

# **Le Budget de la justice au Japon**

**par**

**Eric Seizelet**

**Directeur de recherche au CNRS**

**Institut d'Asie Orientale de Lyon**

**(juillet 2000)**

**avec la collaboration de**

**M. Murata Hisanori**

**Professeur à l'Université du Kansai**

Recherche subventionnée par le GIP  
"Mission de Recherche Droit et Justice"

# **Le Budget de la justice au Japon**

par

**Eric Seizelet**

**Directeur de recherche au CNRS**

**Institut d'Asie Orientale de Lyon**

avec la collaboration de

**M. Murata Hisanori**

**Professeur à l'Université du Kansai**

Recherche subventionnée par le GIP  
"Mission de Recherche Droit et Justice"

*"Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP "Mission de Recherche Droit et Justice" (subvention n°99 08 05 02 18 REF 98.25). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle est subordonnée à l'accord du GIP".*

## **Avertissement**

La transcription des termes japonais est effectuée selon le système *Hepburn*.

Conformément à l'usage japonais, le patronyme est cité avant le prénom.

Les données budgétaires sont données en *yen*. Valeur pour 100 yen en mars 2000 : 6,30 frs.

### *Abbreviations :*

*Kakyū Minshū* : *Kakyū saibansho minji saibanreishū*, recueil de jurisprudence civile des tribunaux inférieurs.

*Keishū* : *Saikō saibansho keiji hanrei-shū*, recueil de jurisprudence criminelle de la Cour suprême.

*Minshū* : *Saikō saibansho minji hanrei-shū*, recueil de jurisprudence civile de la Cour suprême.

*Saibanshū minji* : *Saikō saibansho saibanshū minji*, recueil des arrêts de la Cour suprême : affaires civiles.

## Table des matières

<b>Introduction</b>	9
<b>Chapitre I Présentation générale du système judiciaire japonais</b>	14
TITRE I LA CONSTITUTION DU JAPON ET LA JUSTICE	14
• <i>Section I Prélude historique : le système judiciaire japonais dans le cadre de la Charte de Meiji</i>	14
• <i>Section II Le droit de recours du citoyen aux tribunaux</i>	15
• <i>Section III La conception du pouvoir judiciaire</i>	16
• <i>Section IV Le contrôle de constitutionnalité</i>	16
• <i>Section V L'indépendance de la justice</i>	17
• <i>Section VI Le pouvoir réglementaire et d'administration de la justice</i>	20
• <i>Section VII La participation et le contrôle de la justice par les citoyens</i>	21
TITRE II L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX	24
• <i>Section I La Cour suprême</i>	24
• <i>Section II Les cours d'appel</i>	27
• <i>Section III Les tribunaux de districts</i>	29
• <i>Section IV Le tribunal des affaires familiales</i>	30
• <i>Section V Les tribunaux sommaires</i>	31
TITRE III LE MINISTERE DES AFFAIRES JURIDIQUES	34
• <i>Section I Organisation interne du ministère</i>	34
• <i>Section II Organisation des parquets</i>	38
TITRE IV LES DONNEES FONDAMENTALES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	39
• <i>Section I Les grandes lignes de l'évolution des litiges civils</i>	39
• <i>Section II La durée de l'instance</i>	42
• <i>Section III Les grandes tendances de l'évolution de la criminalité</i>	46
• <i>Section IV L'action pénale devant les tribunaux</i>	48
• <i>Section V Les principales statistiques relatives au système pénitentiaire</i>	53
<b>Chapitre II Les personnels de justice et leur répartition</b>	58
TITRE I LES EFFECTIFS DE LA MAGISTRATURE ET DU MINISTERE DES AFFAIRES JURIDIQUES	58
• <i>Section I L'évolution des effectifs de juges et des agents du ministère</i>	58
• <i>Section II La charge de travail des juges</i>	61
• <i>Section III Le recrutement des professions judiciaires</i>	65
TITRE II LES PERSONNELS AUXILIAIRES DE JUSTICE ET L'ENTOURAGE DU JUGE	67
• <i>Section I Principes généraux</i>	67
• <i>Section II Les principaux types d'auxiliaires de justice</i>	68
TITRE III LE TRAITEMENT DES JUGES ET DES AGENTS DU HOMUSHO	72
• <i>Section I Définition et contenu de la notion de traitement</i>	72
• <i>Section II Les modalités de calcul du traitement de base et des primes</i>	74
• <i>Section III Les disparités de traitement</i>	79
• <i>Section IV Le traitement des agents du ministère des Affaires Juridiques</i>	80
TITRE IV LA CARTE JUDICAIRE	81
• <i>Section I La répartition géographique des juges et des avocats</i>	81
• <i>Section II Le barreau dans la carte judiciaire</i>	83
• <i>Section III La réforme de la carte judiciaire</i>	84
<b>Chapitre III La justice dans les finances publiques japonaises</b>	89
TITRE I LE CADRE JURIDIQUE GENERAL	89
• <i>Section I Le budget de l'Etat</i>	89

• <i>Section II Le budget de règlement</i>	92
TITRE II LA SITUATION PARTICULIERE DU BUDGET DE LA JUSTICE	95
• <i>Section I Caractéristiques générales de la procédure budgétaire dans le domaine de la justice</i>	95
• <i>Section II Les spécificités procédurales et les négociations avec les Finances</i>	96
• <i>Section III L'impact des débats parlementaires sur le budget</i>	99
TITRE III LA PLACE DU BUDGET DES TRIBUNAUX DANS LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT	100
• <i>Section I Composition et structure du budget des tribunaux</i>	100
• <i>Section II Le contrôle du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat</i>	103
TITRE IV LE BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES JURIDIQUES	104
• <i>Section I Eléments de procédure</i>	104
• <i>Section II Les principaux indicateurs budgétaires</i>	106
• <i>Section III Le contrôle du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat</i>	108
<b>Chapitre IV Le financement public des principales formes d'aide juridique</b>	113
TITRE I L'AIDE A L'ACTION CIVILE	113
• <i>Section I Le domaine de l'aide à l'action civile</i>	113
• <i>Section II Le recours à l'aide à l'action civile</i>	115
TITRE II L'AIDE JURIDICTIONNELLE	116
• <i>Section I Les activités de la fondation pour l'aide juridictionnelle</i>	117
• <i>Section II Les capacités de financement de la fondation et les subventions du Trésor</i>	118
• <i>Section III Les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle</i>	120
TITRE III LES AUTRES FORMES D'ASSISTANCE PECUNIAIRE AU JUSTICIABLE	122
• <i>Section I Le renforcement du régime de l'avocat commis d'office</i>	122
• <i>Section II L'accès au conseil d'avocat avant poursuite</i>	123
• <i>Section III Le statut de la victime et l'indemnisation du fait de l'acte délictueux</i>	125
• <i>Section IV Le développement en province des centres de consultation juridique</i>	126
<b>Chapitre V La réforme de la justice et ses implications budgétaires</b>	128
TITRE I UN SYSTEME JUDICIAIRE EN PROIE A DES ATTENTES CONTRADICTOIRES	128
• <i>Section I Vers une nécessaire réévaluation du pouvoir judiciaire</i>	128
• <i>Section II La justice contestée</i>	129
• <i>Section III Une réforme fortement influencée par la globalisation économique</i>	131
TITRE II LA JUSTICE DANS LE CHAMP DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET DE LA DEREGLEMENTATION	134
• <i>Section I Le système judiciaire et la réorganisation des administrations centrales</i>	134
• <i>Section II La réforme administrative appliquée à la justice</i>	135
TITRE III CONTRADICTIONS ET ATONIE DANS LES MILIEUX JUDICIAIRES	137
• <i>Section I Le Nichibenren entre corporatisme et ouverture</i>	137
• <i>Section II Les réticences de la hiérarchie judiciaire</i>	138
• <i>Section III L'affirmation du leadership politique</i>	141
• <i>Section IV La dérégulation du marché juridique japonais confronté à la pression étrangère</i>	144
TITRE IV LES MOYENS DE LA REFORME DE LA JUSTICE	145
• <i>Section I L'immobilisme financier de la Cour suprême</i>	145
• <i>Section II La mobilisation du parti libéral-démocrate</i>	147
• <i>Section III Les premières projections chiffrées</i>	150
<b>Conclusion</b>	153
<b>Bibliographie</b>	156
<b>Annexes</b>	160

## Liste des figures et tableaux

<b>titre</b>	<b>pages</b>
Tableau 1 Nomenclature des tribunaux japonais	24
Figure 1 Hiérarchisation des tribunaux	24
Figure 2 Organigramme de la Cour suprême	26
Figure 3 Schéma simplifié des voies de recours	33
Tableau 2 Principales activités de la direction des affaires civiles dans l'exercice fiscal 1998	35
Tableau 3 Nombre de litiges impliquant l'Etat	37
Tableau 4 Nombre total des affaires civiles reçues par les tribunaux	39
Tableau 5 Nombre de procès civils traités par les tribunaux	40
Tableau 6 Volume global des affaires nouvelles reçues par les tribunaux par rapport à la population (1998)	40
Tableau 7 Volume global des affaires terminées traitées par les tribunaux par rapport à la population (1998)	40
Tableau 8 Nombre d'affaires et de procès traités par la Cour suprême	40
Tableau 9 Nombre d'affaires et de procès traités par les cours d'appel	40
Tableau 10 Nombre d'affaires et de procès traités par les tribunaux de districts	41
Tableau 11 Nombre d'affaires et de procès traités par les tribunaux sommaires	41
Tableau 12 Délais de l'instance civile au premier degré devant les tribunaux de districts en 1998	42
Tableau 13 Délais de l'instance civile au premier degré devant les tribunaux sommaires en 1998	42
Tableau 14 Récapitulatif de la durée moyenne de l'instance devant les tribunaux de districts depuis 1989	42
Tableau 15 Récapitulatif de la durée moyenne de l'instance devant les tribunaux sommaires depuis 1989	43
Tableau 16 Durée moyenne de l'instance devant les cours d'appel	43
Tableau 17 Durée moyenne de l'instance devant la Cour suprême	43
Tableau 18 Evolution du nombre d'infractions au code pénal	46
Tableau 19 Evolution du nombre d'infractions par auteurs et par grandes catégories reçues par les parquets	47
Tableau 20 Décisions individuelles prises par les parquets	47
Tableau 21 Taux de poursuite par grandes catégories d'infractions	48
Tableau 22 Nombre de personnes déférées devant la justice pénale	48
Tableau 23 Nombre de personnes déférées devant la justice pénale par type de tribunal en 1998	48
Tableau 24 Délais de jugement au pénal au premier degré : tribunaux de districts	48
Tableau 25 Délais de jugement au pénal au premier degré : tribunaux sommaires	49
Tableau 26 Instances pénales longues	49
Tableau 27 Nombre de pourvois devant la Cour suprême contre les décisions rendues au pénal par les cours d'appel	50
Tableau 28 Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision définitive rendue au pénal par la Cour suprême	51
Tableau 29 Jugements rendus en matière criminelle en première instance	51
Tableau 30 Nombre de peines de mort prononcées et par types d'infractions	52
Tableau 31 Condamnés en première instance bénéficiant du sursis assorti de mesures de probation	53
Tableau 32 Superficie moyenne par détenu (1997)	53
Tableau 33 Solde mensuelle versée aux détenus (1998)	54
Tableau 34 Les personnels de l'administration pénitentiaire. Statistiques comparatives	54
Tableau 35 Evolution moyenne de la population carcérale par jour	54
Tableau 36 Nombre de détenus dans les prisons japonaises par catégories (décembre 1998)	55
Tableau 37 Budget actuel du système pénitentiaire. Répartition par masses	56
Tableau 38 Budget actuel du système pénitentiaire. Répartition par postes (1999)	57
Tableau 39 Coût journalier d'un détenu (1999)	57

Tableau 40 Distribution des magistrats par catégories (1999)	58
Tableau 41 Effectifs des tribunaux inférieurs	58
Tableau 42 Les personnels de la justice dans la fonction publique japonaise	58
Tableau 43 Evolution des effectifs budgétaires de la justice japonaise depuis Meiji	59
Tableau 44 Effectifs comparés des professions judiciaires	61
Tableau 45 Les personnels du ministère des Affaires Juridiques	61
Tableau 46 Charge de travail des juges de la Cour suprême au civil et au pénal en 1998	62
Tableau 47 Charge de travail des juges des cours d'appel au civil et au pénal en 1997	63
Tableau 48 Charge de travail des juges des tribunaux de districts au civil et au pénal en 1997	63
Tableau 49 Charge de travail des juges des tribunaux sommaires au civil et au pénal en 1997	63
Tableau 50 Moyenne générale de la charge de travail des juges en 1997	63
Tableau 51 Origine professionnelle des juges de type <i>Hanji</i> (octobre 1999)	65
Tableau 52 Admissions au concours de recrutement des professions judiciaires	66
Tableau 53 Tableau de correspondance entre les traitements de base mensuels versés aux magistrats et ceux des fonctionnaires de l'Etat	76
Tableau 54 Nomenclature des primes	77
Tableau 55 Montant des principales primes mensuelles et modalités de calcul	78
Tableau 56 Revenus annuels des principaux magistrats	79
Tableau 57 Les populations d'avocats et de juges par ressort de cour d'appel	82
Tableau 58 Densité et disposition géographique des populations d'avocats	83
Figure 4 Schéma de la procédure budgétaire	91
Figure 5 Schéma de la procédure d'élaboration de la loi de règlement	94
Tableau 59 Evolution en pourcentages des variations des dotations budgétaires des tribunaux et du volume des affaires (1994-1998)	101
Tableau 60 Evolution du budget des tribunaux en pourcentage du budget de l'Etat	101
Tableau 61 Evolution des grandes masses du budget des tribunaux depuis 1993	102
Tableau 62 Coût moyen de la justice par habitant	103
Tableau 63 Remarques générales du commissariat de vérification des comptes de l'Etat concernant les tribunaux	104
Tableau 64 Evolution du budget du ministère des Affaires Juridiques	106
Tableau 65 Composition du budget du ministère des Affaires Juridiques pour l'exercice 1999	107
Tableau 66 Récapitulatif des dépenses budgétaires du ministère des Affaires Juridiques (1993-1998) par services	108
Tableau 67 Récapitulatif des dépenses liées au système judiciaire en pourcentage du budget de l'Etat	108
Tableau 68 Remarques générales du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat concernant le ministère des Affaires Juridiques	109
Tableau 69 Sommaire des questions des parlementaires posées lors des débats de la commission du budget de règlement	111
Tableau 70 Comparatif des dépenses budgétaires et des dépenses enregistrées par le budget de règlement	112
Tableau 71 Montant des droits de timbres et d'enregistrement	115
Tableau 72 Fréquence du recours à l'aide à l'action civile devant les tribunaux de districts et les tribunaux sommaires	116
Tableau 73 Nombre d'affaires examinées par la fondation pour l'aide juridictionnelle par types	117
Tableau 74 Répartition des activités de la fondation depuis 1993	118
Tableau 75 Coût des activités de la fondation	118
Tableau 76 Ressources de la fondation par exercice budgétaire	119
Tableau 77 Montant des subventions de l'Etat accordées aux activités de la fondation au cours des deux derniers exercices budgétaires	120
Tableau 78 Profil financier des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en 1998	120

Le système judiciaire japonais présente la caractéristique d'être composé de strates successives qui loin de s'exclure les unes les autres se sont sédimenté au gré des influences extérieures qui ont jalonné la trajectoire la modernisation depuis la Restauration de Meiji. Les influences française, allemande, anglo-saxonnes ont profondément marqué la structure de l'appareil judiciaire nippon, en apportant chacune leur contribution à la construction d'un Etat moderne, puis à sa démocratisation après 1945. La justice japonaise se présente ainsi comme une construction composite, où l'apport du génie national tient moins à la volonté créatrice de ses architectes, qu'à l'ordonnancement et à la fusion de ces éléments hétérogènes et à la façon dont ils s'intègrent dans le tissu social.

La défaite de 1945 et l'occupation étrangère, ouvrent, on le sait, un nouveau chapitre dans l'histoire des institutions et du droit japonais. Traumatisé par la guerre, le Japon se laisse guider par le vainqueur qui lui "suggère" sa Constitution, lui impose son système de valeurs et des réformes politiques et institutionnelles sans précédent dans l'histoire nationale. On aurait pu croire que cette démocratisation artificielle, gagée par la force militaire, s'écroulerait une fois que le Japon aurait recouvré son indépendance. Il n'en a rien été. Et même si les institutions fonctionnent parfois dans un esprit fort éloigné de l'esprit dans lequel elles ont été conçues, le Japon est apparu longtemps, dans cette partie du monde, comme l'un des rares Etats où la greffe occidentale avait pris. Génie de la réappropriation? Sans doute. Mais il faut croire aussi que la société nipponne avait suffisamment évolué pour entraver durablement tout retour à l'ordre ancien.

La justice a suivi le mouvement général. Le système judiciaire a été profondément remanié après la guerre, car il a été, lui aussi, aligné sur les nouveaux principes constitutionnels endossant les valeurs démocratiques et le principe de souveraineté populaire. Mais cette réforme n'est-elle pas, comme les autres, formelles, puisque procédant d'une cause exogène et d'un traumatisme historique? L'argument de l'extranéité des réformes de l'après-guerre est connu. Il vaut pour la justice comme pour le système institutionnel dans son ensemble. Longtemps, il a été soutenu que ces institutions n'étaient qu'une coquille vide parce que plaquées sur des mentalités et des *habitus* qui leur étaient étrangers. Les performances relativement médiocres et limitées de la justice nipponne, eu égard à la position éminente du judiciaire dans l'organisation des pouvoirs, ne seraient pas tant dues à des défaillances structurelles ou budgétaires qu'à une inadéquation fondamentale entre la lettre des institutions et la pratique. Pourtant, il existe aussi une autre explication à ce qu'il convient d'appeler le sous-développement de la justice au Japon : la réticence des élites dominantes, qu'elles soient bureaucratiques, politiques ou financières, à travers la manipulation et la redondance d'un discours culturaliste souvent repris à l'étranger, à se soumettre à des instruments de contrôle non domestiqués. Les Japonais seraient-ils si "rebelles au droit" - comme on se plaisait à le souligner il y a trente ans, qu'on ne comprendrait pas l'augmentation récurrente du recours au tribunal, et l'instrumentalisation du procès pour dénoncer les dysfonctionnements de la société japonaise et de son mode de développement. La différence de mentalités ne doit pas être négligée pour autant, si on la tient pour ce qu'elle est : elle n'est pas l'aulne d'un différentielisme axiomatique entre le Japon et l'Occident, mais la part qu'il importe de réserver à la spécificité des trajectoires historiques de chaque nation. C'est bien cette profonde ambiguïté qu'il convient d'avoir présent à l'esprit, lorsqu'à travers le prisme de considérations budgétaires l'on s'interroge en définitive sur le rôle du droit et des tribunaux dans la société japonaise.

Il importe tout d'abord de souligner qu'il n'y a pas, juridiquement, de *budget de la justice* au Japon mais deux budgets séparés : celui du ministère des Affaires Juridiques, *Hômushô*, et celui des tribunaux, *Saibansho*. Dans le cadre en effet de la Constitution de 1946 qui a entendu renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, il appartient à la Cour suprême d'établir le budget des tribunaux japonais. Le ministère des Affaires Juridiques n'a donc pas de compétence dans ce domaine. La notion de budget de la justice, *shihô yosan*, est donc, au sens strict, inconnue des finances publiques japonaises. Elle n'est qu'une simple commodité sémantique pour exprimer tout ce qui, dans le budget de l'Etat, se rapporte à la justice, indépendamment de l'administration de rattachement.

Par ailleurs, le *Hômushô* n'est pas l'équivalent de notre ministère de la Justice. Littéralement, il s'agit du ministère des Affaires Juridiques. En effet, la démocratisation des institutions japonaises après 1945 s'est accompagné d'une profonde réforme du ministère de la Justice, *Shihôshô*, au motif que cette administration qui couvrait l'ensemble du système judiciaire du Japon impérial était, dans la pratique, dominée par les procureurs soumis au pouvoir exécutif et que l'indépendance des tribunaux n'était donc pas suffisamment assurée. Le changement de dénomination suggère en effet que le *Hômushô* n'est plus qu'une instance bureaucratique dont la compétence s'étend à des domaines particuliers, sans rapport avec l'organisation et le fonctionnement de la justice. Toutefois, dans la nomenclature officielle des institutions japonaises en langue anglaise, le terme de *ministry of Justice* a été maintenu. Cette étude ne reprend cependant pas cette appellation susceptible d'être source de confusion sur la nature réelle de cette administration

En troisième lieu, l'administration de la justice, *Shihô gyôsei*, se distingue de la fonction juridictionnelle proprement dite. La première traite essentiellement des questions de personnel, de traitement, de budget, de gestion et de maintenance. La seconde s'applique naturellement au rôle du juge. Mais au Japon, en raison de l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autonomie fonctionnelle ne s'accompagne pas d'une autonomie organique : l'administration de la justice est également confiée à des juges, assistés par des personnels administratifs qui relèvent de la fonction publique de l'Etat. Ainsi la structure pyramidale d'une justice organisée selon le principe du triple de degré de juridiction, se double-t-elle d'une organisation hiérarchisée de l'administration de la justice ayant à sa tête le secrétariat général de la Cour suprême, mais au sein même du pouvoir judiciaire.

Les observateurs de la justice au Japon se sont peu intéressés aux questions budgétaires. Ils se sont surtout attelés à décrire - ou à critiquer - les modalités d'organisation et de fonctionnement du système judiciaire. La justice japonaise n'a jamais été placée sous le regard des économistes ou des spécialistes des finances publiques, même si elle n'est plus la chasse gardée des professionnels patentés du droit, puisqu'elle intéresse aussi bien et de longue date, les politologues, les sociologues et les historiens. Tout naturellement les présentations en langue anglaise à destination du public étranger excluent toute référence budgétaire. L'économie de la justice ne constitue donc pas une discipline à part entière et elle n'est pas enseignée dans les facultés de droit. Pour autant, elle n'est pas totalement absente du débat sur le système judiciaire au Japon, par le biais d'une réflexion sur le droit comparé, et qui emprunte au modèle anglo-saxon. La doctrine japonaise a été ainsi amenée à établir un nouveau concept, *Hô to keizai gaku*, littéralement "droit et science économique", sur le modèle de la terminologie américaine *Law and Economics*. Encore ne faut-il pas se méprendre sur la signification d'une telle expression car il ne s'agit nullement de sonder l'influence du droit du point de vue macro-économique, mais d'analyser les choix des modes opératoires de résolution des différends, l'influence qu'ils exercent sur les comportements des

acteurs du conflit et les processus de négociation, en se fondant sur l'hypothèse que les parties en conflit cherchent avant tout à maximiser leurs profits et à limiter leurs pertes. Mais si cet éclairage financier s'attache surtout à montrer que les plaideurs obéissent à des comportements rationnels qui ne doivent pas grand chose aux références pseudo-culturalistes, il laisse dans l'ombre les choix de l'Etat à travers le budget. En d'autres termes, la doctrine japonaise, à partir d'études souvent pionnières de chercheurs étrangers spécialistes du Japon, a commencé à s'intéresser à l'économie de la justice en privilégiant, en aval, la stratégie des acteurs dans le cadre d'un système judiciaire donné, mais sans prendre en compte, en amont, les choix budgétaires qui conditionnent le cadre dans lequel ces acteurs évoluent.

