême d'Ukraine et le Président de l'Ukraine signé le 8 juin 1995, tous les juges (à l'exception de ceux de la Cour suprême d'Ukraine, de la Cour supérieure d'arbitrage d'Ukraine et de la Cour constitutionnelle d'Ukraine) sont nommés par le Président de l'Ukraine. Les candidats sont présentés par le ministère de la Justice ukrainien, en concertation respectivement avec la Cour suprême d'Ukraine et la Cour supérieure d'arbitrage d'Ukraine. Le Conseil suprême d'Ukraine nomme le président de la Cour suprême et le président de la Cour supérieure d'arbitrage, sur proposition, du Président de l'Ukraine. Le Conseil suprême d'Ukraine nomme les juges à la Cour suprême et à la Cour supérieure d'arbitrage, sur proposition du Président de l'Ukraine et les décharge de leurs fonctions selon la législation en vigueur.

Les juges sont rémunérés sur le budget de l'Etat. Leur salaire est fonction de leurs qualifications et de leur ancienneté.

Les avocats peuvent adhérer sur une base volontaire à un organisme professionnel autonome ou exercer à titre privé.

Tout citoyen ukrainien peut devenir avocat à l'issue d'une formation supérieure en droit et d'une période de spécialisation professionnelle dans ce domaine d'une durée minimale de deux ans. Pour être habilité à exercer la profession d'avocat, le candidat doit passer avec succès un examen lui permettant d'obtenir un certificat. Ces examens sont organisés au niveau de chaque *oblast* par une commission composée d'avocats, de juges et de représentants des organes judiciaires.

La rémunération de l'avocat est déterminée aux termes de l'accord conclu entre le citoyen, ou la personne morale, et l'avocat ou le cabinet d'avocats auxquels il a fait appel.

Hormis les juges, on trouve au sein des tribunaux des consultants, des secrétaires et des assistants. Il s'agit de fonctionnaires.

Les consultants doivent posséder une formation supérieure en droit. Les secrétaires et assistants (chargés de l'application des décisions du tribunal touchant au recouvrement des amendes) doivent posséder un niveau de formation intermédiaire (pas nécessairement en droit); il existe toutefois en Ukraine un certain nombre d'établissements d'enseignement spécialisé qui assurent la formation des secrétaires et assistants des tribunaux. Des cours de perfectionnement sont également prévus.

C. Accès au juge

Il existe un système d'information-consultation précis auquel les personnes engageant une procédure devant les tribunaux peuvent faire appel (dans certains cas, la procédure exige la comparution du plaignant à l'audience). Certaines catégories de citoyens peuvent également bénéficier de services assurés gratuitement par des cabinets d'avocats.

II. Organisation et administration des tribunaux de droit commun

Le président du tribunal d'arrondissement assure le contrôle de l'organisation du travail. Il répartit les affaires à examiner et contrôle le travail des consultants, du secrétariat et des assistants, sans toutefois influencer sur les résultats de l'examen des affaires.

Au sein des tribunaux d'arrondissement, il n'y a pas de spécialisation particulière des juges, quoiqu'ils soient en fait chargés d'examiner toutes les affaires civiles et administratives d'un secteur défini de la juridiction du tribunal.

Dans les tribunaux comptant sept juges ou plus, il est de règle que ceux-ci se spécialisent dans des types d'affaires définis. La spécialisation est importante au niveau des tribunaux d'instance et de la Cour suprême d'Ukraine, où il existe des collèges de juges chargés respectivement de l'examen des affaires civiles (et bien sûr administratives) et pénales, ainsi qu'au niveau de la Cour suprême où un collège fait office de Cour martiale.

Les tribunaux sont financés sur le budget de l'Etat. Le montant des crédits prévus au budget n'est pas déterminé par le tribunal lui-même.

Les services de soutien organisationnel, matériel et technique aux tribunaux à compétence générale (à l'exception de la Cour suprême d'Ukraine) sont assurés par le ministère de la Justice. Les services assurés par ce ministère portent notamment sur la fourniture de produits, la sélection des assistants et d'autres questions.

Sur le plan du personnel, le ministère de la Justice d'Ukraine apporte entre autres son soutien aux tribunaux à compétence générale sur le plan de la sélection et de la

présentation des candidats aux postes à pourvoir dans les tribunaux (sauf dans le cas de la Cour suprême d'Ukraine).

III. Déroulement des affaires civiles

A. Caractéristiques générales de la procédure civile

Le tribunal examine les affaires civiles en audience, en présence (ou non) des parties et de leurs représentants. Ces audiences sont publiques (sauf examen d'affaires touchant à des questions intimes de la vie).

B. Procédure civile

Au civil, la procédure débute par une déclaration de la partie intéressée – le plaignant. Il expose son affaire devant le tribunal, présente les éléments de preuve dont il dispose éventuellement (documents, etc.) et indique les témoins qui, selon lui, peuvent déposer en sa faveur. Le tribunal peut participer à l'examen des éléments de preuve qui lui sont soumis.

Lors de l'audience, le tribunal écoute les parties, examine les éléments de preuve présentés par le plaignant et ceux soumis à décharge par la défense, requiert éventuellement la présentation d'autres éléments de preuve, puis prend sa décision.

La décision du tribunal peut être contestée dans les dix jours en déposant un recours auprès de l'instance supérieure.

Données statistiques clés sur le système judiciaire:

Population de l'Ukraine	plus de 50 millions
Haute Cour d'Ukraine	1
Cours d'appel	néant
Tribunaux d'arrondissement	732
Nombre total de juges attachés aux tribunaux d'arrondissement, tribunaux d'instance et aux tribunaux similaires	environ 5 000
Avocats	8 000

Nombre d'affaires civiles considérées comme réglées en 1993 et 1994:

- par les instances de recours;	23 000 – 24 000
- par les tribunaux d'arrondissement, en première instance.	environ 400 000

Points de convergence et lignes d'action

Les travaux de la réunion multilatérale sur l'administration de la justice et la gestion des juridictions tenue à Bordeaux, au siège de l'Ecole Nationale de la Magistrature, les 28-30 juin 1995 ont permis de dégager des points de convergence entre les participants sur certains aspects du thème débattu.

Ces points de convergence sont au nombre de trois:

1. Les participants ont souligné l'obligation qui incombe aux institutions étatiques de pourvoir la justice de moyens suffisants pour faire face à sa mission. Au delà des divergences d'analyse existant sur le point de savoir qui doit être l'autorité responsable du budget de la justice à savoir, le Ministère de la Justice ou une instance indépendante émanant du pouvoir judiciaire, le souci d'une allocation suffisante des moyens est commun à tous les pays. Il y a lieu toutefois de relever que cette préoccupation revêt une acuité particulière dans les pays où une véritable institution judiciaire doit être construite ou reconstruite. Il convient de rappeler à cet effet l'engagement pris par les Ministres de la Justice des pays d'Europe centrale et orientale lors de la table ronde de Varsovie le 4 avril 1995, d'assurer à la justice de leurs pays respectifs, les moyens nécessaires à son fonctionnement.

La notion de moyens suffisants doit certes tenir compte des progrès techniques dont l'utilisation dans le domaine de la justice peut permettre d'améliorer sensiblement le service rendu au justiciable, mais doit prendre en compte l'exigence pour l'institution judiciaire d'attirer vers elle des professionnels compétents et de grande qualité, la justice ne pouvant être rendue médiocrement.

2. Les participants ont exprimé la conviction que la gestion des moyens de la justice qui implique la mobilisation de toutes les ressources humaines et matérielles qui lui sont dévolues pour accomplir ses missions exige une compétence en matière de techniques de la gestion. Aussi, est-il indispensable quelle que soit la part des attributions en matière de gestion revenant aux magistrats eux-mêmes et aux fonctionnaires de justice, que ceux-ci soient formés à la gestion et à ses techniques pour leur permettre d'être des gestionnaires compétents. Cette exigence de professionnalisme entraîne un impératif absolu de formation.

3. Les participants ont souligné la nécessité de rechercher un équilibre entre le souci de rationalisation de la fonction judiciaire qui s'impose en raison des ressources financières limitées des Etats et le droit fondamental au juge.

Cette démarche de rationalisation doit en effet demeurer respectueuse du droit fondamental de toute personne à faire valoir, reconnaître et sanctionner ses droits par un juge. La nécessaire rationalisation de la justice en vue de l'utilisation optimale des ressources qui lui sont dévolues ne doit pas se faire aux dépens du droit à un recours

juridictionnel effectif. L'accès au juge doit demeurer une préoccupation fondamentale y compris dans ses implications économiques.

Les participants ont exprimé le souhait que ces points de convergence soient aussi des lignes d'action pour les travaux futurs du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'administration de la justice.