Cette lacune serait-elle en passe d'être comblée ? L'heure en effet est à une remise en cause du système judiciaire hérité de l'après-guerre, dans le cadre d'une vaste série de réformes politiques, économiques et administratives qui doivent permettre au Japon de s'adapter à la mondialisation. Tout naturellement, les aspects budgétaires figureront en bonne place, même si la réforme de la justice n'est pas réductible à de simples agrégats. Mais il va sans dire que les crédits de la justice constituent un indice politique de premier ordre, en ce sens qu'ils témoignent de l'importance que les gouvernants, dans une démocratie, accordent aux prérogatives régaliennes de l'Etat, au développement de l'Etat de droit et à son inscription dans la société, car il ne fait aucun doute que l'institutionnalisation du "règne de la loi" a un coût, qui implique un virage par rapport à la politique suivie de longue date. Mais pour peser sur des arbitrages budgétaires plus favorables à la justice, il y a toutefois un préalable : les tribunaux doivent ouvrir plus largement l'accès à l'information sur l'état réel des finances de la justice. Et il y va de la responsabilité de l'ensemble des professions judiciaires et de la doctrine d'éclairer l'opinion publique sur le niveau et les priorités budgétaires<sup>1</sup>. Si les crédits de la justice constituent un instrument de mesure - sinon de validation - des priorités gouvernementales dans ce domaine, ils ne sauraient être interprétés du seul point de vue quantitatif. Il est clair que, sous cet angle, au Japon comme ailleurs, la justice n'occupe qu'une place modeste dans le budget général de l'Etat. Cependant, la "visibilité", la crédibilité et l'efficacité de la justice se mesurent moins à ce type d'indice qu'à la capacité qui est donnée au système judiciaire de faire face à sa mission, de répondre aux besoins de la population, et de s'adapter aux contraintes particulières des sociétés complexes. L'instrument budgétaire n'est pas un but en soi, mais un moyen au service d'objectifs dont la définition et la responsabilité ultime incombent au pouvoir politique. Le gouvernement japonais, après décision prise en conseil des ministres le 5 février précédent, et sur la recommandation explicite du parti libéral-démocrate (PLD) et des milieux d'affaires, a fait adopter par la Diète, en juin 1999, une loi instituant au sein du Cabinet, une Commission de réforme des institutions judiciaires, *Shihô seido kaikaku shingikai*, composée de treize membres, principalement anciens magistrats, professeurs de droit et représentants des milieux d'affaires. Elle est dirigée par le professeur Satô Kôji, spécialiste de droit constitutionnel à l'Université de Kyôto. Cette Commission doit, selon l'article 2 de la loi, examiner et proposer au gouvernement, dans un délai de deux ans, les dispositions fondamentales relatives "à la clarification du rôle de la justice dans la société japonaise au XXIème siècle, à la mise en place d'institutions judiciaires faciles d'accès pour le citoyen, à l'intervention des citoyens dans l'administration de la justice, au fonctionnement et au renforcement des professions judiciaires. Ses travaux seront décisifs pour l'avenir de la justice, après les grands chantiers de la réforme de l'administration et de la réforme de l'éducation. C'est dans ce contexte particulier que le budget de la justice doit être analysé. Sans reprendre la formule chère à l'ancien Premier ministre M. Nakasone Yasuhiro

---

<sup>1</sup> Mikazuki Akira, *Saibansho seido*, le tribunal comme institution, *Miyazawa Toshiyoshi sensei kanreki kinen, Nihon koku kempô taikêi*, le système constitutionnel japonais. Mélanges en l'honneur du professeur Miyazawa Toshiyoshi pour son soixantième anniversaire, Tôkyô, 1964, Yûhikaku, tome 5, p. 261.

selon laquelle le Japon devrait entreprendre un "audit de l'après-guerre", à la forte connotation "révisionniste", la réorganisation du système judiciaire s'inscrit néanmoins dans un processus de réévaluation institutionnelle, qui pour avoir été longtemps paralysé par les concrétions bureaucratiques et les conflits d'intérêts, a trouvé, à la faveur de la crise économique, un nouvel élan.

La présente étude s'organise autour de cinq parties. Tout d'abord l'exposé de l'état général du système judiciaire japonais illustré par les principaux indices de fonctionnement (**chapitre I**) ; ensuite la description des personnels de justice faisant apparaître leur typologie et leur distribution (**chapitre II**) ; le descriptif actuel de la place de la justice dans le budget de l'Etat (**chapitre III**) ; les types et modalités de financement public des régimes d'aide juridique aux justiciables les plus faibles, et notamment impécunieux (**chapitre IV**) ; les implications budgétaires enfin du débat actuel sur la réforme de la justice (**chapitre V**).

## Chapitre I Présentation générale du système judiciaire japonais<sup>2</sup>

### *TITRE I LA CONSTITUTION DU JAPON ET LA JUSTICE*

L'organisation du système judiciaire du pays découle du principe constitutionnel prévu à l'article 32 de la loi fondamentale selon lequel tout citoyen a le droit de recourir aux tribunaux. Les règles fondamentales concernant la justice japonaise sont inscrites au chapitre 6 de la Constitution : le pouvoir judiciaire appartient à des tribunaux indépendants ; les juges ne sont tenus que par la Constitution et par la loi et exercent leurs fonctions en leur âme et conscience (article 76). La loi fondamentale renferme également des dispositions concernant les garanties de statut et de traitement (article 78 à 80) et le contrôle de constitutionnalité (article 81). Par ailleurs, si les tribunaux voient ainsi leur indépendance fortement garantie, ils n'en sont pas moins soumis à un contrôle démocratique. C'est ainsi que les juges de la Cour suprême sont soumis à une procédure de *recall* populaire (article 79). Enfin, en dehors de la loi fondamentale, le statut des tribunaux, l'organisation et le fonctionnement de l'instance sont régis par des normes juridiques subalternes : la loi sur les tribunaux, les règlements afférents aux différentes catégories de juridiction et aux procédures.

#### *Section I Prélude historique : le système judiciaire japonais dans le cadre de la Charte de Meiji*

L'actuelle Constitution a été promulguée après la seconde guerre mondiale le 3 novembre 1946. Mais il convient de replacer les institutions japonaises dans leur contexte historique car certaines de leurs particularités s'expliquent par la place qui leur a été accordée dans le cadre de la "Constitution de l'Empire du Grand Japon".

La Charte de Meiji a été rendue publique le 11 février 1889. Il s'agit d'une Constitution octroyée qui a pris pour modèle la Constitution belge de 1831 et la Constitution prussienne de 1850.

Cette Charte accordait une place prééminente à l'institution impériale. L'empereur, ou *Tennô*, sacré et inviolable (article 3) avait le statut de chef de l'Etat, cumulant sur sa personne tous les droits du gouvernement (article 4). Bien qu'il n'existât aucune disposition explicite en ce sens, le monarque était considéré comme titulaire de la souveraineté. Le pouvoir législatif appartenait au *Tennô*, la Diète impériale ne faisant que "consentir" à son exercice (article 5). C'est également à lui que revenait le pouvoir d'ordonner l'exécution des lois (article 6). Les ministres d'Etat conseillaient l'empereur et ils n'étaient responsables que devant lui et non devant la Diète (article 55 alinéa 1). Quant au pouvoir judiciaire, il était certes exercé conformément à la loi, mais "au nom de l'empereur" (article 57 alinéa 1) et il n'existait aucun contrôle de constitutionnalité des lois. En bref, l'empereur était à la source de l'ensemble des pouvoirs de l'Etat.

Le pouvoir d'administration de la justice appartenait au ministre de la Justice Juridiques, dans le cadre des régulations particulières concernant le ministère de la Justice Juridiques, auquel magistrats et procureurs étaient soumis. Les membres du Parquet se trouvaient placés sous l'autorité directe du ministre et du fait de cette proximité l'autorité des juges était inférieure à celle des procureurs. Si, naturellement, ce contrôle n'était pas censé

---

<sup>2</sup> Ce chapitre a été rédigé avec la collaboration du professeur Murata Hisanori.

s'appliquer aux affaires en cours devant les tribunaux, les juges étaient organisés dans une structure bureaucratique et le gouvernement pouvait de ce fait influencer sur les mouvements de personnel. Pour les juges comme pour les procureurs, entretenir des rapports étroits avec les agents du ministère de la Justice facilitait l'intégration dans les cadres de cette administration, voie royale pour faire carrière. De ce fait, les rapports entre le ministère de la Justice et les tribunaux ont eu tendance à se modeler sur les relations entre les administrations centrales et leurs services extérieurs. Tant par leur statut que par leur position sociale, les juges se trouvèrent ainsi défavorisés par rapport aux agents de l'administration.

Si le fait que la justice soit exercée au nom de l'empereur dans le cadre de la Charte de Meiji ne doit pas être considéré, de façon générale, comme un relief pré-moderne de la justice retenue, il n'en est pas moins vrai qu'avec l'existence du tribunal administratif, et donc s'agissant des activités de puissance publique, des limites ont été assignées au contrôle du juge. Dans le cadre de la Charte de Meiji en effet, les affaires civiles et pénales ordinaires relèvent des tribunaux de l'ordre judiciaire, mais les litiges concernant la violation des droits individuels découlant d'une mesure administrative illégale relèvent exclusivement d'une juridiction spécifique : le tribunal administratif (article 61). Le tribunal administratif disposait donc une compétence particulière pour ce type d'affaires. Les Conseillers<sup>3</sup> qui y siégeaient n'étaient pas soumis à l'autorité hiérarchique de l'administration, - en quoi ils se distinguaient des autres fonctionnaires - et jouissaient de garanties de carrière comparables à celles des magistrats de l'ordre judiciaire. Cependant, en dépit de cette appellation de "tribunal", il s'agissait plutôt, du point de vue organisationnel, d'un organe de caractère administratif. Ainsi, d'après la loi sur la juridiction administrative, les Conseillers et le président étaient nommés sur rapport au trône du Premier ministre (article 2 alinéa 1 ; article 3 alinéa 1 de la loi sur la juridiction administrative) ; les questions de personnel échappaient complètement aux tribunaux de l'ordre judiciaire et le tribunal administratif constituait une entité indépendante qui ne dépendait pas du pouvoir administratif ordinaire de la justice. Il n'y avait de surcroît qu'un seul tribunal administratif pour l'ensemble du pays, siégeant à Tôkyô (loi précitée article 1), statuant en premier et dernier ressort et donc sans possibilité de recours. Les cas de saisine étaient limités à cinq chefs de compétence en dehors desquels tout recours était irrecevable.

## *Section II Le droit du citoyen de recours aux tribunaux*

Un tel droit figurait déjà à l'article 24 de la Charte de Meiji qui stipulait que "tout sujet a le droit d'être jugé par un tribunal", mais dans les conditions et les limites précisées par la loi, ce qui constituait une garantie insuffisante, comme le confirme l'exemple susnommé de la juridiction administrative. L'article 32 de l'actuelle Constitution dispose que "nul ne peut être privé de son droit de recourir aux tribunaux", ce qui implique que, dans une conception moderne de l'institution judiciaire, le droit de recours à un tribunal doit être garanti en tant que droit fondamental à l'ensemble des citoyens.

Ce droit suppose que dans les affaires pénales tout accusé a droit à un procès impartial et que tout citoyen doit pouvoir faire appel à un tribunal dans les affaires civiles et administratives. Dans le premier cas, l'article 37 alinéa 1 y pourvoit explicitement en stipulant que "tout inculpé a droit à être jugé rapidement et publiquement par un tribunal impartial". La Cour suprême a d'ailleurs sanctionné une interruption d'instance exceptionnelle d'une durée de quinze ans<sup>4</sup>. Dans le second cas, il est fait obligation à l'Etat de mettre en place un système

<sup>3</sup> Le terme japonais est *Hyôteikan*. Une dénomination distincte des magistrats de l'ordre judiciaire, *Hanji*.

<sup>4</sup> Arrêt du 20 décembre 1972, *Keishû*, vol. 26, n° 10, pp. 631 et s.

juridictionnel propre à assurer la mise en œuvre concrète de ce droit. Et dans cet esprit, la suppression de la juridiction administrative, et la soumission des litiges administratifs aux tribunaux ordinaires, est, par rapport au système de Meiji, particulièrement significative.

### *Section III La conception du pouvoir judiciaire*

D'après l'article 76 alinéa 1 de la Constitution, "le pouvoir judiciaire est confié à la Cour suprême et aux tribunaux inférieurs établis par la loi". Cet article est à mettre en relation avec l'approfondissement du principe de séparation des pouvoirs, puisque l'article 41 dispose que "la Diète est l'organe suprême du pouvoir d'Etat et le seul organe législatif de l'Etat" et que l'article 65 stipule que "le pouvoir exécutif appartient au Cabinet. On notera toutefois que séparation des pouvoirs ne signifie pas égalité. Dans le régime constitutionnel de 1946, la position de la Diète est considérablement réévaluée. La justice doit être considérée comme un élément du pouvoir d'Etat et, à ce titre, la séparation des pouvoirs ne doit pas être entendue comme une sanctuarisation de l'institution judiciaire qui la mettrait à l'abri de toute ingérence du législatif.

Il reste à déterminer le champ d'application de la notion de "pouvoir judiciaire" entendue à l'article 76 de la loi fondamentale. Ainsi qu'il a été vu précédemment, dans le cadre de la Charte de Meiji, le pouvoir judiciaire visait toute instance civile et criminelle à l'exception de la juridiction administrative. Il n'en est plus de même dans le cadre de l'actuelle Constitution, car désormais le contentieux administratif fait partie intégrante du pouvoir judiciaire. En effet, contrairement à la Charte de Meiji, la Constitution actuelle ne reconnaît pas explicitement la juridiction administrative et dans l'alinéa 2 de l'article précité, il est précisé d'une part qu'aucune autorité administrative ne peut être investie du pouvoir de juger en dernier ressort, et d'autre part que la création de tribunaux spéciaux est prohibée. En conséquence, d'après l'article 3 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux, ces derniers "ont compétence pour statuer sur l'ensemble des différends juridiques, sauf dispositions particulières prévues par la Constitution, et ils jouissent des pouvoirs qui leur sont accordés par la loi".

Par ailleurs, l'article 60 de la Charte de Meiji reconnaissait l'existence de tribunaux spéciaux en dehors même de la juridiction administrative. Ainsi le législateur a-t-il pu instituer successivement les tribunaux militaires, le tribunal de la Famille impériale - bien que selon certains observateurs cette dernière instance doive être distinguée de la notion de tribunal spécial au sens de l'article 60 - et les tribunaux de police siégeant dans les commissariats. Par contraste, l'article 76 de la Constitution prohibe la mise en place de tels tribunaux, en tant qu'ils ne se trouveraient pas placés sous la juridiction de la Cour suprême. Cette interdiction vise à approfondir le principe du droit de recours à la justice et est conforme au principe d'égalité inscrit à l'article 14, interprété comme posant l'égalité des cours de justice. La loi fondamentale n'entrave pas cependant la création de tribunaux spécialisés, comme les tribunaux des affaires familiales, qui sont placés sous l'autorité de la Haute juridiction.

### *Section IV Le contrôle de constitutionnalité*

D'après l'article 81 de la loi fondamentale, la Cour suprême est le tribunal de dernier ressort ayant pouvoir de statuer sur la constitutionnalité des lois, décrets, règlements et autres mesures administratives unilatérales. Il s'agit, à l'exemple des Etat-Unis, d'un contrôle par voie d'exception et non par voie d'action. Une partie de la doctrine avait autrefois soutenu la

thèse du "contrôle abstrait", mais il aurait fallu pour cela que soient précisées dans la loi fondamentale les conditions de la saisine, de la procédure à suivre et les effets d'une décision d'inconstitutionnalité. Il n'en est rien. La Cour suprême elle-même a indiqué, dans un arrêt d'assemblée rendu le 8 octobre 1952 dans l'affaire de la Garde de police, qu'il n'existait "aucun fondement, ni constitutionnel ni législatif ou réglementaire, à l'explication selon laquelle les tribunaux pourraient statuer sur la constitutionnalité des lois et des règlements en dehors de tout litige concret". De ce fait, l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée devant les tribunaux inférieurs, et non pas uniquement devant la Cour suprême.

Relativement à la portée juridique d'une décision d'inconstitutionnalité, il n'existe aucune disposition législative spécifique et la doctrine semble divisée. L'article 14 du règlement du 1<sup>er</sup> novembre 1947 relatif à la disposition des affaires soumises à la Cour suprême indique qu'un résumé de l'affaire doit être porté au Journal Officiel, que l'original de la décision doit être communiqué au Cabinet et, en cas d'invalidation constitutionnelle d'une disposition législative, transmis également au Parlement. On ne saurait donc considérer qu'un jugement d'inconstitutionnalité est investi d'une autorité absolue, car il n'appartient pas à la Cour suprême de prononcer l'annulation d'une loi litigieuse, mais d'en écarter l'application dans le cas d'espèce après avoir constaté sa non conformité à la Constitution. La loi déclarée inconstitutionnelle conservera donc formellement sa validité jusqu'à son abrogation éventuelle par la Diète. Concrètement, avant leur suppression en 1995, les dispositions du code pénal relatives à la circonstance aggravante de parricide ont conservé leur validité malgré la décision d'inconstitutionnalité prise le 4 avril 1973, mais, à partir de cette date, les poursuites n'ont pu être engagées que sur la base de l'homicide ordinaire et non plus du chef de parricide.

On a souvent critiqué la Cour suprême pour sa timidité dans l'exercice de ce contrôle de constitutionnalité. En fait, seules quatre lois ont été totalement ou partiellement frappées d'inconstitutionnalité. Celle relative au parricide déjà cité, le code pharmaceutique par décision du 30 avril 1975, les dispositions de la loi électorale concernant la répartition des sièges à la chambre des Représentants (14 avril 1976) et la loi sur les forêts (22 avril 1987)<sup>5</sup>. Une passivité qui s'expliquerait, selon la doctrine, pour des raisons principalement politiques. La Cour suprême, soucieuse de ne pas embarrasser le parti conservateur majoritaire, encouragerait une certaine "autolimitation" du pouvoir judiciaire.

### *Section V L'indépendance de la justice*

Afin que les tribunaux puissent exercer leur mission, il importe de garantir au pouvoir judiciaire un fonctionnement indépendant par rapport à la Diète et au Cabinet. Alors que dans le système de Meiji les tribunaux se trouvaient placés sous la coupe du ministère de la Justice, désormais, ils ne sont plus subordonnés à cette administration. L'agence du Parquet dont la responsabilité est d'engager l'action publique au nom de l'Etat, demeure elle une instance administrative placée sous l'autorité du ministère. En outre, cette indépendance organique des tribunaux se trouve complétée par l'indépendance statutaire des magistrats, afin de faire prévaloir l'Etat de droit sur les seuls rapports de force individuels ou collectifs.

L'indépendance des juges est prescrite par l'article 76 de la loi fondamentale. En indiquant que les juges ne sont tenus que par leur conscience, la Constitution japonaise ne dit pas que les actes des magistrats sont dictés par leur propre subjectivité individuelle, mais par l'éthique inhérente à leur fonction. Relativement à l'indépendance, se pose tout naturellement

<sup>5</sup> Respectivement, *Keishû*, vol. 27, n° 3, pp. 265 et s., *Minshû*, vol. 29, n° 4, pp. 572 et s., *Minshû*, vol. 30, n° 3, pp. 233 et s., *Minshû*, vol. 41, n° 3, pp. 408.

la question de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions les tribunaux peuvent se trouver soumis à des influences extérieures, et notamment à celle de la Diète. En effet, les deux chambres du Parlement disposent, au titre de l'article 62 de la loi fondamentale d'un "pouvoir d'investigation en matière gouvernementale", par lequel elles peuvent, notamment, requérir la présence et l'audition de témoins ainsi que la production de pièces. La Diète ne pourrait faire usage de cette prérogative en ouvrant une enquête sur le contenu ou la conduite des affaires, sans mettre en cause l'indépendance des tribunaux constitutionnellement garantie. D'un autre côté, ce pouvoir d'investigation est justifié lorsqu'il s'agit de légiférer sur la justice ou d'en examiner le budget. Dans la pratique, cette prérogative a été surtout utilisée pour mettre en cause la responsabilité politique de parlementaires compromis dans des affaires de corruption. Dès lors qu'un parlementaire se trouve pénalement inculpé, la recherche de la vérité passe par deux actions parallèles, l'une intentée par la chambre concernée, l'autre par les tribunaux et il est certain que la perspective d'une double comparution devant la chambre et le tribunal soulève la question délicate de la frontière entre l'action publique et la responsabilité politique.

La critique de la justice, mais aussi des tribunaux, s'inscrit dans le cadre de la liberté d'expression garantie par l'article 21 de la loi fondamentale, pourvu qu'il ne s'agisse pas de menacer un magistrat ou de porter atteinte à son honneur. Dans de nombreux cas dans le passé, la justice japonaise a été attaquée, soit parce qu'elle a été soumise à l'emprise du pouvoir politique, soit en raison de certaines erreurs judiciaires retentissantes. Dans l'affaire Matsukawa par exemple, la conduite du procès a été vivement contestée par les intellectuels tout au long des années 1950 et 1960, y compris du prix Nobel de littérature Kawabata Yasunari. Mais faut-il aller plus loin, et le justiciable est-il autorisé à mettre en cause la responsabilité de l'Etat à raison des dysfonctionnements du service public de la justice? La règle générale adoptée par la Cour suprême est que les tribunaux ne sont pas soustraits aux lois et règlements régissant la réparation des dommages subis par la faute de l'Etat<sup>6</sup>, mais que cette responsabilité ne peut être mise en cause que "s'il existe des circonstances particulières, en vertu desquelles le juge a agi en contrevenant manifestement aux pouvoirs qui lui ont été conférés ou statué en poursuivant un objectif illégal". La responsabilité de l'Etat ne sera donc engagée qu'en cas de faute lourde, et, par ailleurs, les tribunaux japonais n'ont pas encore admis que, de ce fait, la responsabilité personnelle du juge puisse être directement poursuivie<sup>7</sup>.