Programme

mercredi, le 28 juin 1995

09h 15 Séance d'ouverture

Allocutions introductives par :

Monsieur Daniel LUDET, Directeur de l'Ecole Nationale de la Magistrature de France

Madame Gaby TUBACH, Chef de la Division de coopération juridique avec les pays d'Europe centrale et orientale, Direction des Affaires Juridiques, Conseil de l'Europe

09h 45 Les fondements juridiques - constitutionnels et législatifs - de l'administration de la justice et de l'organisation judiciaire

Rapporteur : **Monsieur Thierry RENOUX**, Professeur à l'Université d'Aix-en-Provence, France

Contributions des représentants de : **Bulgarie, Lituanie**

11h 00 Pause

11h 15 Discussion

12h 30 Déjeuner

14h 00 Les acteurs du système judiciaire

les magistrats

recrutement - statut - missions du juge - les juges et les procureurs
- magistrats professionnels - magistrats non professionnels - juge généraliste - juge spécialiste

Rapporteurs : **Monsieur Adrian WOOD**, Professeur à l'Université de Leeds, Royaume-Uni

M. Philippe DEMORY, Chef du service financier, Direction des services judiciaires, Ministère de la Justice, France

Contributions des représentants de : **Bélarus, Croatie**

Discussion

16h 15 Pause

16h 30 *les assistants des magistrats*

recrutement - statut - rôle - assistants - greffiers - collaborateurs

Rapporteurs : **Monsieur Jean-Jacques HEINZ**, Directeur de l'Ecole Nationale des Greffes, France

Monsieur Klaus STOCK, Rechtspfleger, Amtsgericht d'Offenburg, Allemagne

Contributions des représentants de : **Lettonie, Roumanie**

Discussion

jeudi, le 29 juin 1995

09h 00 **Les moyens financiers et matériels de la justice**

modes de gestion des ressources : centralisé ou déconcentré, modernisation des moyens matériels ; informatisation

Rapporteurs : **Monsieur Albert REY-MERMET**, Président de la 1re Cour civile et pénale au Tribunal cantonal du canton du Valais, Sion, Suisse

Monsieur Philippe LEMAIRE, Sous-directeur des services judiciaires, Ministère de la Justice, France

Contributions des représentants de : **République Tchèque, Fédération de Russie**

Discussion

11h 00 Pause

11h 15 **L'accès au juge**

le coût du procès - l'accès au droit - les modes non juridictionnels de résolution des litiges

Rapporteurs : **Monsieur Erhard BLANKENBURG**, Professeur à l'Université Libre d'Amsterdam, Pays-Bas

Monsieur Pierre LATOURNERIE, Avocat,
Bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de
Bordeaux, France

Contributions des représentants de : **Pologne, L'Ex-République
Yougoslave de Macédoine, Ukraine**

Discussion

12h 30 Déjeuner

14h 00 **L'organisation et la gestion de la juridiction**

Table Ronde :

Monsieur Giuseppe DI FEDERICO, Professeur à l'Université de
Bologne, Italie

Monsieur Fernando ESCRIBANO MORA, Secrétaire Général de la
Justice, Ministère de la Justice, Espagne

Madame Elisabeth LINDEN, Présidente du Tribunal de Grande Instance
de Chartres, France

Monsieur Wolfgang EITH, Vice-président du Landgericht d'Offenburg,
Allemagne

15h 30 Pause

15h 45 Discussion

vendredi, le 30 juin 1995

09h 00 **Le traitement des procédures civiles dans un délai raisonnable**

Le rôle du juge

le rôle du juge dans la conduite du procès civil

la gestion des flux (méthode de connaissance et de maîtrise des
flux)

la répartition des procédures

Rapporteurs : **Monsieur Dominique SCHAFFHAUSER**,
Président du Tribunal de Grande Instance de La
Rochelle, France

Monsieur Wolfgang EITH, Vice-président du
Landgericht d'Offenburg, Allemagne

Contributions des représentants de : **Estonie, Hongrie**

Discussion

10h 45 Pause

11h 00 Les contraintes de la procédure

simplification - oralité - juge unique ou collégialité - motivation des décisions

Rapporteur : **Monsieur Roger PERROT**, Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), France

Contributions des représentants de : **Albanie, Moldova, République Slovaque**

Discussion

13h 00 Déjeuner

15h 30 Séance de clôture

Allocution de **Monsieur Guy DE VEL**, Directeur des Affaires Juridiques du Conseil de l'Europe

Allocution de **Monsieur Alvaro LABORINHO LÚCIO**, Ministre de la Justice du Portugal

Allocution de clôture de **Monsieur Jacques TOUBON**, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de la France