Les atteintes à l'indépendance des magistrats peuvent également provenir de l'intérieur des tribunaux, dans l'exercice du pouvoir d'administration de la justice. Certes, l'article 81 de la loi sur les tribunaux stipule que nul ne peut limiter ou influencer le pouvoir du juge. Mais en juillet 1953, dans l'affaire Suita, le président du tribunal fut indirectement mis en cause par une instruction de la Cour suprême relative à la conduite des débats pour avoir autorisé les inculpés à observer une minute de silence à l'occasion de l'armistice de la guerre de Corée. La Haute juridiction s'en prit également à la Diète qui voulait user de son pouvoir d'investigation pour enquêter sur cette affaire en cours et citer le juge incriminé à comparaître dans le cadre de l'instruction d'une procédure d'*impeachment*. En 1960, devait éclater l'affaire de la "missive Hiraga". Dans une action en cours où la constitutionnalité des forces d'autodéfense était mise en question, le président du tribunal avait, en privé, mis en garde le juge chargé de cette affaire politiquement particulièrement sensible. Plus récemment, la Cour suprême, dans un arrêt d'assemblée rendu le 1<sup>er</sup> décembre 1998, avait confirmé la sanction infligée au juge

<sup>6</sup> Notamment la loi n° 125 du 27 octobre 1947.

<sup>7</sup> Cour suprême, 12 mars 1982, *Minshû*, vol. 36 n° 3, pp. 329 et s. ; Cour suprême, 20 juillet 1990, *ibid.*, vol. 44, n° 5, pp. 938 et s. ; Tribunal de district de Tôkyô, 29 janvier 1965, *Kakyû minshû*, vol. 16, n° 1, pp. 154 et s.

arrêt d'assemblée rendu le 1<sup>er</sup> décembre 1998, avait confirmé la sanction infligée au juge Teranishi sur la base de l'article 52 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux, pour avoir pris part à une réunion publique contre la loi sur la répression du crime organisé, au motif que si tout magistrat jouissait, comme n'importe quel citoyen, de la liberté d'expression, ses agissements pouvaient être assimilés à la "participation active à un mouvement politique", prohibée par la loi. Était également répréhensible le fait d'avoir déclaré à cette occasion qu'il avait été contraint de renoncer de participer à un panel consacré à la loi sur les écoutes téléphoniques et le mandat judiciaire préalable parce que le président du tribunal lui avait signifié qu'il risquait un avertissement. D'autres magistrats en activité ont fait état, dans un ouvrage paru en 1999 et au titre évocateur, "les juges dénoncent!", des difficultés qu'ils avaient à adhérer à certains groupes de défense de l'environnement comme la "ligue des oiseaux sauvages" au motif que la Cour suprême les suspecte d'activisme politique...

Pour que les juges soient indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, encore faut-il qu'ils bénéficient de garanties statutaires. D'après l'article 78 de la Constitution, les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que par une procédure publique de mise en accusation devant un tribunal d'*impeachment* composé de 14 juges élus par les membres des deux chambres<sup>8</sup>, et seuls les tribunaux sont habilités à constater l'incapacité physique ou mentale d'un magistrat. Quant au pouvoir disciplinaire, il ne peut être exercé par un organe de l'exécutif. Aux termes de la loi sur la mise en accusation des magistrats, celle-ci ne peut intervenir que dans deux cas : violation ou négligence graves et manifestes dans l'accomplissement des fonctions ou conduite notoire susceptible de porter atteinte à la dignité de la magistrature, que ces actes d'inconduite aient été perpétrés à l'occasion ou en dehors du service. En l'espace de 50 ans, cinq juges ont fait l'objet d'une procédure de mise en accusation, ayant conduit à quatre décisions de révocation. Le cas le plus connu étant la révocation d'un juge du tribunal de district de Kyôto, qui, en pleine affaire Lockheed, avait transmis au journal *Yomiuri*, la cassette d'un enregistrement téléphonique truqué au Premier ministre Miki Takeo dont l'auteur s'était fait passer pour le procureur général<sup>9</sup>.

Indépendance statutaire, mais aussi financière. Les articles 79 et 80 posent deux principes : le caractère approprié du traitement qui implique que les juges jouissent d'un train de vie conforme à la dignité de leur fonction et qui leur permette de se consacrer entièrement à leur mission et la non-réduction qui implique que ce traitement ne peut être diminué tant qu'ils sont en fonction<sup>10</sup>.

En ce qui concerne la nomination des magistrats des tribunaux inférieurs, l'article 80 alinéa 1 de la Constitution prévoit que le mandat des juges est d'une durée de dix ans renouvelables. Les juges japonais ne sont donc pas formellement nommés à vie. La doctrine et la pratique s'opposent sur l'interprétation à donner à cette disposition. Selon la Cour suprême, le renouvellement est une renomination et il n'existe pas de droit acquis à la reconduite dans les fonctions de juge, alors que pour la doctrine, le renouvellement est de règle. Cette divergence est apparue en particulier en 1971, lorsque le juge assesseur Miyamoto s'est vu opposer une fin de non recevoir par la Cour suprême à sa demande de renouvellement. Cette décision, non explicitement motivée, a été très fortement critiquée car elle a été vraisemblablement inspirée par l'adhésion du magistrat à la "ligue des jeunes juristes", *Seinen hôritsuka kyôkai*, une association de défense de la Constitution suspectée de

<sup>8</sup> Loi n°137 du 20 novembre 1947 portant organisation de la mise en accusation des juges, article 16 alinéa 1 : loi n° 79 révisée du 30 avril 1947 portant organisation de la Diète, article 125.

<sup>9</sup> Article 2, loi précitée.

<sup>10</sup> *Infra*, pp. 72 et s.

"gauchisme" par le pouvoir dominant. Du coup, nombre d'observateurs considèrent que l'article 80 est une arme de contrôle idéologique entre les mains de la Cour suprême.

### *Section VI Le pouvoir réglementaire et d'administration de la justice*

Conformément à l'article 77 alinéa 1 de la loi fondamentale, la Haute juridiction jouit d'un pouvoir réglementaire spécial pour ce qui concerne les règles de procédure judiciaire - contentieuses ou non contentieuses, les questions relatives aux avocats, les règles intérieures aux tribunaux (horaires de service, assemblée générale des juges, affectation du personnel administratif, pouvoir disciplinaire...) ainsi que l'administration des affaires judiciaires (répartition des affaires, inscriptions au rôle, date des audiences, enregistrement et conservation des débats). Ce pouvoir de réglementation, qui est la marque de l'autonomie administrative de la Cour, s'impose au Parquet (alinéa 2) et peut être délégué aux tribunaux inférieurs (alinéa 3).

Cette réglementation, *Kisoku*, est adoptée par l'assemblée générale des magistrats du tribunal dont il s'agit<sup>11</sup>. Ce pouvoir spécifique, imité d'ailleurs de la Cour suprême américaine, est une manifestation de l'indépendance de la justice à l'égard des autres pouvoirs constitués. Mais il a également une utilité pratique : décharger la Diète du détail de la réglementation technique. Ainsi, lorsque la loi fondamentale évoque la détermination des règles de procédure judiciaire, elle se borne à souligner que la Cour suprême précise les dispositions prises par le législateur qui a seul pouvoir de fixer les principes généraux de la procédure judiciaire et les matières qui se rapportent directement aux droits et devoirs des citoyens. Ainsi il appartient à la loi de décider des règles de procédure civile et pénale qui seront par la suite complétées et explicitées par les règlements de la Cour suprême.

Ce pouvoir de réglementation s'imposant aux citoyens au même titre que la loi, problème s'est posé de savoir si un recours pouvait être exercé contre un *Kisoku* faisant grief. La Cour suprême ne l'a pas exclu dans un arrêt du 19 mai 1991 : la constitutionnalité d'un règlement administratif pris par un tribunal peut être contestée, mais uniquement par voie d'exception, et non par voie d'action, conformément aux principes généraux du contrôle de constitutionnalité<sup>12</sup>.

La nature juridique de ce pouvoir de réglementation reste discutée. Elle est généralement considérée comme une exception au pouvoir législatif de la Diète, mais comme il n'existe aucune disposition explicite posant que ce pouvoir de réglementation ne peut s'exercer que dans le cadre de la loi - contrairement aux délibérations des assemblées locales - la question des rapports entre la loi et le *Kisoku* fait l'objet d'interprétations divergentes dans la doctrine. Pour les uns, le *Kisoku* l'emporte sur la loi car l'article 77 organise le domaine propre de ce pouvoir de réglementation et toute intervention du législateur dans ce domaine réservé serait nulle et non avenue. Pour d'autres, la Diète étant constitutionnellement l'organe suprême du pouvoir d'Etat, la loi l'emporte sur le *Kisoku* qui n'est qu'une norme supplétive. D'autres encore soutiennent la thèse de l'égale validité. La loi et le *Kisoku* étant formellement de même nature, la réglementation postérieure l'emporte sur celle qui lui est antérieure : si les deux réglementations sont incompatibles, la seconde est donc supposée abroger ou modifier la première. Il a été également souligné que si la loi l'emporte normalement sur le *Kisoku* en vertu du principe de la hiérarchie des normes, les règlements émanant de la Cour suprême s'imposeraient au législateur.

<sup>11</sup> Article 12 de la loi sur les tribunaux pour la Cour suprême, articles 20 et 29 pour les tribunaux inférieurs.

<sup>12</sup> *Minshû*, vol. 45, n°4, pp. 118 et s.

Par "administration de la justice", on désigne par là l'ensemble des dispositifs administratifs permettant au pouvoir judiciaire de fonctionner, depuis le ressort géographique des tribunaux jusqu'aux conditions de nomination, de répartition et de contrôle des personnels de justice en passant par les questions financières, l'entretien, la maintenance et la construction des locaux. L'administration de la justice est généralement considérée par la doctrine comme faisant partie intégrante de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce pouvoir concernant l'administration de la justice n'est pas formellement reconnu par la Constitution, mais il se déduit de l'article 80 alinéa 1 qui confère à la Cour suprême le pouvoir effectif de sélection des juges des tribunaux inférieurs, de l'article 77 alinéa 2 précité qui lui attribue droit de décider de la réglementation intérieure des tribunaux et de l'article 78 qui interdit à l'exécutif d'exercer le pouvoir disciplinaire sur les magistrats. Par analogie, et dans le cadre du contrôle exercé par la Haute juridiction, les tribunaux inférieurs jouissent d'une compétence similaire.

### *Section VII La participation et le contrôle de la justice par les citoyens*

L'indépendance des magistrats et du pouvoir judiciaire n'a pas pour objectif d'assurer le "gouvernement des juges" ou le "diktat de la justice". Afin de prévenir de telles dérives, la Constitution a prévu un certain nombre de garde-fous.

Le premier de ces contrôles est *l'institution d'un système de votation populaire pour les juges de la Cour suprême*. En vertu de l'article 79 de la loi fondamentale, la nomination des juges de la Cour suprême doit être ratifiée par le peuple lors des premières élections générales à la chambre des Représentants qui suivent. Cette ratification intervient à nouveau, aux termes de l'alinéa 3, tous les dix ans, en même temps que les élections à la chambre basse. Au cas où une majorité d'électeurs se prononcerait contre cette nomination, le juge concerné doit être révoqué. Cette procédure est la conséquence directe de l'article 15 de la loi fondamentale qui dispose que "le peuple a le droit inaliénable de choisir et de révoquer ses fonctionnaires". Il s'agit là d'une concrétisation du principe de souveraineté populaire appliquée à la magistrature. La justice étant rendue désormais au nom du peuple japonais, les membres de la plus haute juridiction du pays sont comptables de leurs fonctions devant lui.

L'alinéa 4 de l'article 79 laisse à la loi le soin de préciser les modalités de cette votation. Conformément à l'article 15 de la loi organisant le système de votation populaire pour les juges de la Cour suprême, l'électeur trace un "x" dans l'emplacement du bulletin de vote prévu à cet effet. L'absence de cette mention signifie que l'électeur valide la nomination. Une situation critiquée par la doctrine comme contraire à l'article 15 de la loi fondamentale car elle conduit à comptabiliser en faveur de la nomination les votes des électeurs qui, pour une raison ou une autre, souhaiteraient s'abstenir. Dans la pratique, les spécialistes estiment que cette institution du *recall* populaire est plus théorique qu'effective. Aucun juge appartenant à la Haute juridiction n'a été révoqué par ce biais et la proportion de suffrages exprimés en faveur de la révocation n'a jamais dépassé les 10%. Il a été souligné par ailleurs que pour cette procédure puisse jouer son rôle, il conviendrait que le citoyen soit pleinement informé de l'activité des magistrats, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle, et amène en conséquence l'électeur à ne point émarger le bulletin de vote. On indique enfin qu'un juge de la Cour suprême accédant aux fonctions de président devrait à nouveau être soumis à cette procédure de ratification.

Le second principe est celui du *caractère public des audiences*. En vertu de l'article 82 alinéa 1 de la loi fondamentale, les instances et le jugement doivent avoir lieu en audience publique. Condition naturellement indispensable à une justice impartiale et rappelée à nouveau par l'article 37 précité concernant les droits des justiciables. La Constitution n'entend évidemment pas par-là exclure le procès civil du principe de publicité des débats. Elle ne fait ici qu'en souligner l'importance pour les droits de la défense dans une instance pénale. Cette obligation de publicité implique le droit d'assister aux débats, le droit à l'information et l'accès à l'enregistrement des audiences. Le droit d'assister aux débats a suscité une jurisprudence intéressante. Il s'agissait en effet de savoir si un juge pouvait interdire au public de prendre des notes durant les audiences. La Cour suprême, dans un arrêt d'assemblée du 8 mars 1989, a jugé que la prise de notes durant les débats ne constituait pas, par elle-même, un acte susceptible d'entraver la marche de l'instance, mais que ce droit n'était pas constitutionnellement garanti, ni par l'article 21 sur la liberté d'expression, ni par l'article 82. En conséquence, le président d'un tribunal pouvait user de son pouvoir discrétionnaire pour interdire la prise de notes s'il l'estime nécessaire à la sérénité de l'instance<sup>13</sup>. Le principe de publicité souffre néanmoins de quelques exceptions. L'article 82 alinéa 2 prévoit ainsi qu'un tribunal peut, à l'unanimité des juges, prononcer le huis clos en cas de menaces d'atteintes à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Toutefois, cette exception ne saurait être opposée aux infractions politiques, à celles qui concernent les publications et aux affaires mettant en cause les droits des citoyens. Enfin, le juge a compétence pour exercer la police des audiences. A ce titre, il peut ordonner des contrôles lors de l'accès aux prétoires, limiter les enregistrements ou la prise de photographies par la presse dans les conditions prévues par les articles 11 et 215 des règlements d'application des codes de procédure civile et pénale. Il est aussi garant du maintien de l'ordre dans les salles d'audience et, à ce titre, il peut requérir le cas échéant l'usage de la force publique dans les conditions prévues par la loi sur le maintien de l'ordre dans les prétoires, et user du pouvoir administratif dont il dispose, en raison de règlements particuliers ou de circulaires de la Cour suprême, pour organiser l'accès aux salles d'audience et encadrer le public.

Le Japon se distingue cependant de l'ensemble des grandes démocraties par l'*absence de jury*. Ce dernier avait été pourtant une première fois introduit dans les procès pénaux en première instance par une loi de 1923, appliquée en 1928. Douze jurés étaient tirés au sort parmi les citoyens et, sur requête du juge, ils se prononçaient sur les faits incriminés. Mais les juges n'étaient pas tenus par cette décision et ils pouvaient soumettre l'affaire à un autre jury. L'institution n'eut guère de succès : l'absence de tradition de justice populaire, l'impossibilité de faire appel d'une décision rendue par un jury populaire, sauf au seul profit du ministère public, l'ont rendu peu attractive, de telle sorte que la loi sur le jury fut suspendue en avril 1943. La Constitution actuelle ne renferme aucune disposition particulière sur le jury. D'où des analyses parfois divergentes sur la question du jury dans le cadre de l'actuelle loi fondamentale. L'institution d'un jury d'instruction chargé de décider s'il y a lieu ou non de déclencher l'action publique ne devrait guère poser de difficultés puisqu'elle ne concerne pas l'exercice du pouvoir judiciaire en tant que tel. En revanche, s'agissant d'un jury de jugement, les opinions divergent. Pour les uns, le silence de la loi fondamentale et l'indépendance de la magistrature feraient obstacle à l'introduction d'un tel jury. Pour d'autres en revanche, le principe selon lequel le pouvoir judiciaire appartient aux tribunaux ne signifie pas que seuls des juges professionnels disposent du monopole de la procédure pénale. En outre, l'article 3 alinéa 3 de la loi sur les tribunaux indique explicitement que "les dispositions présentes ne s'opposent pas à l'institution par la loi d'un jury en matière pénale". En d'autres termes, le

---

<sup>13</sup> *Minshū*, vol. 43, n°2, p. 89.

telle décision fait l'objet de discussions dans le cadre de la réforme de la justice à l'heure actuelle à l'étude.

L'échevinage ou l'assessorat, formes de collaboration généralisée entre jurés et magistrats, n'existe pas au Japon. La Constitution n'en dit mot, mais la question de savoir si son introduction éventuelle est juridiquement possible se trouve posée dans les mêmes termes que pour le jury. Ce problème a été abordé après la deuxième guerre mondiale, lors de la démocratisation des institutions judiciaires. Certains observateurs ont soutenu, là aussi, que le respect de l'indépendance des juges, constitutionnellement garantie, ne permettait pas l'introduction de l'assessorat. A l'époque, le gouvernement et le ministère de la Justice l'avaient pourtant envisagée sur les bases des articles 32 et 37 de la loi fondamentale.

L'introduction éventuelle d'un jury pénal est de plus en plus d'actualité. Les objections constitutionnelles semblent dérisoires face à ce qui apparaîtrait comme une ouverture décisive dans la participation des citoyens à l'administration de la justice, dont on souligne la faiblesse, encore qu'elle est susceptible d'ouvrir un débat sur la remise en cause éventuelle du triple degré de juridiction au pénal. Certes, il existe des commissions de surveillance du ministère public composées de citoyens habilités à formuler des recommandations sur les décisions de classement sans suite prises par les parquets. Mais cette institution est fort mal connue et donc peu attractive : un sondage publié en février 1991 révélait que seules 31% des personnes interrogées en connaissaient l'existence et que 68% d'entre elles y étaient "indifférentes". De 1949 à 1994, ces 201 commissions ont réuni plus de 350 000 personnes ; elles ont eu à connaître de plus de 125 000 affaires et dans 12,6% des cas, elles ont estimé que les décisions de classement n'étaient pas justifiées. Toutefois il ne s'agit là que de simples recommandations : dans 93,6% des cas, les parquets ont confirmé leur appréciation. Récemment encore, en 1992, l'attitude du parquet dans l'affaire *Sagawa kyûbin* - une affaire de violation de la loi sur le financement politique dans laquelle le "parrain" du parti libéral-démocrate au pouvoir, Kanemaru Shin était compromis - a été critiquée. On a dénoncé la "désinvolture" des parquets qui ne tenaient pas compte des recommandations des commissions dans les affaires de corruption concernant les hommes politiques et le risque d'obsolescence de cette institution.

Le système des conciliateurs civils - et aux affaires familiales - au nombre respectivement de 11867 et 11982 - (chiffres d'octobre 1998) - constitue l'élément principal de la participation des citoyens à l'administration de la justice<sup>14</sup>. Des commissions de conciliation, composées d'au moins deux citoyens nommés pour deux ans renouvelables par la Haute juridiction, et d'un juge, opèrent devant les tribunaux de districts, les tribunaux sommaires et les tribunaux des affaires familiales. Ces conciliateurs ont le statut de personnel judiciaire non titulaire et perçoivent une rémunération en sus de leurs frais de voyage et de séjours. Des commissaires judiciaires ou aux affaires familiales auprès des tribunaux sommaires et des tribunaux des affaires familiales existent également<sup>15</sup>. S'il est vrai que ces institutions offrent des possibilités minimales d'association des citoyens à l'exercice de la justice, elles restent néanmoins fort éloignées de l'esprit du jury et servent plutôt de palliatif au sous-développement des professions judiciaires. L'introduction d'un jury apporterait cependant des changements importants dans les pratiques judiciaires en vigueur qui privilégient les échanges sur pièces plutôt que les joutes oratoires.

---

<sup>14</sup> Sur le statut de ces conciliateurs, loi n°222 révisée du 9 juin 1951 portant organisation de la conciliation en matière civile, articles 5 et s. ; loi n° 152 révisée du 6 décembre 1947 portant organisation de la conciliation en matière familiale, articles 22 et s.

<sup>15</sup> *Infra*, pp.31-32.

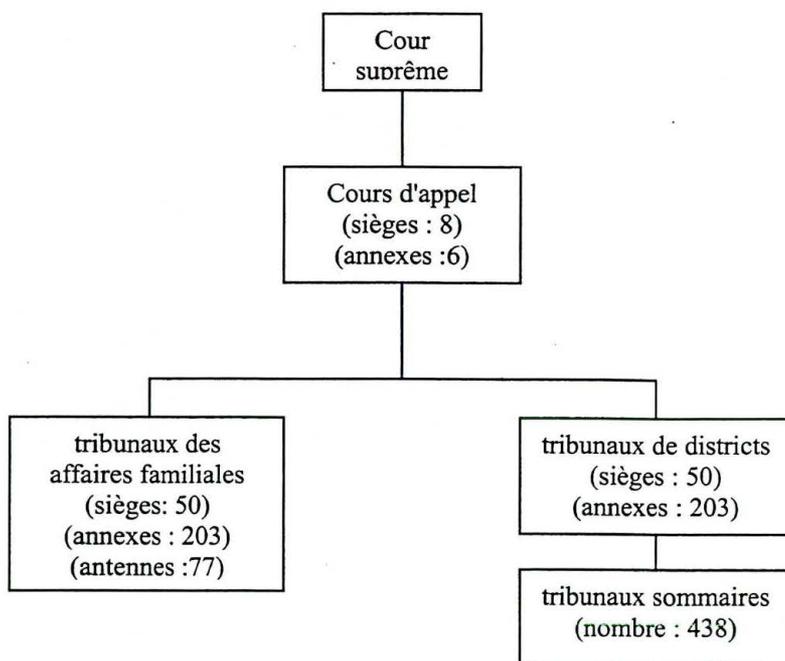
## TITRE II L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX

Ainsi qu'il a été précédemment mentionné, la Constitution ne reconnaît que deux types de tribunaux dépositaires du pouvoir judiciaire : la Cour suprême et les tribunaux inférieurs. S'agissant de la Haute juridiction, la loi fondamentale énonce elle-même les principes généraux gouvernant ses pouvoirs et son organisation. Elle s'en remet au législateur pour déterminer ceux des tribunaux inférieurs.