17h 00 Conclusion
Clôture de la réunion

Liste des participants

INVITES D'HONNEUR

M. Jacques TOUBON, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de la France

M. Alvaro LABORINHO LÚCIO, Ministre de la Justice du Portugal

ALBANIA / ALBANIE

M. Luan PIRDENI, Conseiller au Ministère de la Justice, Département des Relations avec l'Étranger, bd "Deshmoret e Kombit", TIRANA,

BELARUS

Mr Viktor DRAGUN, Head of the Department of Organisation of the activities of Courts, Ministry of Justice, Kollektornaya 10, 220084 MINSK,

Ms Maria METSCHANOVA, Adviser at the International Law Department, Ministry of Justice, Kollektornaya 10, 220084 MINSK,

BULGARIA / BULGARIE

Mrs Margarita DIMOVA, Judge, District Court of Sofia, c/o Mr. O. Bakalov, Ministry of Justice, 1 rue Slavianska, SOFIA

Mme Snejanka NIKOLOVA, Juge, Tribunal de district de Samokov, c/o Mr. O. Bakalov, Ministry of Justice, 1 rue Slavianska, SOFIA

CROATIA / CROATIE

Mr Davor KATIC, President of the Municipal Court of Osijek, Vukovarska 8, 31000 OSIJEK

Mr Josip FRAJLIC, President of Municipal Court of Valpovo, Nazorova 27, 31551 BELIŠĆE

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Milan KAMLACH, Director, Legislative Department, Ministry of Justice, Vyšehradská 16, 12810 PRAGUE 2

Mr Zdeněk KRČMÁŘ, Judge, Regional Court of Ostrava, Havlíčkovo nábřeží 34, 728 81 OSTRAVA

ESTONIA / ESTONIE

Mrs Aili MAASIK, Head of Courts Department, Ministry of Justice, Suur-Karja 19,
EE 0104 TALLINN

Mr Poigo NUUMA, Chief of Tallinn City Court, Liivalaia 24, EE 0100 TALLINN

HUNGARY / HONGRIE

Mme Éva SZABÓ BÁNDI, Juge, Tribunal de District Békéscsaba, Békéscsaba
Árpádsor.4, 5600 BÉKÉCSABA

Mr Görgy GÁTOS, Deputy Head of Department, Ministry of Justice, Szalay u. 16, 1055
BUDAPEST

LATVIA / LETTONIE

Mr Andrejs LEPSE, Judge at the Supreme Court of the Republic of Latvia, Brivibas
bulvaris 34, 1050 RIGA,

Mr Artūrs FREIBERGS, Judge at the Supreme Court of the Republic of Latvia,
Brivibas bulvaris 34, 1050 RIGA,

LITHUANIA / LITUANIE

M. Vytas MILIUS, Président de la Cour d'Appel de Lituanie, Cour d'Appel, Gedimino
av. 40/1, 2600 VILNIUS,

Mme Danuté KUTRIENE, Juge au Tribunal de Vilnius, c/o Cour d'Appel, Gedimino
av. 40/1, 2600 VILNIUS,

MOLDOVA

M. Mihai BUSULEAC, Vice-Ministre de la Justice, Ministère de la Justice, 82 rue 31
August, 277012 CHISINAU,

M. Vitalie NAGACEVSCHI, Chef du Service des relations internationales, Ministère
de la Justice, 82 rue 31 August, 277012 CHISINAU,

POLAND/POLOGNE

Mr Włodzimierz CZECHOWICZ, judge, Vice-Chairman, District Court, Al.
Solidarności 58 00-950 WARSZAWA,

Mrs Elżbieta ZALEŚKIEWICZ, President, District Court of Rypin, c/o Ministry of
Justice, Al. Ujazdowskie 11, 00950 WARSZAWA,

ROMANIA / ROUMANIE

Mme Dana VARTIRES, Vice-doyen de l'Institut National pour la Formation des Magistrats, Ministère de la Justice, 33 Bd M Kogalniceanu, secteur 5, BUCAREST

M. Constantin DOLDUR, Directeur adjoint, Direction de la législation et des études, Ministère de la Justice, 33 Bd M Kogalniceanu, secteur 5, BUCAREST

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE

M. Nikolai ROMANENKOV, Vice-Président du Tribunal de Moscou, Président de la chambre de droit civil, 8 rue Bogorodski val, MOSCOU

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Mr Miloš KAAAN, Head of Office, Ministry of Justice, Župné nam. 13, 81311 Bratislava

Mr Jozef ANGELOVIČ, Judge, Regional Court, Košice, Slórova 29, 04151 KOŠICE,

SLOVENIA / SLOVENIE

apologised / excusée

THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA / L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE

apologised / excusée

UKRAINE

Mrs Galina OMELIANENKO, Head of the Department of Judiciary and Protection of Legal Order, Ministry of Justice, 12 Kotsoubinsky str, 252030 KIEV,