Tableau 1 Nomenclature des tribunaux japonais

Type	Nombre	Localisation
Cour suprême	1	Tôkyô
Cours d'appel	8	Sapporo, Sendai, Tôkyô, Nagoya, Ôsaka, Hiroshima, Takamatsu, Fukuoka
Tribunaux de districts	50	1 par département mais 3 à Hokkaïdô
Annexes	203	Dépendance des tribunaux de districts
Tribunaux des affaires familiales	50	1 par département mais 3 à Hokkaïdô
Annexes	203	Dépendance des tribunaux des affaires familiales
<i>Antennes locales</i>	77	Dépendance des tribunaux des affaires familiales
Tribunaux sommaires	438	Ressort des tribunaux de districts

Figure 1 Hiérarchisation des tribunaux



Source : statistiques de juillet 1999, document de la Commission de réforme des institutions judiciaires.

### Section I La Cour suprême

Le système judiciaire japonais comporte un triple degré de juridiction. La saisine de la Cour suprême (voir fig.2) s'effectue normalement par pourvoi, *Jôkoku*, contre un jugement

rendu par une juridiction d'appel. Mais il existe des cas limités, tant au civil qu'au pénal, prévoyant un pourvoi contre une décision rendue au premier degré, soit qu'il n'existe pas de juridiction d'appel pour certains litiges comme l'inscription sur les listes électorales ou pour les actions de *mandamus proceeding*, soit que les plaideurs disposent de la faculté de "sauter" la juridiction du second degré. De même, il est toujours possible d'en appeler à la Cour suprême d'une décision rendue au civil par une cour d'appel statuant en tant que juridiction de cassation si le motif du recours est la violation de la Constitution. Ces exceptions mises à part, la Cour suprême fonctionne généralement comme une juridiction de dernier ressort qui a pour fonction d'assurer "l'interprétation unifiée des lois et règlements". Pour éviter l'engorgement de la Haute juridiction, il a été décidé, dans le cadre du nouveau code de procédure civile, que sous réserve d'une décision discrétionnaire de la Cour en sens contraire, ne seraient admis que les seuls recours fondés sur la violation de la Constitution ou des précédents jurisprudentiels<sup>16</sup>. Dans le domaine civil, après l'établissement du nouveau code de procédure civile en 1993, il a été précisé que la Cour suprême devait recentrer ses activités sur la fonction essentielle précitée. Désormais, les pourvois ne seront possibles que pour les motifs de violation de la Constitution ou en cas de grave faute de procédure. La recevabilité des recours fondés sur l'interprétation des lois et règlements et la violation des précédents étant soumise à la discrétion de la Cour<sup>17</sup>. S'agissant des ordonnances et des résolutions non contentieuses prises par le juge, il existe des recours de type *Kôkoku*, fondés exclusivement sur des questions de constitutionnalité, au civil, ou incluant la violation de la jurisprudence, au pénal. L'article 6 de la loi sur les tribunaux rappelle enfin que la Cour suprême siège à Tôkyô.

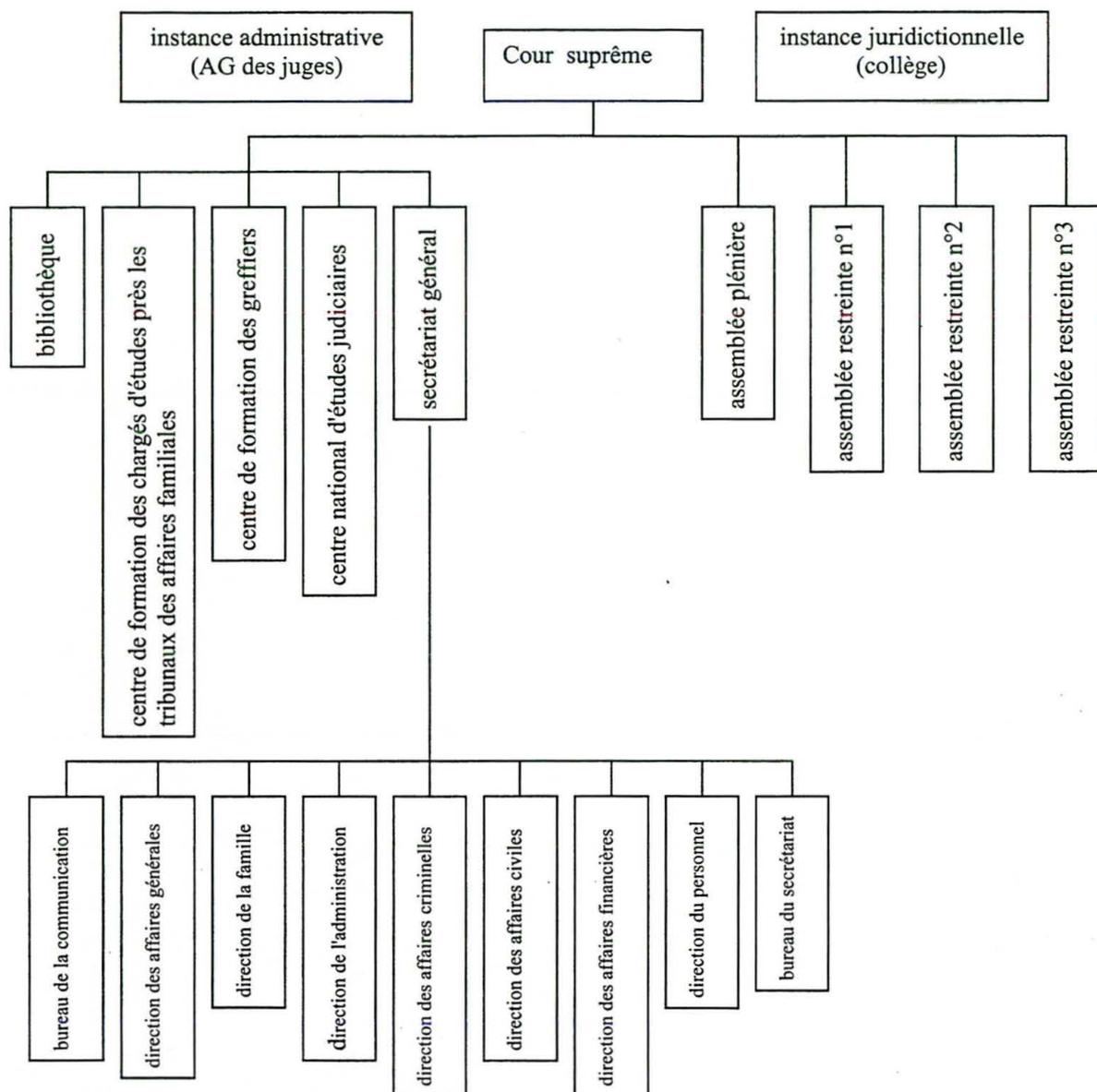
L'article 79 alinéa 1 de la Constitution stipule que la Cour suprême se compose de son président et d'un certain nombre de juges déterminés par la loi. Ces juges sont nommés par le Cabinet. L'article 5 alinéa 3 de la loi sur les tribunaux précise que les juges de la Cour suprême sont au nombre de quatorze. La Haute juridiction se compose en conséquence de quinze membres. D'après l'article 6 alinéa 2, son président est nommé par l'empereur sur la base de la désignation du Cabinet : un statut privilégié qui le met sur un pied d'égalité par rapport au chef du gouvernement pour lequel existe également cette dichotomie entre désignation et nomination. Il préside l'Assemblée plénière de la Cour ainsi que la conférence des juges de la Cour suprême et il représente la Haute juridiction à l'extérieur. Quant aux autres juges, leur nomination par le gouvernement est "attestée" par l'empereur. Les magistrats de la Cour suprême font en effet partie des hauts fonctionnaires dont l'article 7 alinéa 5 de la Constitution indique que la nomination doit être soumise à cette formalité. La loi sur les tribunaux, précise dans son article 41, les qualifications requises pour pouvoir être nommés juges à la Cour suprême : grandes facultés de discernement ; des connaissances juridiques et des conditions d'âge - 40 ans et plus - et, pour au moins dix d'entre eux, des conditions d'expérience liées à l'exercice, pendant au moins dix ans des fonctions de juge, de procureurs, d'avocat et de professeurs de droit des Universités. Concrètement, le secrétariat général, *Jimu sôkyoku*, de la Cour suprême élabore un projet de nomination que le président de la Cour suprême présentera au Premier ministre. Cette procédure fait l'objet de critiques, car elle ne serait pas suffisamment protectrice de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats. Manque de transparence, car les candidatures sont étudiées par le secrétariat général susnommé sans en référer aux autres magistrats de la Haute juridiction. Politisation, car elles résulteraient de conciliabules entre le parti majoritaire, le gouvernement et le secrétariat.

---

<sup>16</sup> Code de procédure pénale article 405 ; règlement d'application du code, articles 257 à 264.

<sup>17</sup> Code de procédure civile, article 312 alinéas 1 et 2, article 318.

Figure 2 Organigramme de la Cour suprême



Source : *Nihon no saiban*, les tribunaux japonais, Cour suprême, 1999.

En 1974, la confédération nationale des associations du barreau, *Nichibenren*, a élaboré une proposition de loi visant à mettre en place une commission consultative de nomination des juges à la Cour suprême. Un débat qui est encore à l'ordre du jour des discussions sur la réforme de la justice. La Cour suprême constitue donc une instance collective de délibération. Aux termes de l'article 12 alinéa 2 de la loi précitée sur les tribunaux, le président de la Cour suprême dirige l'assemblée générale des juges de la Haute juridiction et il siège à la tête de l'assemblée plénière de la Cour suprême. Mais ce statut administratif ne lui confère, dans l'exercice du pouvoir judiciaire, aucun privilège particulier par rapport à ses collègues.

l'ensemble des magistrats de la Cour. L'assemblée restreinte se compose de cinq juges dont un fait office de président. L'une et l'autre ne peuvent délibérer et juger qu'en présence, respectivement, de neuf et trois juges. Aux termes de l'article 9 alinéa 1 du règlement sur le traitement des affaires soumises à la Cour suprême, celles-ci sont d'abord déferées à l'assemblée restreinte, puis le cas échéant en assemblée plénière, dans trois cas majeurs : 1) si la constitutionnalité d'une loi, d'un décret, d'un règlement ou de toute autre mesure unilatérale est contestée par les parties ou évoquée par la Cour elle-même, ou bien en cas de désaccord ou de divergence par rapport à l'interprétation récurrente par la Cour de la réglementation en vigueur ; 2) en cas de divergence ou de désaccord persistant parmi les juges de la Cour, principalement lorsque siégeant en assemblée restreinte de quatre membres, la Cour ne peut se départager ; 3) lorsque l'assemblée restreinte juge opportun de saisir l'assemblée plénière de la Cour, du fait de l'importance des questions juridiques soulevées, ou lorsque l'affaire qui lui est soumise est susceptible d'entraîner des répercussions sociales ou politiques d'envergure.

Les juges sont normalement tenus, en vertu de l'article 11 de la loi sur les tribunaux, d'exprimer leur avis individuel dans la minute du jugement, mais cette disposition ne fait pas obstacle à l'expression d'un avis collectif. Cette pratique, inaugurée après la guerre, est imitée du droit anglo-saxon. Elle doit permettre d'informer le citoyen sur l'opinion et les capacités des magistrats de la Cour suprême. En revanche, l'article 75 alinéa 2 de la loi sur les tribunaux maintient le secret du délibéré pour les juges des tribunaux inférieurs, conformément d'ailleurs à l'usage en vigueur sous le Japon impérial.

La Cour suprême n'est pas simplement la plus haute juridiction du pays. Du fait de son caractère spécifique au faite de la structure judiciaire du Japon, c'est également une administration de plus de 1000 personnes placée sous la responsabilité du secrétariat général, qui supervise l'ensemble des matières administratives et financières liées au statut des juges, à l'organisation, au fonctionnement des tribunaux ainsi qu'au budget de la justice, à l'exception des tâches proprement juridictionnelles. La loi sur les tribunaux prévoit en outre, dans son article 14, la création d'organes particuliers, tels que le Centre national d'études judiciaires, préposés à la formation des juges et des divers auxiliaires de justice, tels que les greffiers, les chargés d'études près les tribunaux des affaires familiales et des sténographes. Enfin, la bibliothèque de la Cour suprême est considérée comme une annexe de la bibliothèque de la Diète.

## *Section II Les cours d'appel*

Les cours d'appel constituent le degré le plus élevé des juridictions inférieures. On en compte huit, siégeant respectivement à Sapporo, Sendai, Tôkyô, Nagoya, Ôsaka, Hiroshima, Takamatsu et Fukuoka. Le ressort géographique de chacune d'entre elles est donc particulièrement étendu. De ce fait, pour en faciliter l'accès aux justiciables, des annexes ont été créées : Akita pour la cour de Sendai, Kanazawa pour celle de Nagoya, Okayama et Matsue pour celle de Hiroshima, Miyazaki et Naha pour celle de Fukuoka.

L'article 15 de la loi sur les tribunaux prévoit que chaque cour d'appel se compose d'un président et d'un certain nombre de magistrats. Normalement le nombre de juges des tribunaux inférieurs est fixé par la loi (celle précitée sur les tribunaux ou la loi sur les effectifs légaux des personnels de justice) mais c'est à la Cour suprême qu'il appartient d'affecter et de décider du nombre de juges qui siégeront à la cour d'appel. Le règlement de la Cour suprême relatif au traitement des affaires par les tribunaux inférieurs, dans son article 4 alinéa 1, autorise la création de chambres fonctionnant en tant qu'instances collégiales de délibération,

placées sous la direction d'un "juge-directeur", *Sôkatsu hanji*, qui peut être soit le président de la cour d'appel, soit un magistrat désigné annuellement par la Haute juridiction sur avis du président de la cour. Le nombre de ces chambres est fixé par la Cour suprême après avis de la cour d'appel. D'après l'article 10 de ce même règlement, des personnels auxiliaires y sont affectés : greffiers, sténographes, assistants-sténographes. La loi sur les tribunaux prévoit également l'existence d'une direction des affaires administratives, *Jimu kyoku*, qui supervise et dirige l'activité de quatre bureaux : affaires générales, personnel, documentation et affaires financières. Cette direction est assurée par un agent administratif, mais les règlements de la Haute juridiction ne s'opposent pas à ce qu'un magistrat puisse exercer de telles fonctions.

Les compétences des cours d'appel sont décrites à l'article 16 de la loi sur les tribunaux. Elles ont tout d'abord une compétence d'appel pour les jugements rendus au premier degré par les tribunaux de districts, les tribunaux des affaires familiales et les tribunaux sommaires statuant au pénal. Elles statuent en second lieu sur les résolutions et ordonnances prises par les tribunaux de districts, des affaires familiales et les tribunaux sommaires (au pénal). En troisième lieu, elles fonctionnent également comme juridictions de cassation, sauf au pénal, pour les décisions rendues par les tribunaux de districts statuant en seconde instance et par les tribunaux sommaires. En quatrième lieu, elles ont une compétence d'attribution au premier degré dans certains cas particuliers. Les infractions prévues aux articles 77 à 79 du code pénal concernant la sûreté de l'Etat (crime de sédition en particulier), pour lesquelles la gravité et l'urgence justifient l'économie d'une juridiction d'appel ; le contentieux électoral, dans les conditions prévues par les articles 203, 204, 207 et 208 de la loi sur fonction publique élective ; l'action en *mandamus proceeding* intentée contre les gouverneurs au titre de l'article 151 alinéa 2 de la loi sur l'Autonomie locale, du moins jusqu'à son abrogation intervenue le 1<sup>er</sup> avril 2000.

La cour d'appel de Tôkyô dispose d'une compétence d'attribution spéciale au premier degré pour les litiges concernant les décisions de la Commission de la concurrence, de l'agence nationale des brevets, de l'agence supérieure des sinistres maritimes, de la Commission de régulation des affaires de pollution qui sont considérées comme des instances quasi-juridictionnelles, et les décisions unilatérales prises par le ministre des transports dans le cadre de la loi sur la radio-électricité<sup>18</sup>.

Conformément à l'article 18 de la loi sur les tribunaux, la collégialité est de règle. Les décisions y sont prises par un collège de trois magistrats, cinq pour les affaires de sédition. Un collège de cinq juges est également requis pour les affaires concernant la violation des règles de la concurrence, la révocation et les sanctions disciplinaires infligées à un juge dans le cadre de l'article 4 de la loi sur le statut des magistrats.

Les cours d'appel disposent également, par délégation de la Haute juridiction, d'un pouvoir réglementaire en matière d'administration de la justice, attribué à l'ensemble des juges rattachés à la juridiction. Dans l'exercice de cette compétence, elles doivent, d'après l'article 80 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux, se conformer aux instructions de la Cour suprême. Ce pouvoir est exercé par l'assemblée générale des magistrats de la cour. Dans la réalité, il est le

---

<sup>18</sup> Loi n° 54 révisée portant interdiction des monopoles privés et protection de la concurrence du 14 avril 1947, articles 85 à 87 ; loi n° 121 révisée sur les brevets du 13 avril 1959, article 178 ; loi n° 135 révisée du 9 novembre 1947 sur les sinistres maritimes, article 53 alinéa 1 ; loi n° 292 révisée du 20 décembre 1950 sur les procédures de régulation applicables à l'utilisation des sols en matière d'exploitation minière, article 57 ; loi n° 131 révisée sur ondes radio-électriques du 2 mai 1950, article 97.

pouvoir est exercé par l'assemblée générale des magistrats de la cour. Dans la réalité, il est le plus souvent exercé par le président, les juges-directeurs ou des commissions spécialisées de magistrats.

### *Section III Les tribunaux de districts*

Les tribunaux de districts sont les tribunaux de droit commun. En principe, il existe un tribunal de district par département, sauf à Hokkaïdô, où il y en a quatre, dans les villes de Sapporo, Kushiro, Hakodate et Asahikawa, soit un total de 50 tribunaux. L'article 31 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux prévoit que la Cour suprême peut créer des annexes ou des antennes qui prennent en charge une partie des affaires des tribunaux de districts de leur ressort.

D'après l'article 23 de la loi sur les tribunaux, le tribunal de district comprend un, certain nombre de juges et d'assesseurs. La Cour suprême désigne un président parmi les juges. Seuls les magistrats ayant le statut de juge, *hanji*, disposent de la plénitude de compétence. En effet, en vertu de l'article 43 de la loi précitée, les assesseurs sont nommés par le Cabinet sur la base d'une liste établie par la Haute juridiction parmi les auditeurs de justice ayant terminé leur scolarité au Centre national d'études judiciaires, en fonction de critères de notation et d'aptitude souverainement appréciés par la Cour suprême. Ces assesseurs sont par la suite répartis dans les tribunaux de districts et les tribunaux des affaires familiales, mais l'article 27 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux leur interdit de juger seul et d'être président. En réalité, le législateur a prévu, qu'à titre transitoire, du fait du nombre insuffisant de juges, ces restrictions pourraient être levées par la Cour suprême pour les assesseurs ayant une expérience de plus de cinq ans. Le tribunal de district peut comporter plusieurs chambres, constituées d'un certain nombre de juges et d'assesseurs siégeant collégalement dans les conditions précisées par le règlement précité sur le traitement des affaires par les tribunaux inférieurs. L'article 26 alinéa 3 de la loi sur les tribunaux dispose que le collège des tribunaux de districts est composé de trois magistrats dont au moins un juge. On y trouve également des huissiers de justice, *Shikkôkan*, qui sont chargés, aux termes de l'article 62 alinéa 3 de la loi précitée, de procéder à l'exécution des décisions de justice et à l'expédition des pièces et documents émis par le tribunal. En outre, il existe des commissions de conciliation civile près les tribunaux de districts, *Minji chôtei iinkai*, composée d'un juge et de deux conciliateurs au moins. Ces conciliateurs sont désignés par la Cour suprême pour une durée de deux ans parmi les avocats, les personnes âgées de 40 à 70 ans dont la personnalité, l'expérience et les compétences les rendent particulièrement aptes à ces fonctions dans les conditions précisées par l'article 1 du règlement sur les conciliateurs près les tribunaux de districts et aux affaires familiales. D'après l'article 8 alinéa 1 de la loi sur la conciliation civile<sup>19</sup>, les conciliateurs donnent leur avis sur les affaires à traiter et entendent les parties en présence. Enfin, comme pour les cours d'appel, l'article 30 de la loi sur les tribunaux stipule que les tribunaux de districts disposent d'une direction des affaires administratives.

S'agissant de leur fonctionnement, l'article 26 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux indique que le juge unique est le principe général. Le collège est ordinairement de trois membres, voire de cinq pour les procès civils d'importance<sup>20</sup>. Le collège est composé par les juges des chambres et des annexes, le chef de l'annexe ou le juge-directeur faisant office de président.

---

<sup>19</sup> Loi n° 222 révisée du 9 juin 1951.

<sup>20</sup> Code de procédure civile, article 269 alinéa 1.

La collégialité est requise pour toutes les affaires pénales majeures, c'est-à-dire pour toutes les infractions passibles de la peine de mort, de la réclusion à perpétuité, ou d'une peine privative de liberté pour une durée supérieure à un an. Il en est de même quand il statue en appel des décisions rendues par les tribunaux sommaires. Elle est également de droit pour les actions en récusation ou les requêtes en suspicion légitime contre les magistrats des tribunaux de districts et des tribunaux sommaires<sup>21</sup>, ainsi que pour les recours formés contre les décisions de mise en détention, de libération provisoire et de saisies prises par les magistrats des tribunaux de districts et des tribunaux sommaires<sup>22</sup>. En dehors de ces cas pour lesquels la collégialité est obligatoire, celle-ci peut être demandée chaque fois que les circonstances et l'importance de l'espèce justifient qu'il soit dérogé à la règle du juge unique.

Comme pour les cours d'appel, les tribunaux de district disposent d'un pouvoir d'administration de la justice et d'émission de règlement. Ce pouvoir s'exerce à peu près dans les mêmes conditions que pour les cours d'appel. Ces matières concernent la gestion des personnels, les questions d'administration générale, financières et comptables. Mais d'autres entrent dans cette catégorie par délégation de la loi ou des règlements de la Haute juridiction. Il en est ainsi des relatives à la suppléance des magistrats et des délégations de compétence pour les tribunaux sommaires<sup>23</sup>, la nomination et la révocation des huissiers<sup>24</sup>, celle des greffiers, sténographes, assistants-sténographes et autres agents administratifs<sup>25</sup>, de l'affectation des personnels auxiliaires<sup>26</sup> et des stages pratiques auxquels sont astreints les auditeurs de justice<sup>27</sup>. En vertu de l'article 29 de la loi sur les tribunaux, ces matières sont décidées en assemblée générale des magistrats, sous la supervision du président.

#### *Section IV Le tribunal des affaires familiales*

Le tribunal des affaires familiales a été créé en 1948. C'est une juridiction inférieure qui traite des matières concernant la famille et la délinquance des mineurs. Il dispose du même ressort géographique que les tribunaux de districts. Il y en a donc 50 sur le territoire, à quoi il convient d'ajouter 77 antennes (chiffres de mai 1999) où seules les affaires familiales - qu'elles soient susceptibles de conciliation ou de sentences - sont traitées par un magistrat spécialement détaché à cet effet dans un souci de rendre cette justice plus proche des parties. La compétence de ces tribunaux est définie par deux textes : la loi sur les sentences relatives aux affaires familiales et la loi sur la jeunesse<sup>28</sup>. Le premier texte définit les domaines respectifs de la conciliation et de la sentence et précise les dispositions du droit de la famille dans le code civil pour lesquels une sentence du tribunal est requise. La seconde réglemente les sentences concernant les mineurs délinquants (infractions commises par les mineurs, infractions commises par mineurs de moins de 14 ans, mesures de probation prises à l'encontre des mineurs délinquants ou susceptibles de devenir délinquants). Le tribunal des affaires familiales est également compétent au titre de l'article 37 de la loi sur la jeunesse pour certaines infractions commises par des adultes sur des mineurs (violation de l'interdiction faite aux mineurs de la consommation d'alcool et de tabac, infraction à la législation du travail et la protection sociale etc...). Enfin, il dispose d'une compétence d'attribution dans certains domaines particuliers relatifs à la faillite, à l'état civil, à l'exécution forcée de la conciliation

<sup>21</sup> Code de procédure civile, article 25 alinéa 2 ; code de procédure pénale, article 23, alinéas 1 et 2.

<sup>22</sup> Code de procédure pénale, article 429 alinéa 3.

<sup>23</sup> Loi sur les tribunaux, article 36 alinéa 1, article 38.

<sup>24</sup> Ibid., article 62 alinéa 2.

<sup>25</sup> Ibid., article 64.

<sup>26</sup> Ibid., article 65.

<sup>27</sup> Articles 7 alinéa 1 et 9 du règlement de la Cour suprême relatif aux auditeurs de justice.

<sup>28</sup> Respectivement, loi n° 151 du 6 décembre 1947, loi n°168 du 15 juillet 1948.

familiale, au placement des personnes "protégées", aux incapacités ou à la récusation des juges, greffiers et commissaires aux affaires familiales<sup>29</sup>.

La ligne démarcation des compétences entre les tribunaux de districts et les tribunaux des affaires familiales dans le domaine du droit de la famille n'est pas toujours facile à établir. La règle générale est que les litiges relatifs au statut de la personne, comme par exemple le divorce, l'annulation et l'invalidation du mariage, la reconnaissance de paternité sont portés devant le tribunal de district. Le tribunal des affaires familiales étant compétent pour les affaires énumérées à la seconde partie de l'article 9 de la loi sur la sentence en matière familiale, telles que les obligations entre époux, le domicile conjugal ou l'autorité parentale. Mais la loi a prévu une procédure préalable de conciliation obligatoire devant le tribunal des affaires familiales, même pour les litiges relatifs au statut de la personne qui relèvent normalement des tribunaux de districts et ouvert la possibilité pour le tribunal des affaires familiales de prendre une sentence. De même, il est possible aux plaideurs engagés dans une action de divorce ou d'annulation du mariage de porter devant le tribunal de district des matières qui relèveraient ordinairement de la juridiction du tribunal des affaires familiales telles que le partage des biens, la détermination de l'autorité parentale ou des mesures adéquates de protection de l'enfant, à l'exception toutefois des pensions alimentaires<sup>30</sup>. Il va sans dire que cette complexité est de nature à dérouter le justiciable, mais la Haute juridiction, arguant du caractère distinctif des tribunaux des affaires familiales par rapport aux autres juridictions judiciaires, n'hésite pas à censurer les erreurs de procédure. Il n'en est pas moins vrai qu'une grande partie de la doctrine appelle à une simplification salutaire au profit du tribunal des affaires familiales.

Du fait du particularisme de ces affaires, en dehors des juges des affaires familiales et des conciliateurs spécialisés - au nombre de 11 992 - il existe également 6038 commissaires aux affaires familiales, *San'yo-in*<sup>31</sup>. Ces commissaires, qui sont au nombre d'au moins une vingtaine par tribunal, sont choisis parmi les citoyens dans les conditions spécifiées par le règlement n° 13 de 1947 de la Haute juridiction, en vertu de "leur haute réputation morale et leur bon sens". Ils sont commis spécialement par le juge dans un litige afin de lui fournir un avis autorisé au cours de l'instance et exercent leurs fonctions à titre gracieux bien qu'ils bénéficient d'une indemnité journalière ainsi que du remboursement de leurs frais de transport et de séjour. On a calculé que cette institution était opérationnelle dans 7,5% des affaires faisant l'objet d'une sentence du tribunal, ce qui est loin d'être négligeable.

### *Section V Les tribunaux sommaires*

Les tribunaux sommaires constituent l'échelon le plus bas de la pyramide juridictionnelle. Ce sont des tribunaux de proximité à juge unique qui ont compétence pour les litiges de faible importance, dont la création s'inspire en réalité des *small claims courts* en vigueur en droit anglo-saxon. De ce fait, ils ne comportent ni chambre, ni direction des affaires administratives mais l'article 37 de la loi sur les tribunaux autorise la Cour suprême à désigner un juge qui sera chargé de la gestion des affaires courantes, les matières les plus

<sup>29</sup> Loi n° 71 du 15 avril 1922 modifiée sur la faillite, article 68 ; loi n° 224 modifiée du 22 décembre 1947 portant réglementation de l'état civil, articles 107 et 110 paragraphe 1 ; loi n°4 modifiée du 30 mars 1979 portant réglementation des voies d'exécution forcée en matière civile, articles 33 alinéa 2 paragraphe 2, 34 alinéa 3 et 35 alinéa 3 ; loi n° 44 révisée du 4 avril 1950 portant organisation de la protection des personnes démunies, article 30 ; code de procédure civile, article 25, loi n°151 révisée du 6 décembre 1947 portant réglementation de la sentence en matière familiale, article 4.

<sup>30</sup> Cour suprême, arrêt du 20 février 1969, *Minshū*, vol. 22, n° 2, pp. 399 et s.

<sup>31</sup> Chiffres de février 1999.

importantes telles que la nomination et la révocation des personnels auxiliaires et les questions d'affectation relevant des seuls tribunaux de districts dont ils dépendent. Ils ont été institués en 1947 afin de faciliter l'accès aux tribunaux par les justiciables. Mais leurs compétences ont été progressivement élargies pour alléger la charge des tribunaux inférieurs. Dans la pratique, cette institution n'a cependant guère offert aux usagers les facilités souhaitées : disparités géographiques, longueur, difficulté et coût de la procédure. En 1996, dans la foulée de la réforme du code de procédure civile, une procédure simplifiée a été mise en œuvre pour les litiges d'un montant inférieur à 300 000 yen afin de permettre au juge de se prononcer dans la journée. Une réforme qui a pour but de redonner un second souffle à cette institution.

La loi sur les tribunaux spécifie, dans son article 32, que les tribunaux sommaires sont constitués de plusieurs juges. Il s'agit d'une catégorie spéciale de magistrats qui ne sont pas toujours des membres des professions judiciaires, à la fois pour des raisons pratiques liées à leur nombre et pour des raisons de fond, étant donné qu'ils auront à connaître de litiges pour lesquels la connaissance du droit compte moins que l'expérience et le sens des relations sociales. Dans ce cas, les futurs magistrats sont nommés à la suite d'une procédure de sélection par un comité spécial, selon les prescriptions des articles 44 et 45 de la loi sur les tribunaux. En pratique, parmi les juges des tribunaux sommaires on trouve des magistrats à la retraite, d'anciens avocats ou greffiers. En dehors des juges, des greffiers et des conciliateurs civils, il existe également, depuis 1948, des commissaires judiciaires, *Shihô iin*, qui sont au nombre de 5899.<sup>32</sup> Ces commissaires sont sélectionnés chaque année sur une liste de citoyens dressée par le tribunal de district - au moins une dizaine par tribunal sommaire dans leur ressort géographique - et selon des critères définis par un règlement de la Cour suprême. Ils se distinguent des conciliateurs civils en ce qu'ils sont affectés à une affaire précise, soit en fonction de son inscription sur le rôle du tribunal, soit en raison de la nature de celles-ci et de leurs compétences personnelles. Leur recrutement apparaît très diversifié : experts comptables, avocats, experts immobiliers, médecins, anciens fonctionnaires des tribunaux, administrateurs de sociétés, agriculteurs... Leur fonction, purement bénévole, en dehors des défraiements habituels, est, sur demande du juge, de l'assister dans la rédaction de l'offre de conciliation judiciaire et de formuler un avis au cours de l'instance<sup>33</sup>. Il va sans dire que le recours à ces commissaires est facultatif et que l'avis présenté ne lie pas le tribunal. Dans la pratique, bien que cette institution ait eu également pour but d'assurer une plus grande participation des citoyens au fonctionnement de la justice, elle a été longtemps délaissée et la fonction de commissaire fut surtout honorifique : en 1980 par exemple, les commissaires judiciaires ne sont intervenus que dans 0,84% des affaires soumises aux tribunaux sommaires, soit un total de 614 cas. Mais depuis 1989, on note toutefois une progression sensible : elle est désormais utilisée dans 20,9% des affaires. Une progression qui s'explique par le développement des contentieux d'endettement.

Au civil, la compétence des tribunaux sommaires s'étend aux réclamations n'excédant pas 900 000 yen, à l'exclusion toutefois du contentieux administratif, même pour les litiges fiscaux inférieurs à cette somme, qui relèvent par nature des tribunaux de districts. Au pénal, les tribunaux sommaires connaissent des infractions passibles d'une amende ou d'une peine plus légère telles que l'incendie involontaire, les paris et jeux illégaux, l'homicide ou les blessures par imprudence<sup>34</sup>. Toutefois, à titre exceptionnel, l'article 33 alinéa 2 de la loi sur les tribunaux a prévu que les tribunaux sommaires étaient également compétents pour certaines

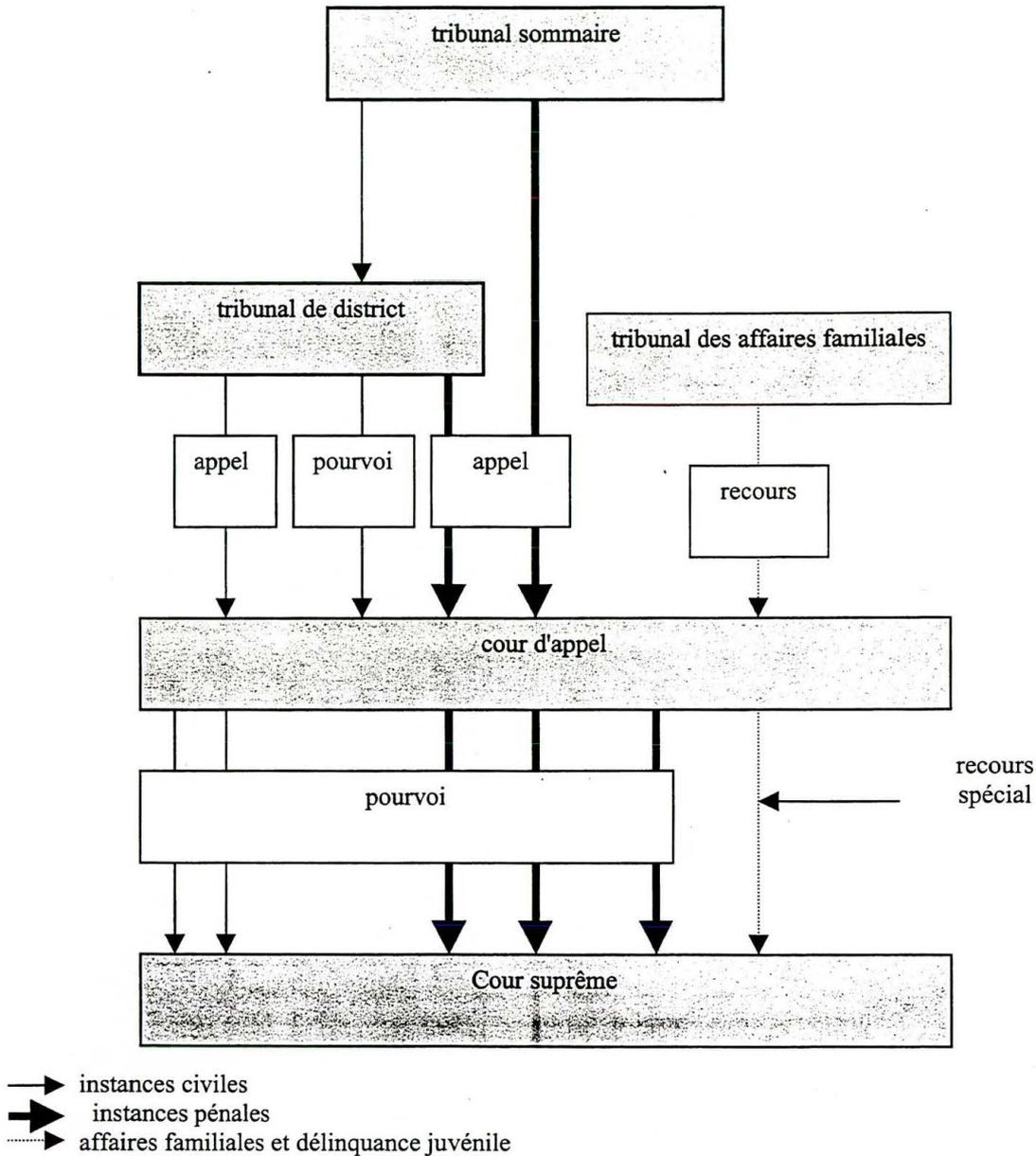
<sup>32</sup> Chiffres de février 1999.

<sup>33</sup> Code de procédure civile, article 279 alinéa 1.

<sup>34</sup> Respectivement articles 116, 185, 209 et 210 du code pénal.

infractions à condition que les peines de travaux forcés prononcées soient inférieures à trois ans : violation de domicile, vol simple, détournement de fonds, captation d'héritage, violation de la législation sur le prêt sur gages ou la vente d'antiquités<sup>35</sup>.

Figure 3 Schéma simplifié des voies de recours



Source : Kubo Kiyoshi et alii, *Yoku wakaru shihô shikumi to saiban*. Comprendre l'organisation de la justice et les tribunaux, Tôkyô, Hôgaku shoin, p. 18.

Enfin, en vertu de l'article 34 de la loi sur les tribunaux, les tribunaux sommaires disposent d'une compétence légale d'attribution dans des domaines tels que, au civil, les mesures conservatoires en matière de preuves et de saisies, la conciliation préliminaire au procès, la conciliation civile, et au pénal, l'émission de mandats judiciaires, les violations de la

<sup>35</sup> Code pénal, articles 130-132, 235 et 243, 252, 254 ; articles 30-32 de la loi n° 158 révisée de la loi du 8 mai 1950 portant réglementation des bureaux de prêt sur gage, articles 31-33 de la loi n° 108 révisée du 28 mai 1949 portant réglementation du commerce d'objets antiques.

loi sur l'état civil passibles d'une amende ou les procédures de comparution immédiate en cas d'accident de la circulation<sup>36</sup>.

### TITRE III LE MINISTÈRE DES AFFAIRES JURIDIQUES

Avant 1945, dans le cadre de la Charte de Meiji, il existait déjà un ministère de la Justice, *Shihôshô*, qui contrôlait l'ensemble de l'appareil judiciaire du pays. Mais avec la démocratisation, les tribunaux, à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 3 mai 1947, ont été placés sous la juridiction de la Cour suprême. Le 15 février 1948, le *Shihôshô* fut supprimé, puis reconstitué sous forme de ministère à part entière en août 1952, mais avec une appellation différente en japonais qui tient compte de l'indépendance acquise des tribunaux, et son organisation interne fut largement calquée sur les autres administrations centrales.

#### *Section I Organisation interne du ministère*<sup>37</sup>

C'est le *secrétariat général du ministère* qui, avec ses six subdivisions, constitue l'épine dorsale de cette administration centrale. Il a en charge l'ensemble de l'administration interne et exerce une mission générale de coordination et de planification des activités du ministère. Le bureau du secrétariat assure non seulement la gestion de l'emploi du temps du ministre, mais c'est à lui que revient d'assurer, concrètement, cette fonction de coordination. Il est également en charge de la communication externe de cette administration : contacts avec la presse, avec la Diète, informations générales en direction du public, accompagnement des missions officielles du ministère. Le bureau du personnel, gère les questions relatives au recrutement, à la carrière et aux effectifs du *Hômushô*, ainsi que toutes les questions à l'organisation du concours d'entrée au Centre national d'études judiciaires. Le bureau des comptes gère l'ensemble des questions se rapportant aux dépenses et à la comptabilité du ministère<sup>38</sup>. Le bureau des équipements est en charge des matières concernant l'administration, la maintenance et la conservation du patrimoine immobilier du ministère, ainsi que la planification et la construction des bâtiments. Il assure également, depuis quelques années, l'assistance technique aux pays en voie de développement dans la construction et l'aménagement des établissements pénitentiaires. Le bureau de la santé s'occupe plus particulièrement des conditions de travail, de la protection sociale et de la couverture santé des agents du ministère. La division de recherche sur les institutions de la justice a principalement trois fonctions : 1) elle assure l'élaboration et la rédaction des projets de loi concernant l'ensemble du système judiciaire, y compris les tribunaux ; 2) elle exerce une fonction générale d'expertise, d'étude et de documentation pour le compte du ministère et de ses organes consultatifs comme la commission consultative sur les institutions et le droit ; 3) elle établit les différentes statistiques civiles et criminelles relevant du *Hômushô*, ainsi que celles se rapportant à l'immigration. Elle est également responsable des archives historiques

<sup>36</sup> Code de procédure civile, article 235, article 12 de la loi n° 91 du 22 décembre 1989 portant réglementation des mesures conservatoires en matière civile ; code de procédure civile, article 275 ; article 3, 24, 26, 33 alinéas 2 et 3 de la loi précitée sur la conciliation civile ; code de procédure pénale, articles 199, 218, 225 alinéa 3 ; article 123 de la loi précitée sur l'état civil ; article 3 de la loi n° 113 modifiée du 18 mai 1954 portant réglementation de la procédure de comparution immédiate en cas d'accident de la circulation.

<sup>37</sup> Loi n° 136 modifiée du 31 mai 1949 portant création du *Hômushô* ; ordonnance du Cabinet n° 384 modifiée du 30 août 1952 portant organisation du ministère des Affaires Juridiques ; arrêté ministériel n° 18 modifié du 30 août 1957 sur l'organisation du ministère des Affaires Juridiques.

<sup>38</sup> *Infra*, pp. 104 et s.

et de la documentation du ministère depuis Meiji, soit 283 000 ouvrages, dont 105 000 environ en langues occidentales. Tous les directeurs de l'administration centrale, à l'exception de la direction de l'immigration généralement dévolue à un ancien fonctionnaire du ministère des Affaires Etrangères, sont issus du Centre national d'études judiciaires, même le conseiller spécial chargé du budget et le chef du bureau des comptes au secrétariat général du ministre. Il est de même pour la plupart des autres chefs de bureau. Ils sont donc, pour la plupart, issus du milieu des procureurs.

La *direction des affaires civiles* est responsable de matières aussi diverses que l'enregistrement (personnes morales, immobilier, registres commerciaux) le cadastre et l'arpentage, les dépôts légaux, les affaires notariales et celles relatives aux écrivains judiciaires, la nationalité (acquisition, perte de la nationalité japonaise, naturalisation) et l'état civil (décès, mariages et autres) :

*Tableau 2 Principales activités de la direction des affaires civiles pendant l'exercice fiscal 1998-1999*

type d'activités	nombre
enregistrement	22 210 411 affaires
état civil	6 792 809 affaires
dépôts légaux	481 404 entrées ; 595 837 sorties
naturalisations	15 061 (en 1997)

Source : *Hômushô, heisei 11 nenpan*, ministère des Affaires Juridiques, 1999, pp. 13-15.

Sa seconde mission est de procéder à l'élaboration et à la rédaction des projets de lois et de règlements en matière civile et commerciale. A ce titre, la direction des affaires civiles est habilitée à formuler un avis sur les projets d'accord internationaux ou la réglementation élaborés par les autres administrations centrales.

La *direction des affaires criminelles* est investie de quatre principales missions. Elle exerce tout d'abord le contrôle général sur le déclenchement et le fonctionnement de l'action pénale. A ce titre, elle assiste le ministre des Affaires Juridiques qui détient le pouvoir d'émettre des directives générales à destination des parquets, mais qui ne peut intervenir directement dans le cours des affaires particulières que par l'entremise du procureur général. Sa seconde mission consiste à veiller également à l'efficacité de l'action publique en procédant à des aménagements organisationnels, fonctionnels et réglementaires dans la structure et la composition des parquets. Sa troisième mission est de procéder à l'élaboration et à la rédaction des projets de loi et de règlements en matière criminelle. A ce titre, la direction des affaires criminelles formule un avis sur tous les projets de lois et de règlements susceptibles d'être assortis de sanctions pénales mises au point par les autres administrations centrales. Elle dispose également d'un pouvoir d'instruction et d'interprétation administrative dans le domaine de la réglementation se rapportant à la conduite de l'action publique. Sa quatrième mission est de superviser les questions relatives à la coopération et à l'entraide judiciaire sur le plan international ainsi que les questions d'extradition.