Mrs Natalia SHAKURO, Deputy Head of the International Legal Co-operation Department, Ministry of Justice, 12 Kotsoubinsky str, 252030 Kiev

RAPPORTEURS

M. Erhard BLANKENBOURG, Vrije Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerheid, AMSTERDAM, Pays-Bas

M. Philippe DEMORY, Chef du service financier, Direction des services judiciaires, Ministère de la Justice, 13 Place Vendôme, 75042 PARIS CEDEX 01, France

M. Giuseppe DI FEDERICO, Direttore Centro studi e ricerche sull'ordinamento giudiziario, Università di Bologna, Via Giuseppe Petroni 33, BOLOGNE, Italie

M. Fernando ESCRIBANO MORA, Secrétaire Général de la Justice, Ministère de la Justice, rue San Bernardo n° 45, 28071 MADRID, Espagne

M. Wolfgang EITH, Vice-président du Landgericht Gurburstr. 24, 77652 OFFENBURG, Allemagne

M. Jean-Jacques HEINZ, Directeur de l'Ecole Nationale des Greffes, B.P. N°3, 21071 DIJON CEDEX France

M. Pierre LATOURNERIE, Avocat, Bâtonnier de l'ordre des avocats du Barreau de BORDEAUX, France

M. Philippe LEMAIRE, Sous-Directeur des services judiciaires, Ministère de la Justice, 13 Place Vendôme, 75042 PARIS CEDEX 01, France

Mme Elisabeth LINDEN, Présidente du Tribunal de Grande Instance de Chartres, Palais de Justice, 3 rue Saint Jacques, 28019 CHARTRES CEDEX, France

M. Roger PERROT, Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), 14 Bld Bineau, 92300 LEVALLOIS PERRET, France

M. Thierry RENOUX, Professeur à l'Université d'Aix-en-Provence, Le Capri, rue de Cugnes, 13100 AIX-EN-PROVENCE, France

M. Albert REY-MERMET, Président de la 1re Cour civile et pénale au Tribunal cantonal du canton du Valais, c/o Tribunal Cantonal, rue Mathieu-Schiner, Sion 2, 1950 Suisse

M. Dominique SCHAFFHAUSER, Président du Tribunal de Grande Instance de La Rochelle, Palais de Justice, 10 rue du Palais, 17025 LA ROCHELLE CEDEX, France

M. Klaus STOCK, Rechtspfleger, Amtsgericht, 77824 OFFENBURG, Allemagne

Mr Adrian WOOD, Professor, Faculty of Law, University of Leeds, Leeds LS2 9JT, United Kingdom

ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE (E.N.M.)

DIRECTION

M. Daniel LUDET, Directeur

M. Daniel LECRUBIER, Directeur adjoint et Directeur de la Formation Continue

Mme Maud VIGNAU, Directeur de la Formation Initiale

M. Christian COSTE, Sous-Directeur des Etudes

M. Marcel LEMONDE, Sous-Directeur des Stages

M. Pierre VALLEE, Sous-Directeur des Stages

MAITRES DE CONFERENCES

M. Gilles ACCOMANDO
M. Bernard AZEMA
Mme Laurence BELLON
M. Jean-Marc BOURROUILHOU
M. Jean-Louis CROIZIER
M. Dominique FRANCKE
M. Christian GUERY
Mme Françoise JEANJAQUET
Mme Gachuche LACOSTE
Mme Myriam LALOUBERE
M. Thierry LEBEHOT
M. François LEBUR
M. Eric LEGRAND
M. Pierre MOYER
M. Jean Marie PICQUART
Mme Catherine SULTAN
M. Pierre WAGNER

9 rue du Maréchal Joffre, 33080 BORDEAUX CEDEX, France

SERVICE DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES, MINISTERE DE LA JUSTICE, FRANCE

M. Olivier DE BAYNAST, Chef du Service
M. Antoine BUCHET, Chef du Bureau de la coopération
Mme Yolande RENOUX, Greffier en Chef

13 rue Vendôme, 75042 PARIS CEDEX 01, France

SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE

M. Guy DE VEL, Directeur des Affaires Juridiques

Mme Gaby TUBACH, Chef de la Division de coopération juridique avec les pays d'Europe centrale et orientale, Direction des Affaires Juridiques

Mme Danuta WIŚNIEWSKA-CAZALS, Conseillère de programme à la Direction des Affaires Juridiques

Mme Monique CHARRETON, Assistante à la Direction des Affaires Juridiques