La *direction des corrections* a la haute main sur l'administration pénitentiaire et ses différents types d'établissement dont le nombre total est de 277 en 1998 : prisons pour les détenus condamnés à des peines de prison avec ou sans travaux forcés (59) ; maisons d'arrêt pour suspects et accusés non encore condamnés (117) ; prisons pour jeunes délinquants condamnés à des peines de prison avec ou sans travaux forcés âgés de moins de 26 ans (8) ;

centres d'éducation surveillée pour mineurs de moins de 20 ans placés sur décision du tribunal des affaires familiales (53) ; centres de classification pour mineurs placés sur décision du tribunal des affaires familiales pour une durée de deux semaines (52) ; institut d'encadrement pour femmes condamnées pour prostitution (1)<sup>39</sup>. Ces établissements sont répartis dans huit circonscriptions d'administration pénitentiaire, chargées entre autres, de l'orientation et du placement des détenus en fonction de test d'aptitudes et de leurs antécédents sociaux. Chaque circonscription comprend en outre un institut de formation pour le personnel pénitentiaire qui relève d'un institut national à Tôkyô. La direction des corrections supervise toutes les matières relatives aux conditions d'incarcération et de placement, à l'éducation, à la santé, à l'hygiène et au travail des détenus, ainsi qu'à la formation et aux conditions de travail du personnel pénitentiaire.

La *direction de la réhabilitation* gère toutes les questions relatives à la libération conditionnelle des détenus, aux mesures de probation, à l'amnistie, aux campagnes de prévention de la criminalité. De ce fait, elle supervise l'activité des officiers de probation qui sont des fonctionnaires de l'Etat, des agents de probation volontaires, actuellement au nombre de 52 500 (effectifs légaux) qui sont des vacataires privés et des 99 centres de réinsertion (chiffres de mars 1998), tous deux agréés par le ministère. Les décisions concernant les demandes et révocation de libération conditionnelle sont prises par l'une des huit commissions régionales spécialisées, avec possibilité de recours devant une commission centrale également habilitée, en tant qu'organe consultatif, à émettre des propositions au ministre des Affaires Juridiques concernant l'amnistie, la grâce, les réductions et remises de peine ainsi que la réhabilitation des droits des condamnés. Les 55 membres de ces commissions sont assistés dans leur travail par un bureau où étaient affectés, en 1998, 110 officiers de probation et 86 agents administratifs. Les mesures de probation concernant les condamnés bénéficiant de la libération conditionnelle ou du sursis sont prises par l'un des cinquante offices d'observation et de probation, où étaient affectés, à la même époque, 951 officiers de probation et 151 agents administratifs. Ces agents publics et privés sont assistés le plus souvent de groupes de bénévoles parmi lesquelles les *BBS kai*, Big Brothers and Sisters Associations, dont les 6225 membres militent en faveur de la réinsertion des mineurs délinquants, les associations des femmes pour la réinsertion des détenus qui compte 202 016 membres répartis dans 1296 groupes locaux et les "employeurs-volontaires", au nombre de 4190, qui participent aux activités de réinsertion en fournissant du travail à d'anciens détenus, principalement dans le secteur de la construction (47,5%) et de l'industrie manufacturière (17,2)<sup>40</sup>.

La *direction des affaires contentieuses* a pour but, aux termes d'une loi n°194 du 17 décembre 1947, de superviser l'ensemble des litiges, civils et administratifs, dans lesquels l'Etat est partie prenante comme défendeur ou demandeur à un procès (tableau 3).

Le total des litiges mettant en cause l'Etat accuse un léger fléchissement. Ainsi, par rapport à 1997, le nombre de nouveaux litiges a baissé de 8,2%, soit une diminution de 1448 affaires. En revanche, les actions en justice se maintiennent à un niveau relativement élevé. Les procès représentent 50,2% des nouveaux litiges et leur nombre connaît une légère augmentation : 116 cas de plus, soit 1,4% de hausse d'une année sur l'autre. Les instances solutionnées sont également en progression : 5,6% de hausse avec 438 cas supplémentaires, ce qui explique la baisse de 1% environ des instances non solutionnées.

---

<sup>39</sup> Ces chiffres incluent les subdivisions locales des maisons d'arrêt, des prisons et des centres de classification pour mineurs.

<sup>40</sup> Ces chiffres datent d'avril 1999.

Tableau 3 Nombre de litiges impliquant l'Etat( base 100 en 1997)

		nouveaux			résolus			pendants		
		1997	1998	variation	1997	1998	variation	1997	1998	variation
total		17643	16195	91	16941	16139	95	15278	15334	100,4
actions en justice	civiles	7122	7111	99,8	6912	7093	102,6	10481	10499	100,2
	administratives	466	596	127,9	510	587	115,1	1275	1284	100,7
	fiscales	427	424	99,3	398	579	145,2	1206	1052	87,2
total		8015	8131	101,4	7820	8258	105,6	12962	12835	99,0

Source : ministère des Affaires Juridiques, direction des affaires contentieuses.

Par catégories, les instances civiles nouvelles qui représentent 87,5% des actions en justice de ce type ainsi que les instances fiscales amorcent une légère décreue. En revanche, le nombre de nouvelles actions administratives est en hausse, en dépit des difficultés spécifiques du contentieux administratif qui rendent cette voie peu propice au justiciable. La tendance, sur le long terme, est à un accroissement aussi bien des instances pendantes que des nouvelles actions qui étaient respectivement de 11378 et de 5919 en 1988. Celles-ci peuvent être regroupées, schématiquement, en trois catégories : 1) le cadre de vie et la sécurité du consommateur et à la santé publique ; 2) l'aménagement du territoire ; 3) le statut de la communauté coréenne. Selon le ministère des Affaires Juridiques cette tendance correspondrait à des attentes grandissantes de la population à l'égard de l'action administrative dans un contexte de changements technologiques et économiques et un approfondissement de la conscience légale du citoyen.

La *direction des libertés publiques* a pour mission de gérer les matières qui, comme son nom l'indique, concerne les droits et libertés des citoyens au sens large, puisque sa mission englobe aussi plus largement le registre des incivilités. En premier lieu, la direction enquête sur les cas de violation des droits fondamentaux qui lui sont soumis : 16148 cas en 1997 allant de l'entrave au mariage aux mauvais traitements infligés aux enfants. Elle ne dispose toutefois que d'un pouvoir de recommandation et surtout de médiation, à travers la mise en place, en juillet 1996 d'"agents spécialisés de régulation des droits de l'homme", *Jinken chōsei senmon iin* et de "médiateurs en charge de la protection des droits de l'enfant", *Kodomo no jinken senmon iin*. En second lieu, elle exerce plus largement une activité spécialisée de conseil, d'information et d'orientation - 612 558 cas en 1997 - dont 48,7% pour les seuls problèmes immobiliers. En troisième lieu, elle mène des campagnes de sensibilisation et de mobilisation de caractère national sur la question des droits fondamentaux, en liaison le plus souvent avec la commémoration de certaines dates importantes comme le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme. Dans cette optique, suite à l'adoption en décembre 1996 de la loi sur la "promotion de la protection des droits de l'homme"<sup>41</sup>, une nouvelle commission consultative spécialisée a été instituée au sein du ministère des Affaires Juridiques. En quatrième lieu, elle exerce la tutelle sur la fondation pour l'aide juridictionnelle.

La *direction de l'immigration* est en charge du contrôle des flux migratoires entre le Japon et l'étranger : en 1997, plus de 16 millions de Japonais se sont rendus à l'étranger, contre 4 670 000 étrangers qui sont entrés dans l'archipel. De ce fait, cette direction a pour

<sup>41</sup> Loi n°120 du 26 décembre 1996.

tâche tout d'abord d'étudier et de mettre en place les systèmes et procédures de régulation concernant l'entrée et la sortie du territoire en fonction de l'évolution de ces flux. Par ailleurs, elle assure la supervision des opérations d'immigration aux ports d'embarquement et de débarquement sur le territoire national. Elle fixe et contrôle les statuts de résidence des étrangers au Japon ainsi que leur enregistrement auprès des guichets spécialisés des collectivités locales. Elle assure le refoulement ou la reconduite aux frontières des étrangers indésirables. Elle décide enfin du statut de réfugié.

## *Section II Organisation des parquets*

L'agence du parquet, *Kensatsuchô*, supervise l'activité des procureurs et agents du ministère public ou *Kensatsukan*<sup>42</sup>. L'organisation du parquet est calquée sur celle des tribunaux : 1 "parquet suprême", près la Cour suprême ; 8 "parquets supérieurs" près les cours d'appel ; 50 "parquets de districts" près les tribunaux de districts et 438 "parquets cantonaux" près les tribunaux sommaires. Chaque parquet est placé sous l'autorité d'un procureur en chef qui a sous ses ordres un certain nombre d'agents du ministère public qui sont l'équivalent des avocats généraux et des substituts. Le procureur général et les procureurs en chef sont des fonctionnaires à statut spécial dont la nomination par le Cabinet est attestée par l'empereur. Les autres membres du parquet sont nommés par le ministre des Affaires Juridiques.

Les procureurs ont le monopole discrétionnaire de l'action publique, c'est-à-dire d'une part que la victime ne peut déclencher l'action pénale en portant plainte ou en se constituant partie civile et d'autre part, les procureurs ne sont pas tenus de poursuivre l'auteur d'une infraction quand bien même les éléments constitutifs de celle-ci seraient réunis.<sup>43</sup> L'article 248 du code de procédure pénale l'autorise à agir ainsi en tenant compte de divers facteurs : l'âge de l'auteur de l'infraction, le caractère de celle-ci, la gravité du trouble apporté à l'ordre public, la volonté de repentir et de résipiscence, l'existence d'une offre de compensation à la victime. De ce fait, en moyenne plus d'un tiers des infractions ne sont pas poursuivies. Ce pouvoir discrétionnaire est en réalité une survivance de l'avant-guerre. Elle n'est guère compensée par la création d'une commission de surveillance du ministère public qui n'est en fait, comme on l'a vu, qu'une version abâtardie du système du grand jury américain<sup>44</sup>. La contrepartie en est que les procureurs ne poursuivent que s'ils sont sûrs d'obtenir une condamnation du juge. La caractéristique japonaise est le taux très élevé des condamnations en matière criminelle - supérieur en moyenne à 99% - ce qui a pour effet de vider le procès pénal de sa substance et d'orienter la stratégie de la défense vers l'octroi du sursis. Enfin, bien que le code de procédure pénale ait prévu que le pouvoir d'investigation relève au premier chef des activités de police judiciaire, et que la compétence des procureurs revêt un caractère supplétif, dans les faits, les procureurs participent activement aux opérations d'enquête, soit de leur propre chef, en prenant des initiatives dans les affaires criminelles les plus graves, soit sur requête de la police dans les autres cas.

Les procureurs exercent leur fonction individuellement, mais à la différence des juges, ils se trouvent soumis à l'autorité hiérarchique : ministre, procureur général, procureur en chef, premier procureur. Le procureur général est en contact direct avec le ministre des Affaires Juridiques dont il reçoit les réquisitions. Il est d'ailleurs de règle que le procureur

---

<sup>42</sup> Loi n° 62 modifiée du 16 avril 1947 portant organisation de l'agence du parquet.

<sup>43</sup> Une seule exception est prévue dans le cas d'une procédure engagée contre des fonctionnaires pour abus d'autorité. Les articles 262 et suivants du code de procédure pénale prévoient que si le ministère n'engage pas de poursuites, la victime pourra alors saisir le tribunal de district.

<sup>44</sup> *Supra*, pp. 22-23.

général consulte le ministre sur l'opportunité de voir des poursuites engagées dans certaines affaires politiquement délicates, lorsque notamment des hommes politiques sont impliqués dans des affaires de corruption. Le risque de collusion n'est pas exclu : en avril 1954, le ministre des Affaires Juridiques avait ordonné au procureur général de différer la demande d'arrestation prise à l'encontre de Satô Eisaku, alors secrétaire général du parti libéral - et futur chef du gouvernement - compromis dans un scandale de corruption concernant l'industrie de la construction navale. Des fuites dans la presse obligèrent le ministre à démissionner et acculèrent le Cabinet de Yoshida Shigeru à la démission.

Les procureurs bénéficient, comme les juges, de garanties de carrière, - ils peuvent être relevés de leurs fonctions, suspendus ou voir leur traitement diminué - sans leur consentement, mais, à la différence des magistrats, ils peuvent être mutés sans leur consentement. Leur traitement est également fixé à la suite d'une loi spéciale, comme pour les magistrats, mais la grille des traitements est plus étendue.

L'agence et la commission d'investigation de la sécurité publique sont deux organismes dont la fonction est de lutter contre les activités de subversion de la démocratie dans le cadre de la loi de 1952 sur la lutte contre les activités subversives<sup>45</sup>. L'agence, avec ses 8 directions régionales et ses 43 bureaux locaux, a pour but d'effectuer des missions d'information et de renseignement sur l'activité des groupes identifiés comme constituant un risque particulier pour le maintien de la paix civile et d'instruire les actions contre les groupes et organisations qui, par leurs croyances et leurs doctrines, et la violence des moyens utilisés, visent à détruire l'ordre constitutionnel démocratique, en vue d'en recommander la surveillance ou la dissolution. La commission, composée de 6 membres et d'un président, est une autorité indépendante nommée par le Cabinet après approbation de la Diète. Sa fonction est de se prononcer sur la demande qui lui a été transmise par l'agence. Le parti communiste japonais, la *Chôsen sôren* - l'organisation pro-Pyongyang des coréens résidant au Japon - la constellation des groupes gauchistes du *Chûkaku-ha* et, plus récemment, la secte *Aum*, se sont ainsi trouvés placer sous observation par l'agence.

#### TITRE IV LES DONNEES FONDAMENTALES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

##### Section I Les grandes lignes de l'évolution des litiges civils

Tableau 4 Nombre total des affaires civiles reçues par les tribunaux

année	affaires nouvelles	affaires terminées	affaires pendantes
1994	2 436 256	2 400 033	675 772
1995	2 411 360	2 389 961	697 171
1996	2 547 582	2 511 892	732 861
1997	2 680 283	2 652 599	760 545
1998	2 975 984	2 923 199	813 330

Source : *Shihô tôkei nenpô, minji gyôsei-hen*, Statistiques judiciaires annuelles, volume sur les affaires civiles et administratives, 1999.

<sup>45</sup> Loi n° 241 modifiée du 21 juillet 1952 portant création de l'agence d'investigation de la sécurité publique ; arrêté ministériel n°40 du 11 mai 1996 portant organisation de l'agence d'investigation de la sécurité publique ; loi n° 242 modifiée du 21 juillet 1953 portant création de la commission d'investigation de la sécurité publique.

Tableau 5 Nombre de procès civils traités par les tribunaux

année	affaires nouvelles	affaires terminées	affaires pendantes
1994	424 911	424 403	184 028
1995	423 454	424 444	183 038
1996	443 620	446 759	179 899
1997	456 033	453 847	182 085
1998	521 744	523 144	180 685

Par "affaires civiles" on inclut le contentieux administratif. Cette statistique générale ne concerne pas seulement que les procès, mais elle intègre aussi les affaires de conciliation civile, *Chôtei*, ainsi que toutes celles pour lesquelles l'intervention du juge est requise : décisions avant-dire droit, ordonnances et commandements divers.

Source : *ibid.*

Tableau 6 Volume global des affaires nouvelles reçues par les tribunaux par rapport à la population en 1998

nombre d'habitants	nombre d'affaires nouvelles	rapport
126 486 000 habitants	3 736 529	1 affaire pour 33 habitants

Parmi ces affaires, 1 982 442 ont été portées devant les tribunaux sommaires.

Source : *ibid.*

Tableau 7 Volume global des affaires terminées traitées par les tribunaux par rapport à la population en 1998

nombre d'habitants	nombre d'affaires terminées	rapport
126 486 000	2 923 199	1 affaire pour 43 habitants

Parmi ces affaires, 1 841 857 ont été traitées par les tribunaux sommaires.

Source : *ibid.*

Tableau 8 Nombre d'affaires et de procès traités par la Cour suprême

année	affaires			procès		
	nouvelles	terminées	pendantes	nouveaux	terminés	pendants
1994	4091	3929	2110	2984	2802	1884
1995	4219	4051	2288	3027	2854	2057
1996	4340	4289	2339	3144	3114	2087
1997	4268	4635	1972	2961	3344	1704
1998	4885	4994	1863	3521	3620	1605

Source : *ibid.*

Tableau 9 Nombre d'affaires et de procès traités par les cours d'appel

année	affaires			procès		
	nouvelles	terminées	pendantes	nouveaux	terminés	pendants
1994	29512	29401	15593	18989	18763	13777
1995	30212	30552	15253	19286	19544	13519
1996	32154	31689	15718	19919	19784	13654
1997	32772	32322	16168	20050	19829	13875
1998	32890	33997	15061	20192	21198	12869

Source : *ibid.*

Tableau 10 Nombre d'affaires et de procès traités par les tribunaux de districts

année	affaires			procès		
	nouvelles	terminées	pendantes	nouveaux	terminés	pendants
1994	849 842	811 698	545 286	155 707	156 081	120 839
1995	868 756	848 292	565 750	155 367	157 551	118 655
1996	927 500	902 509	590 741	153 206	156 425	115 436
1997	958 931	943 017	606 655	156 212	156 890	114 758
1998	1 091 517	1 042 623	655 549	180 177	182 621	112 314

Source : ibid.

Tableau 11 Nombre d'affaires et de procès traités par les tribunaux sommaires

année	affaires			procès		
	nouvelles	terminées	pendantes	nouveaux	terminés	pendants
1994	1 552 811	1 555 005	112 773	245 231	246 757	47528
1995	1 508 173	1 507 066	113 880	245 774	244 495	48807
1996	1 583 588	1 573 405	124 063	267 351	267 436	48722
1997	1 684 312	1 672 625	135 750	276 810	273 784	51 748
1998	1 846 692	1 841 585	140 857	317 854	315 705	53897

Source : ibid.

Ces différents tableaux font apparaître tout d'abord une augmentation générale de l'ensemble des affaires portées devant les tribunaux. Il s'agit là indiscutablement d'une tendance lourde, puisque depuis 1989, le nombre de nouvelles affaires a augmenté d'un million, les affaires pendantes ayant elles progressé de 300 000 cas environ. Le même constat à la hausse peut être dressé pour les procès, encore que l'on observe une légère réduction des instances pendantes depuis 1994. Par catégorie de tribunal, la progression est également remarquable. Le nombre des affaires nouvellement reçues par la Cour suprême est en hausse de plus de 30% entre 1989 et 1998, mais on observe également le même phénomène de contraction des affaires pendantes depuis 1994. Cette tendance se reflète également au niveau des cours d'appel. S'agissant des tribunaux de districts, le nombre des affaires nouvelles a augmenté de 67,5%, les affaires terminées de 48,9% et le nombre d'affaires pendantes de 49,2%. On constate également une hausse des nouveaux procès - plus 61 000 - tandis que le niveau des actions pendantes est à peu près équivalent à ce qu'il était en 1989, le nombre des actions terminées étant en hausse de 46,6%. Relativement aux tribunaux sommaires enfin, le nombre de nouvelles affaires est en hausse de 60,2%, tandis que la proportion de procès - nouveaux, terminés, pendants - a plus que doublé durant cette période. Mais à l'inverse des autres catégories de tribunaux, on n'observe pas de tassement des procès et des affaires pendantes depuis 1994. On peut donc en déduire que les tribunaux sommaires, malgré les efforts consentis pour augmenter le volume des affaires et des procès terminés ont du mal à faire face à l'afflux des contentieux. Par ailleurs, la répartition des procès civils et administratifs entre tribunaux de districts et tribunaux sommaires tend à s'inverser. C'est ainsi qu'en 1989, le rapport s'établissait à 50,8%-49,2% en faveur des tribunaux de districts alors qu'en 1998, 65,5% des procès civils sont intentés devant les tribunaux sommaires.

Section II La durée de l'instance

Tableau 12 Délais de l'instance civile au premier degré devant les tribunaux de districts en 1998

total du nombre d'instances : 156 683		
nombre d'instances	délai	%
8849	1 mois	5,6%
34221	de 1 à 2 mois	22,1%
24477	de 2 à 3 mois	15,6%
28402	de 3 à 6 mois	18,1%
24118	de 6 mois à un an	15,3%
21808	de 1 à 2 ans	13,9%
7805	de 2 à 3 ans	4,9%
3281	de 3 à 4 ans	2,0%
1512	de 4 à 5 ans	0,9%
1710	plus de 5 ans	1,0%

Source : ibid.

Tableau 13 Délais de l'instance civile au premier degré devant les tribunaux sommaires

total du nombre d'instances : 306 662		
nombre d'instances	délai	%
39146	1 mois	12,7%
156 735	de 1 à 2 mois	51,1%
67340	de 2 à 3 mois	21,9%
33899	de 3 à 6 mois	11,0%
7226	de 6 mois à un an	2,3%
1725	de 1 à 2 ans	0,5%
342	de 2 à 3 ans	0,1%
71	de 3 à 4 ans	0,0%
28	de 4 à 5 ans	0,0%
150	plus de 5 ans	0,0%

Source: ibid.

Tableau 14 Récapitulatif de la durée moyenne de l'instance devant les tribunaux de districts depuis 1989 (en mois)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1 <sup>er</sup> degré	12,4	12,9	12,2	10,9	10,1	9,8	10,1	10,2	10,0	9,3
appel	13,0	13,2	12,3	11,5	9,7	9,2	9,0	7,8	6,9	6,3
1 <sup>er</sup> degré administratif	25,1	24,6	23,0	23,3	20,5	19,7	23,1	22,5	21,8	20,2

Source : ibid.

Ces moyennes tiennent compte de l'ensemble des instances, y compris celles concluent prématurément du fait des désistements ou d'une conciliation judiciaire intervenue avant l'examen des preuves. Si l'on ne considère que les actions civiles effectivement menées à leur terme judiciaire, on obtient des délais sensiblement supérieurs : en 1996, le délai pour ce type d'instance était de 16,4 mois.

Tableau 15 Récapitulatif de la durée moyenne de l'instance devant les tribunaux sommaires depuis 1989 (en mois)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	3,1	3,1	2,9	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3

Source : ibid.

Tableau 16 Durée moyenne de l'instance devant les cours d'appel

total du nombre d'instances : 16008		
nombre d'instances	délai	%
308	1 mois	1,9%
571	de 1 à 2 mois	3,5%
1089	de 2 à 3 mois	6,8%
4950	de 3 à 6 mois	34,1%
5507	de 6 mois à 1 an	34,4%
2687	de 1 à 2 ans	16,7%
615	de 2 à 3 ans	3,8%
164	de 3 à 4 ans	1,0%
69	de 4 à 5 ans	0,4%
48	plus de 5 ans	0,2%

Source : D'après les statistiques judiciaires japonaises.

Tableau 17 Durée moyenne de l'instance devant la Cour suprême

total du nombre d'instances : 2985		
nombre d'instances	délai	%
353	1 mois	11,8%
853	de 1 à 2 mois	28,5%
968	de 2 à 3 mois	32,4%
208	de 3 à 6 mois	6,9%
283	de 6 mois à 1 an	9,4%
180	de 1 à 2 ans	6,0%
135	de 2 à 3 ans	4,5%
4	de 3 à 5 ans	0,1%
1	de 7 à 10 ans	0,0%
-	plus de 10 ans	-

Source : statistiques judiciaires japonaises, affaires civiles.

La tendance générale sur plusieurs années est à une diminution de la durée des instances. Mais les moyennes ainsi dégagées ne doivent pas masquer le fait qu'il puisse exister des différences plus ou moins importantes, selon le degré de juridiction et selon le type d'instance. Dans tous les cas de figure, les instances administratives tant au premier degré qu'en appel, sont plus longues qu'une instance civile ordinaire.

En ce qui concerne les tribunaux de districts, 61,6% des instances civiles sont résolues dans un délai de 6 mois, 15,4% dans un délai compris entre six mois et un an et 23,1% dans un délai supérieur à un an. Au total, 76,9% des instances sont terminées dans un délai

inférieur à un an. Lorsque le tribunal de district statue en tant que juridiction d'appel au civil, 73,9% des instances sont réglées dans un délai inférieur à six mois ; 17,6% dans un délai compris entre six mois et un an et 8,5% dans un délai supérieur à un an. Au total, 91,5% des instances civiles en appel sont terminées dans un délai inférieur à un an. Pour ce qui est des instances administratives, 28,3% des instances sont résolues dans un délai inférieur à six mois ; 18,8% dans un délai compris entre six mois et un an et 52,9% dans un délai supérieur à un an. Au total, la proportion des instances administratives du premier degré devant les tribunaux de districts résolues dans un délai inférieur à un an est de 47,1%.

Pour les tribunaux sommaires, la proportion des instances terminées dans un délai inférieur à trois mois est de 85,8% ; 11,1% dans un délai de trois à six mois ; 2,3% dans un délai de six mois à un an et 0,7% dans un délai supérieur à un an. Au total, 96,9% des instances sont closes dans un délai à six mois.

S'agissant des cours d'appel, le taux de recours s'établit en moyenne à 19,0% pour les instances civiles et 55,9% pour les instances administratives. Le contentieux administratif génère ainsi plus d'appel que le contentieux ordinaire. La proportion des affaires examinées en appel et terminées dans un délai de six mois est de 43,2% ; 34,4% sont terminées dans un délai compris entre six mois et un an et 22,4% dans un délai supérieur à un an. Lorsque la cour d'appel statue au civil en tant que juridiction de cassation, 70,2% des instances sont terminées dans un délai de 6 mois, 12,1% entre six mois et un an et 17,2% dans un délai supérieur à un an. Lorsque la cour d'appel statue au premier degré dans une instance administrative, 15,3% des affaires sont réglées dans un délai de six mois, 23,1% entre six mois et un an et 61,6% dans un délai supérieur à un an. Enfin lorsqu'elle statue en appel d'une instance administrative, 44,4% des instances sont conclues dans un délai de six mois ; 31,0% dans un délai de six mois à un an et 24,6% dans un délai supérieur à un an.

Relativement aux instances portées devant la Haute juridiction, 25,2% des décisions rendues au civil par une juridiction d'appel font l'objet d'un recours. Ce pourcentage grimpe à 41,3% pour les litiges administratifs. S'agissant de la durée des actions, 77%% des instances civiles terminées devant la Cour suprême l'ont été en moins de six mois. Pour les litiges administratifs, la durée moyenne est un peu plus longue : seules 67,5 des instances ont été terminées en moins de six mois. La durée moyenne de l'instance au civil s'établit à 7,5 mois et à 9,9 mois pour les litiges administratifs.

En bref, l'augmentation du nombre de contentieux est allée de pair avec une diminution de la durée de l'instance, mais ce résultat est obtenu au détriment de l'interrogatoire des parties et des témoins, des expertises et des constatations sur les lieux dont le nombre et la fréquence ont également baissé de façon significative, et notamment au niveau des cours d'appel. Cette accélération de l'instance civile est sans doute à mettre au crédit d'une plus grande maîtrise de l'organisation des débats et de l'amélioration du "colloque" entre juges et avocats en liaison avec la mise en œuvre du nouveau code de procédure civile. Mais, plus généralement, sur le long terme, on constate que les périodes où l'on observe une diminution des nouvelles affaires et instances font apparaître une extension de la durée d'examen, alors que celles où l'on observe au contraire une augmentation des contentieux s'accompagne d'une diminution de la durée d'examen dans la même proportion que le temps consacré à l'examen des preuves.

S'agissant des cours d'appel, il convient de rappeler que le nouveau code de procédure civile a restreint dans de notables proportions les cas où la violation de la loi et des règlements

pouvait être alléguée à l'appui d'un pourvoi devant la Cour suprême. Or, la durée moyenne de l'instance civile - 9,9 mois en 1996 par exemple - est inférieure à celle d'une procédure devant le tribunal de district allant jusqu'à son terme judiciaire. En outre, le fait que plus de 40% des instances y soient terminées dans un délai de six mois ne doit pas faire illusion. Alors qu'il suffit d'un mois entre la saisine du tribunal de district et la première audience, l'écart est de trois mois entre la saisine de la cour d'appel et la première audience, en raison des délais de réunion et de transmission des pièces du dossier en provenance de la juridiction inférieure. La Cour d'appel n'aura donc que deux à trois mois d'examen effectif d'une affaire. Un traitement que d'aucuns jugent expéditif, puisque le volume des actions civiles terminées aura augmenté de 47,3% entre 1989 et 1998, alors que la durée de l'instance aura diminué. Les tribunaux japonais doivent donc veiller à utiliser de façon plus judicieuse les pouvoirs que leur confère le nouveau code de procédure civile pour accélérer le règlement des litiges, mais sans pour autant tomber dans un excès de simplification qui compromettrait la confiance des citoyens dans le fonctionnement de la justice civile<sup>46</sup>.

Ces statistiques sont loin d'avoir rendu obsolète le débat récurrent autour des dysfonctionnements du procès civil. En effet, bien que la durée moyenne des instances soit à la baisse, les observateurs soulignent que le fonctionnement de l'instance civile détourne le justiciable des prétoires. En premier lieu, en dépit des dispositions explicites de l'article 161 alinéa 1 du code de procédure civile, les plaidoiries ont quasiment disparu des instances au profit de l'écrit, ce qui met en cause à la fois le contrôle par le juge du déroulement de l'instance et le comportement du barreau. En second lieu, on souligne que pour plus d'une instance civile sur cinq devant les tribunaux de districts, un délai d'un an au moins est nécessaire. Pour certains types de litiges comme la propriété intellectuelle et industrielle, la solution du litige n'intervient qu'au bout de deux à trois ans en moyenne. Les causes de ces délais sont multiples : 1) la surcharge des magistrats et des avocats ; 2) l'impréparation des avocats qui empêche un examen concentré du litige ; 3) des lacunes dans la direction des débats. Les magistrats soulignent la responsabilité des avocats dont ils critiquent le manque de coopération dans l'organisation et le déroulement des procédures, tandis que le barreau dénonce l'insuffisance du nombre de magistrats. Des tentatives de réactivation de l'instance civile ont été mises en place d'abord dans le cadre des tribunaux de districts de Tôkyô et d'Ôsaka : il s'agit du système dit de "plaidoiries conciliatoires", *Benron ken wakai* : les parties en conflit, au lieu de régler leur différend dans un prétoire se réunissent de façon informelle dans le bureau du juge ou la salle de conciliation sous la direction d'un magistrat qui après avoir entendu oralement les prétentions des parties; proposera une solution de conciliation. L'inconvénient de cette procédure, pour de nombreux civilistes, est qu'elle n'apparaît guère compatible avec l'article 82 de la Constitution qui pose le principe du caractère public du procès. Par ailleurs, comme cette procédure simplifiée n'est pas véritablement légalement organisée, elle est laissée au bon vouloir des juges et de leurs capacités individuelles. Or, il va sans dire que les plaideurs ne pourront de ce fait contester l'aptitude et la compétence du magistrat dans la conduite d'une telle procédure, et ils se trouveront par voie conséquence privés de toute voie de recours au cas où ils auraient à subir un préjudice par ce fait. On comprend toutefois l'intérêt que les magistrats et les greffiers peuvent tirer de cette procédure en forme simplifiée qui contribue à une simplification et à un allègement de leurs tâches et permet aux plaideurs, si la conciliation aboutit, de maintenir une bonne qualité de relation. Elle présente néanmoins l'inconvénient, à l'expérience, de donner au juge un rôle exorbitant, lorsque celui-ci force la conciliation judiciaire, en agitant devant la partie récalcitrante la menace d'un rejet au fond.

---

<sup>46</sup> The Tokyo Bar Association, *Saibankan-ga tarinai nihon*. Le Japon en manque de juges, Tôkyô, 1998, Ki no jiyûsha, pp. 56 et s.

Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas de l'accueil pour le moins réservé du *Nichibenren* fait au nouveau code de procédure civile. En introduisant un nouveau système de prétoire en forme de table-ronde réunissant les plaideurs autour du juge, sans plaidoirie ni jugement en bonne et due forme, en autorisant le recours à la télévision pour le recueil des témoignages, les pouvoirs publics cherchent certes à diversifier les procédures en vue de leur simplification et d'en faciliter l'accès. Mais en contrepartie, non seulement les pourvois au civil ont été limités, mais, de plus, l'obligation faite aux personnes privées de produire les pièces et documents exigées par le juge, ne s'impose pas avec la même rigueur à l'Etat : il sera donc impossible d'utiliser directement, au cours d'une action civile, les pièces et enregistrements d'une action pénale ou concernant une affaire de délinquance juvénile. L'affaire n'est pas seulement théorique ; elle pose au Japon la question des rapports entre action civile et action pénale dans l'optique de la réparation du préjudice subi par les victimes, dans des conflits qui ont longtemps défrayé la chronique judiciaire comme celui du sang contaminé.

### Section III Les grandes tendances de l'évolution de la criminalité

Tableau 18 Evolution du nombre d'infractions au code pénal

année	affaires répertoriées par les services de police	proportion pour 100 000 habitants	nombre d'arrestations	taux d'arrestation
1994	2 426 694	1937	1 410 106	58,1%
1995	2 435 983	1940	1 406 213	57,7%
1996	2 465 503	1959	1 389 265	56,3%
1997	2 518 074	1996	1 376 119	54,7%
1998	2 690 267	2127	1 429 003	53,1%

La proportion pour 100 000 habitants concerne la population âgée de plus de 14 ans.

Source : *Keisatsuchô*, agence nationale de police, statistiques annuelles sur la criminalité.

Ces statistiques prennent en considération les accidents de la circulation résultant d'une faute professionnelle. Si l'on met à part cette catégorie particulière, on obtient des résultats sensiblement modifiés qui concernent les "infractions importantes", *Shuyôna hanzai*. Ainsi, pour 1998, le nombre d'affaires répertoriées par la police serait de 2 033 546, la proportion pour 100 000 habitants descendrait à 1608, le nombre d'arrestations ne serait que de 772 282 et le taux d'arrestation ne serait plus que de 38%. Il va sans dire qu'un tel taux peut varier de façon importante selon le type d'infractions : de 100% (jeux et paris illégaux) à 33,4% pour le vol simple. Les homicides et les vols qualifiés se situent respectivement à 97,7% et 76,3% (chiffres de 1998). Ces données sont également à mettre en correspondance avec les affaires effectivement portées à la connaissance de la police. Les comparaisons internationales permettent en outre à l'agence nationale de police de se féliciter à la fois du faible taux de criminalité dans l'archipel et des performances de la police nippone. On compterait ainsi en 1997, 4923 crimes et délits pour 100 000 habitants aux Etats-Unis, contre 1506 au Japon. Le taux d'arrestation s'établirait à 21,6%, contre 40%. Par rapport à la population globale le ratio de la criminalité s'établit, en 1998, toutes catégories confondues, à un crime et délit pour 62 habitants:

Tableau 19 Evolution du nombre d'infractions par auteurs (base 100 en 1994) et par grandes catégories reçues par les parquets

	1994	1995	1996	1997	1998
total	2 095 047 (100)	2 008 948 (96)	2 061 526 (98)	2 086 733 (100)	2 106 456 (101)
droit pénal	912 353 (100)	916 764 (101)	927 176 (102)	918 261 (101)	962 742 (106)
lois spéciales	85 222 (100)	95 486 (112)	90 634 (106)	88 735 (104)	85 487 (100)
code de la route	1 097 472 (100)	996 698 (91)	1 043 716 (95)	1 079 737 (98)	1 058 227 (96)

Par "loi spéciale" ou *Tokubetsu-hô*, on entend des lois qui bien qu'assorties de sanctions pénales ne sont pas intégrées au code pénal : loi sur les élections, la prostitution, la détention d'armes, le chanvre, les substances dangereuses, les psychotropes, les stupéfiants, l'immigration, le code de la route etc...

Source : *Kensatsu nenpô*, statistiques annuelles des parquets, 1999.

En 1998, la proportion des différentes infractions s'établissait de la façon suivante : 45,7% au titre du code pénal, 4,1% au titre des lois spéciales et 50,2% au titre de la violation du code de la route. Parmi les auteurs d'infractions passibles du code pénal, 681 518 cas d'homicides et de blessures involontaires résultant d'une faute professionnelle de conduite, soit 70,8% du total des infractions. Les homicides, avec 1728 cas, représentent 0,2% de l'ensemble et les auteurs de vol qualifié ayant entraîné la mort, au nombre de 4061, 0,4%.

Tableau 20 Décisions individuelles prises par les parquets

	poursuite	%	classement	%	transmis au TAF	%
1994	1 173 806	55,2%	658 163	30,9%	295 019	13,9%
1995	1 084 122	53,4%	673 477	33,2%	270 892	13,4%
1996	1 122 399	54,0%	677 479	32,6%	276 852	13,3%
1997	1 154 590	55,0%	650 265	31,0%	295 151	14,1%
1998	1 128 503	53,2%	695 630	32,8%	295 924	14,0%

TAF : tribunal des affaires familiales

Source : *ibid.*

En 1998, sur les quelque 1128 503 personnes poursuivies, 1 024 326, soit 90,8% ont fait l'objet d'une procédure en forme simplifiée, essentiellement pour infraction au code de la route. Le reste, soit 104 177 personnes, a été déféré soit devant les tribunaux sommaires (16,1%), soit devant les tribunaux de districts (83,9%), dont 25,5% pour vol et 17,9% pour infractions à la réglementation sur les stupéfiants. Par rapport au nombre d'infractions par auteurs reçues par les parquets, la proportion de personnes poursuivies s'établit à 44,0% et celle des personnes non poursuivies à 27,1%.

Les infractions au code de la route et aux lois spéciales sont plus systématiquement poursuivies que celles qui relèvent du code pénal et elles dépassent sensiblement la moyenne générale. Parmi les infractions du code pénal, celles qui sont les plus souvent poursuivies sont les vols qualifiés et les vols qualifiés ayant entraîné la mort (84,0%), la pornographie et la diffusion de matériaux pornographiques (82,8%), la corruption (75,8%), la violence en réunion (73,7%) et le viol (72,3%).

Tableau 21 Taux de poursuite par grandes catégories d'infractions

année	taux global	violation du code pénal	violation des lois spéciales	violation du code de la route
1994	64,1%	55,0%	70,7%	93,7%
1995	61,7%	55,3%	70,6%	93,7%
1996	62,4%	55,8%	74,2%	93,9%
1997	64,0%	56,8%	75,3%	95,9%
1998	61,9%	58,2%	74,5%	93,4%

Ce tableau ne tient pas compte des homicides et blessures involontaires résultant d'une faute professionnelle de conduite

Source : *ibid.*

#### Section IV L'action pénale devant les tribunaux

Tableau 22 Nombre de personnes déférées devant la justice pénale

année	nouvellement déferées	instance terminée	instance non terminée	taux de solution
1994	1 168 670	1 169 655	30160	97,5%
1995	1 079 849	1 079 663	39346	97,3%
1996	1 118 335	1 116 417	32264	97,2%
1997	1 149 613	1 149 652	32225	97,3%
1998	1 119 596	1 117 549	34272	97,0%

Ce tableau inclut les actions en forme simplifiée.

Source : *Shihô tôkei nenpô, vol.2, keiji-hen 1998*, statistiques annuelles de la justice, affaires criminelles.

Tableau 23 Nombre de personnes déférées devant la justice pénale par type de tribunal en 1998

	nouvellement déferées	instance terminée	instance non terminée
Cour suprême	1643	1490	699
cours d'appel	5670	5670	1640
tribunaux de districts	77496	76795	20839
tribunaux sommaires	1 034 787	1 033 594	11094

Source : *ibid.*

Tableau 24 Délais de jugement au pénal au premier degré : tribunaux de districts

durée	1993	1994	1995	1996	1997	1998
moins d'1mois	2,8%	2,8%	3,0%	2,8%	2,6%	2,4%
1 à 2 mois	38,4%	38,7%	39,7%	40,8%	42,3%	40,2%
2 à 3 mois	29,4%	30,1%	29,3%	29,9%	29,4%	30,9%
3 à 6 mois	22,1%	21,2%	20,8%	20,1%	19,2%	19,9%
6 mois à 1 an	5,2%	5,3%	5,2%	4,7%	4,6%	4,9%
1 à 3 ans	1,6%	1,7%	1,8%	1,5%	1,6%	1,5%
plus de 3 ans	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%

Source : *ibid.*

Tableau 25 Délais de jugements au pénal au premier degré : tribunaux sommaires

durée	1993	1994	1995	1996	1997	1998
moins d'1 mois	9,9%	9,1%	8,5%	7,3%	6,5%	5,8%
1 à 2 mois	54,6%	54,9%	54,4%	57,0%	59,1%	59,3%
2 à 3 mois	21,9%	22,9%	24,7%	23,3%	22,5%	23,7%
3 à 6 mois	10,7%	10,4%	10,0%	9,9%	9,4%	8,9%
6 mois à 1 an	2,1%	1,8%	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%
de 1 à 3 ans	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,5%
plus de 3 ans	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%

Source : ibid.

On observe une tendance lourde à une réduction légère de la durée de l'instance pénale au premier degré, tant au niveau des tribunaux de districts que des tribunaux sommaires. Alors qu'il fallait par exemple 3,5 mois en moyenne devant les tribunaux de districts en 1989 pour juger une affaire, il n'en faut plus que 3,1 en 1998. Devant les tribunaux sommaires, la durée moyenne de l'instance est passée de 2,6 mois à 2,2 mois. Toutefois, on observe des disparités assez forte selon que la décision est rendue par un juge unique ou un collège. Ainsi, devant le tribunal de district, la durée moyenne de l'instance pénale est de 8 mois pour un collège et de 2,7 mois pour un juge unique. La même différence se retrouve au niveau du nombre d'audiences - 5,7 pour un collège contre 2,4% pour un juge unique - et de l'écart moyen entre les audiences : 1,4 mois pour une décision collégiale contre 1,1 pour une décision rendue par un juge unique. La durée moyenne de l'instance dépend également du type d'infractions. Les plus longues - 10,2 mois en moyenne - sont les meurtres, suivis par les homicides par imprudence, la fraude fiscale et la corruption. Devant la juridiction d'appel, la grande majorité des affaires se résout aujourd'hui dans un délai de 3 à 6 mois, ce qui représente 42,2%, soit une durée moyenne de 4,1 mois pour 2,4 audiences. Enfin, s'agissant du 3<sup>ème</sup> degré, 35,6% des personnes sont jugées dans un délai de 2 à 3 mois, mais on observe une augmentation sensible de quatre points depuis 1994 de la proportion des personnes jugées dans un délai inférieur à un an tandis que la durée moyenne de l'instance passait de 6,7 mois en 1994 à 5,0 mois en 1998. Si l'on récapitule les données de la première à la dernière instance, 47,5% des accusés sont jugés dans un délai d'un an en 1998 contre 44,8% en 1994 et 31,4% entre un et deux ans contre 34,2% en 1994. La durée moyenne d'un procès pénal allant jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré est ainsi passée de 28,4 mois en 1989 à 23,2 mois en 1998.

Il existe cependant des cas exceptionnels où la durée globale de l'instance pénale peut se trouver sensiblement allongée :

Tableau 26 Instances pénales longues (par nombre de personnes concernées)

type de tribunal	année	nbre de personnes concernées (A)	instance pendante depuis plus de deux ans (B)	A/B %
Cour suprême	1997	546	81	14,8%
	1998	699	71	10,2%
cour d'appel	1997	1640	72	4,4%
	1998	1640	67	4,1%
tribunal de district	1997	20138	920	4,6%
	1998	20 839	913	4,4%
tribunal sommaire	1997	2147	10	0,5%
	1998	2538	10	0,4%

Source : ibid.

La tendance générale à une baisse de la longueur des instances pénales se confirme, même pour celles d'entre elles qui durent le plus longtemps. Logiquement, cette la longueur dépend du type de juridiction. Le reliquat d'instances pénales supérieures à deux ans est plus élevé pour la Cour suprême que pour les juridictions inférieures. Les délais pour les cours d'appel et les tribunaux de districts sont sensiblement comparables. En revanche, les instances longues devant les tribunaux sommaires demeurent l'exception, ce qui explique le faible pourcentage des personnes concernées, inférieur à 1%. Dans la durée, l'effort est assez remarquable : la Cour suprême avait connu un pic à 170 personnes en 1985, les cours d'appel à 202 en 1981, les tribunaux de districts à 5048 en 1979 et les tribunaux sommaires à 460 en 1981. La complexité des affaires vient en tête des raisons invoquées devant les cours d'appel et les tribunaux de districts, mais c'est la fuite de l'inculpé qui en est le plus souvent la cause devant les tribunaux sommaires. Et par catégorie d'infractions, l'homicide et la fraude fiscale se distinguent plus particulièrement par la longueur de l'instance : ainsi sur les 110 instances pénales répertoriées comme longues parce que dépassant trois ans en raison de leur complexité, on compte 32 meurtres et 14 affaires de fraude fiscale.

*Tableau 27 Nombre de pourvois devant la Cour suprême contre les décisions rendues au pénal par les cours d'appel*

année	condamnés en appel	nombre de recours	%
1994	3978	1402	35,7%
1995	4122	1556	37,5%
1996	4341	1583	36,5%
1997	4417	1663	37,6%
1998	4691	1840	39,2%

Source : *ibid.*

Les pourvois devant la Cour suprême ont ainsi tendance à augmenter d'année en année : plus 4,5% entre 1994 et 1998. Le motifs principaux de pourvois sont le caractère non approprié de la peine en vertu de l'article 411 alinéa 2 du code de procédure pénale (502 cas) et la violation de la Constitution (262 cas). En dehors de la motivation principale, l'erreur de fait vient en tête des motifs secondaires le plus souvent invoqués.

Au total, 1103 personnes ont vu leur requête rejetée sur 1490 s'étant pourvu devant la Haute juridiction. On voit bien ainsi que la Cour suprême ne fonctionne pas au pénal comme une juridiction du troisième degré, car elle statue essentiellement en droit et non sur les faits, sauf en cas d'erreur manifeste d'appréciation de ces derniers. La plupart n'ont fait l'objet pas d'un jugement en bonne et due forme, mais d'une simple décision d'irrecevabilité, soit au titre des articles 414 et 386 alinéa 1 du code de procédure pénale pour dépassement des délais de recours, soit parce que n'entrant pas dans les cas admis de recevabilité (articles 44 et 386 alinéas 1 et 3 du même code). On notera également le nombre important des désistements d'instance qui dépassent les 300. Il n'y a eu, au cours de la période considérée, que dix décisions de cassation : une pour violation de la Constitution (1997), deux pour contradiction avec la jurisprudence, trois pour violation de la loi et des règlements en vigueur, une pour caractère non approprié de la peine, deux pour erreur de fait, une pour motif autre.

Tableau 28 Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision définitive rendue au pénal par la Cour suprême

année	effectifs	rejet		cassation		rejet de l'action publique	désistement d'instance
		arrêt	décision	jugement	renvoi		
1994	1294 (100%)	6 (0,5%)	1019 (78,7%)	2 (0,2%)	1 (0,1%)	3 (0,2%)	263 (20,3%)
1995	1424 (100%)	17 (1,2%)	1084 (76,1%)	-	3 (0,2%)	5 (0,4%)	315 (22,1%)
1996	1436 (100%)	14 (1,0%)	1078 (75,1%)	1 (0,2%)	-	3 (0,2%)	340 (23,7%)
1997	1431 (100%)	7 (0,5)	1105 (77,2%)	2 (0,1)	-	1 (0,1%)	316 (22,1%)
1998	1490 (100%)	8 (0,5%)	1095 (73,5%)	-	1 (0,1%)	10 (0,7%)	376 (25,2%)

Source : ibid.

Tableau 29 Jugements rendus en matière criminelle en première instance (tribunaux de districts + tribunaux sommaires, hors procédure en forme simplifiée)

année	personnes jugées	culpabilité								relaxe	rejet de l'action publique	autres
		condamnés	peine capitale	travaux forcés	emprisonnement	amende (A)	détention	exemption de peine	amende (B)			
1994	60286 (100%)	59062 (98,0%)	8 (0,0)	55366 (91,8%)	2721 (4,5%)	925 (1,5%)	40 (0,1%)	1 (0,0%)	1 (0,0%)	60 (0,1%)	119 (0,2%)	1045 (1,7%)
1995	61475 (100%)	60046 (97,7%)	11 (0,0%)	56721 (92,3%)	2413 (3,9%)	859 (1,4%)	40 (0,1%)	2 (0,0%)	-	56 (0,1%)	128 (0,2%)	1245 (2,0%)
1996	64421 (100%)	63151 (98,0%)	1 (0,0%)	59692 (92,7%)	2478 (3,8%)	910 (1,4%)	65 (0,1%)	2 (0,0%)	3 (0,0%)	54 (0,1%)	131 (0,2%)	1085 (1,7%)
1997	69905 (100%)	65613 (98,1%)	3 (0,0%)	62139 (92,9%)	2337 (3,5%)	1060 (1,6%)	72 (0,1%)	-	2 (0,0%)	67 (0,1%)	141 (0,2%)	1084 (1,6%)
1998	68953 (100%)	67532 (97,9%)	7 (0,0%)	63854 (92,6%)	2436 (3,5%)	1164 (1,7%)	66 (0,1%)	2 (0,0%)	3 (0,0%)	61 (0,1%)	131 (0,2%)	1229 (1,8%)

Amende A : supérieure à 10000 yen ; amendes B : inférieure à 10000 yen

Source : ibid.

Comme on peut le voir sur ce tableau, les tribunaux japonais ne prononcent que très rarement la relaxe. Quelques dizaines d'individus par an tout au plus. Les taux de relaxe oscillent de 0,09% à 0,07% devant les tribunaux de districts pour la période considérée, et de 0,15 à 0,22% devant les tribunaux de districts. Ils dépassent toutefois 2% dans les affaires où des aveux n'ont pas été obtenus. Si l'on inclut les procédures en forme simplifiées, le nombre de décisions de culpabilité pour 1998 est de 1 076 000, dont 93% d'amendes. Face à ces

résultats, la question se pose de savoir dans quelle mesure les droits du justiciable sont effectivement garantis au cours de l'instance pénale. La réponse à cette question est mitigée. Il ne fait aucun doute que c'est en amont de la procédure, lors de l'enquête préparatoire de police, avant les poursuites, que ces derniers apparaissent comme étant les plus fragiles. Mais le faible taux de relaxe doit être également mis en parallèle avec la très faible proportion des rejets des demandes de mandat judiciaire présentées par les procureurs pour toute arrestation. Ces rejets représentent entre 0,03% et 0,09% des demandes dont le juge est saisi. Pour de nombreux observateurs, ces chiffres, plutôt que de souligner les performances de l'appareil répressif nippon, traduiraient surtout l'inhibition des magistrats vis-à-vis des parquets et des autorités de police et donc une perversion du principe du mandat judiciaire préalable.

Tableau 30 Nombre de peines de mort prononcées et par types d'infractions

année	nombre de condamnés	incendie volontaire	homicide	vol qualifié ayant entraîné la mort	infractions à la réglementation sur les explosifs
1989	2	-	2	-	-
1990	2	-	-	1	1
1991	3	-	1	2	1
1992	1	-	-	1	6
1993	4	-	2	2	-
1994	8	-	2	6	-
1995	11	-	-	11	-
1996	1	-	-	1	-
1997	3	-	1	2	-
1998	7	-	5	2	-
total	42	-	13	28	1

Source : *ibid.*

La peine de mort a été prononcée 42 fois en l'espace d'une dizaine d'années. Le Japon est critiqué par les organisations non gouvernementales telles que *Amnesty international*, la Fédération internationale des droits de l'homme à la fois pour le nombre d'infractions passibles de la peine de mort et pour la reprise sensible des exécutions depuis le début de la dernière décennie. Il n'existe pas de statistiques officielles sur le nombre d'exécutions car la date de celles-ci n'est jamais rendue publique. D'après certaines estimations officieuses, plus de 500 personnes auraient été exécutées depuis 1950, dont six en 1999. Trente-sept condamnés auraient été ainsi pendus entre 1993 et 1999, contre zéro entre 1989 et 1993. Le débat sur l'abolition de la peine capitale existe bien dans l'archipel mais ne mobilise guère l'opinion, dont les sondages montrent qu'elle est attachée à son maintien à hauteur de plus de 70%. Dans un arrêt du 6 avril 1955, la Cour suprême a reconnu la constitutionnalité de la peine de mort en arguant que celle-ci ne tombe pas sous le coup de l'article 36 de la loi fondamentale prohibant l'infliction de peines cruelles. Les conservateurs au pouvoir ont donc beau jeu de vouloir maintenir le *statu quo*. Ils profitent en cela de la médiatisation de grandes affaires criminelles, comme la secte *Aum* et des inquiétudes sécuritaires de la population nourries par le développement de la délinquance juvénile et la dégradation de la morale publique.

Au total, en 1998, l'ensemble des condamnés à une peine de prison ou de travaux devant les tribunaux de districts et les tribunaux sommaires, soit pour violation du code pénal, soit au titre des lois spéciales précitées se monte à 66290 personnes, dont 62708 à une peine inférieure à trois ans. Sur ce dernier chiffre, 42 031, soit 67%, ont bénéficié d'une mesure de

sursis assortie d'une mise à l'épreuve dans 12,5% des cas, soit 5253 personnes. Le sursis est plus généreusement accordé dans les infractions à la loi électorale (98,5%), à la loi sur l'immigration (95,7%), les affaires de corruption (93,0%) en cas de blessures par imprudence résultant d'une faute professionnelle (86%). Il est en revanche plus chichement prononcé dans les affaires de viol (49,4%), de blessures par imprudence ayant entraîné la mort (44,9%) et d'infraction à la législation sur les substances dangereuses (34,2%). D'après les statistiques du parquet pour 1998, la durée moyenne du sursis est de plus de trois ans (67,6% des cas).

*Tableau 31 Condamnés en première instance bénéficiant du sursis assorti de mesures de probation*

tribunaux de districts								
année	travaux forcés				emprisonnement			
	total	moins de 3 ans (A)	sursis (B) et % de B/A	probation (C) et % de C/B	total	moins de 3 ans (D)	sursis (E) et % de E/D	probation (F) et % de F/E
1994	42256	43584	27205 (62,4%)	3618 (13,3%)	2721	2721	2532 (93,1%)	61 (2,4%)
1995	48114	45157	28600 (63,3%)	3526 (12,3%)	2413	2413	2209 (91,5)	65 (2,9%)
1996	51404	48405	31086 (64,2%)	3672 (11,8%)	2478	2478	2289 (92,4)	52 (2,1%)
1997	53761	50567	33162 (65,6%)	3853 (11,6%)	2337	2336	2184 (93,5%)	50 (2,3%)
1998	54558	50976	33350 (65,4%)	3985 (11,9%)	2436	2436	2286 (93,8%)	69 (3%)
tribunaux sommaires								
1994	9110	6005 (65,9)	1247 (20,8)					
1995	8607	5594 (65,0%)	1224 (21,9%)					
1996	8288	5432 (65,5%)	1150 (21,2%)					
1997	8378	5529 (66,0%)	1138 (20,6%)					
1998	9296	6395 (68,8%)	1199 (18,7%)					

Source : *ibid.*

*Section V Les principales statistiques relatives au système pénitentiaire*

*Tableau 32 Superficie moyenne par détenus (chiffres de 1997)*

Cellule individuelle	trois tatamis soit 6m2
Cellule collective	huit à dix tatamis soit 17m2 à 22m2 pour 5 à 10 détenus

Les cellules dans les quartiers réservés aux étrangers sont généralement individuelles, plus spacieuses et dotées d'un lit.

Source : *Kyôsei tôkei nenpô*, statistiques pénitentiaires, rapport annuel 1998.

Tableau 33 Solde mensuelle moyenne versée aux détenus (chiffres de 1998)

3984 yen pour 40 heures de travail par semaine, 8 heures par jour

Source : ministère des Affaires Juridiques, *Hanzai hakusho*, livre blanc sur la criminalité, édition de 1999

Cette somme n'est pas intégralement versée. La part qui revient immédiatement au détenu dépend de son grade - il y en a quatre - le reste constitue une sorte d'épargne forcée - non revalorisée - qui lui est versée à l'expiration de sa peine. Cette solde constitue une "gratification" et non un "salaire" qui serait la contrepartie d'un travail. Des primes peuvent être également octroyées pour des suggestions concernant la sécurité du travail ou le fonctionnement des machines, pour compenser des heures de travail supplémentaires ou en cas de travail dangereux. Elles s'accompagnent éventuellement d'un avancement de grade consécutif au nombre de points dont le cumul est susceptible d'ouvrir un droit à la libération conditionnelle, mais uniquement après l'accomplissement du tiers de la peine et de 10 ans en cas de condamnation à perpétuité. Cette gratification peut être naturellement totalement ou partiellement amputée en cas de détérioration intentionnelle de matériel, de faute grave, ainsi qu'en cas de sanction disciplinaire. En dehors de cette solde, les détenus peuvent, en dehors des heures de service, et sous conditions, travailler pour leur propre compte : en mars 1999, ils étaient 149 détenus dans ce cas, pour un complément de revenus se montant à 4235 yen mensuels.

Les objets et pièces créés et fabriqués par les détenus dans les quelque 20 ateliers de fabrication spécialisés allant de l'imprimerie, à la couture, en passant par la métallurgie ou l'ébénisterie n'intègrent pas le circuit commercial ordinaire. Ils sont exposés et vendus au cours d'une exposition nationale à Tôkyô et d'expositions régionales particulières qui ont lieu chaque année au début du mois de juin. Le produit généré par les travaux des détenus se montait en 1998 à plus de 11 milliards de yen, intégralement reversé au budget de l'Etat.

Tableau 34 Les personnels de l'administration pénitentiaire. Statistiques comparatives

	personnel des prisons			
	nombre	/ pour 100 000 h.	indice	année de référence
Japon	17 077	13,5	100	1998
Amérique	385 957	145,5	1 078	1996
Grande-Bretagne	42 683	81,4	603	1999
Allemagne	35214	43,4	321	1994
France	24 919	42,5	315	1997

Tableau 35 Evolution moyenne de la population carcérale par jour

année	nombre de gardiens	nombre de détenus
1994	17 034	46 573
1995	17 044	46 535
1996	17 055	48 395
1997	17 067	50 091
1998	17 075	51 986

Source : pour les deux tableaux qui précèdent : bureau des comptes, secrétariat général du ministre des Affaires Juridiques, novembre 1999. "Kyôsei shisetsu ni okeru shuyô jôkyô", les capacités d'accueil dans les établissements pénitentiaires, *Jiyû to Seigi*, janvier 2000, vol. 51 n°1. Les établissements pénitentiaires en question sont les prisons et les maisons d'arrêt.

Le Japon dispose des effectifs de personnel pénitentiaire les plus faibles parmi les principaux pays développés. Rapporté à la proportion pour 100 000 habitants, l'écart avec les Etats-Unis est impressionnant : il est dix fois inférieur. Si l'écart est moindre avec la France ou l'Allemagne, il est néanmoins significatif. La densité du personnel pénitentiaire est, dans les deux derniers pays, trois fois supérieure à celle enregistrée dans l'archipel. Par ailleurs, l'encadrement des détenus est tout à fait remarquable - un gardien pour trois prisonniers - même si ce ratio s'est quelque peu détérioré : le nombre de gardiens n'a pas fondamentalement évolué depuis 1994, mais, dans le même temps, la population carcérale journalière s'est accrue de plus de 5400 personnes (tableau 36).

Tableau 36 Nombre de détenus dans les prisons japonaises par catégorie (décembre 1998)

classe	catégorisation	nombre	%
A	détenus non dangereux, faible propension à la criminalité	8399	19,4%
B	détenus dangereux à forte propension à la criminalité	22153	51,2%
F	étrangers justifiant un traitement particulier par rapport aux nationaux	1197	2,8%
I	détenus purgeant une peine d'emprisonnement simple	94	0,2%
J	mineurs	13	0,0%
L	détenus exécutant une peine supérieure à huit ans	3012	7,0%
Y	jeunes adultes de moins de 26 ans	3368	7,8%
M	handicapés mentaux	444	1,0%
P	handicapés physiques	475	1,1%
W	femmes	2039	4,7%
HC		2051	4,7%
<b>total</b>		<b>43245</b>	<b>100%</b>

Source : *Kyōsei tōkei nenpō 1999*, op. cit., rapport 1999.

Le classement de la population carcérale est fonction du sexe, de la nature de la peine et des caractéristiques psychologiques et physiologiques propres à chaque condamné. A chaque catégorisation correspond un type donné d'établissement : 23 établissements pénitentiaires accueillent les condamnés de classe A et 33 de classe B. La moitié de la population carcérale est classée dans la catégorie des criminels endurcis : multirécidivistes, gangsters et individus dangereux. Les *Yakuzas* représentent 23,6% des condamnés et 36,2% des détenus de classe B. Il y a donc dans les prisons japonaises une surreprésentation de la criminalité organisée.

L'administration pénitentiaire, comme l'ensemble du ministère des Affaires Juridiques, est fortement consommatrice de dépenses en personnel (tableaux 37 et 38) : la rémunération des agents et leurs primes atteignent près de 80% des dépenses de ce poste, les dépenses générales n'en représentant environ que 20%, dont la moitié consacrée aux bâtiments, équipements et aux activités des détenus.

Les frais de nourriture absorbent près de la moitié du coût journalier d'un détenu. Les frais de chauffage sont inférieurs aux frais médicaux - les cellules japonaises ne sont pas chauffées - et les frais d'éducation sont particulièrement faibles, inférieurs de moitié au coût moyen de l'uniforme. Cette statistique officielle ne prend toutefois en considération que les frais directs occasionnés pour l'entretien d'un détenu. Le coût unitaire, rapporté à l'ensemble de l'administration pénitentiaire, c'est-à-dire intégrant les dépenses de personnel et d'équipement, se montait en 1998 à 13 243 yen par détenu, soit 4 833 990 yen en glissement annuel (tableau 39).

*Tableau 37 Le budget actuel du système pénitentiaire (pour 1000 yen).  
Répartition par masses*

		<b>exercice 1999</b>	<b>exercice 1998</b>	<b>variation</b>	<b>indice</b>	<b>nature</b>
direction des Corrections du ministère des Affaires Juridiques		53,613	53,553	+60	100.1	avec dépenses de personnel
		51,913	51 868	+45	100.1	dépenses générales
administration pénitentiaire		200,46, 864	194,937,983	+5,528,881	102.8	avec dépenses de personnel
		41,753,767	39,152, 721	+2,601, 046	106.6	dépenses générales
détails	institutions pénitentiaires	165,222,747	161,630,969	+3,592,778	102.2	avec dépenses de personnel
		6,509,650	5,845,707	+663,943	111.4	dépenses générales
	hébergement et accueil	31,429,884	29,612,906	+1,816,978	106.1	dépenses générales
	travail pénal	3,814,233	3,694,108	+120,125	103.3	dépenses générales
dépenses d'entretien et de maintenance		16,133 ,656	14 ,054 ,369	+2,059,287	114.7	dépenses d'équipemen t
total		216,634,133	209,045,905	+7,588,228	103,6	
détails	dépenses de personnel	158,714,797	155,786,947	+2,927,850	101,9	
	dépenses générales	41,805,680	39,204,589	+2,601,091	106.6	
	dépenses d'équipement	16,113,656	14,054 ,69	1,059,287	114.7	

*Source* : bureau des comptes, secrétariat général du ministre des Affaires Juridiques, novembre 1999.

Tableau 38 Le budget actuel du système pénitentiaire. Répartition par postes (1999)

crédits affectés au système pénitentiaire : 200,466,864 =100% ( pour 1000 yen)		
dépenses de personnel	158,713,097	79,2%
- traitement de base du personnel	92,591,001	46,2%
- primes	49,508,318	24,7%
- heures supplémentaires	16,299,760	8,1%
- divers	3,476,901	0,2%
dépenses générales	41,753,767	20,8%
- maintenance, équipement, entretien	20,779,160	10,4%
- nourriture et approvisionnements	11,480,356	5,7%
- dédommagement frais réels de la police départementale	3,476,901	1,7%
- indemnités de déplacement	2,467,448	1,2%
- prix et récompenses	1,441,388	0,7%
- autres :	2,108,514	1,1% dont :
uniforme des gardiens	472,360	(22,4%)
uniforme des détenus	854,479	(40,5%)
frais de fourniture travail pénal	177,320	(8,4%)

Source : ibid.

Tableau 39 Coût journalier d'un détenu (1999)

total dépenses par jour et par détenu : 1235 yen	
nature	montant
frais de nourriture	530 yen
éclairage et eau courante	225 yen
équipements et accessoires ordinaires	116 yen
frais médicaux	97 yen
chauffage	82 yen
gratifications	73 yen
déplacements	52 yen
uniforme	36 yen
éducation	17 yen
autres	7 yen

Source : ibid.

### Chapitre III Les personnels de justice et leur répartition

#### TITRE I LES EFFECTIFS DE LA MAGISTRATURE ET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES JURIDIQUES

##### Section I L'évolution des effectifs de juges et des agents du ministère

Tableau 40 Distribution des magistrats par catégories (1999)

	nombre de juges	nombre de magistrates	proportion de magistrates
Cour suprême	15	0	-
présidents de Cour d'appel	8	0	-
juges	1385	107	7,7%
assesseurs	735	160	21,8%
juges des tribunaux sommaires	806	40	5,0%
total général	2949	307	10,4%

Source : direction du personnel, secrétariat général de la Cour suprême.

Les juges au sens strict, *hanji*, représentent près de la moitié des effectifs de la magistrature. La profession est peu féminisée. On ne compte en moyenne en effet que 10,4% de femmes juges et aucune d'entre elles n'était à la tête d'une cour d'appel ou ne siégeait alors à la Cour suprême. A noter qu'au sortir du Centre national d'études judiciaires, sur les trois dernières promotions de juges assesseurs nouvellement nommés en 1997, 1998, 1999, soit respectivement 102, 93 et 97 personnes, on ne compte respectivement que 26, 21 et 18 femmes. L'article 97 alinéa 1 de la loi fondamentale a renvoyé au législateur le soin de fixer les effectifs de la Cour suprême<sup>47</sup>. Cette disposition a été parfois critiquée car elle pourrait autoriser la Diète agissant de concert avec le Cabinet à modifier le nombre juges de la Haute juridiction pour des motifs d'opportunité politique.

Tableau 41 Effectifs des tribunaux inférieurs

type de tribunal	juges	juges assesseurs
Cour d'appel	280	
tribunaux de districts	910	530
tribunaux des affaires familiales	200	150
tribunaux sommaires	810	

Source : *Nihon no saiban*, les tribunaux japonais, publication du secrétariat général de la Cour suprême, 1997.

Tableau 42 Les personnels de la justice dans la fonction publique japonaise

effectifs généraux	4 491 000 agents	100%
fonction publique de l'Etat	1 148 000 agents	25,6%
fonction publique locale	3 343 000 agents	74,4%
juges et personnels auxiliaires	25 000 agents	0,6%
procureurs	2000 agents	0,1%

Source : *Kokka kômuin kyûyô no shiori*, guide des traitements des fonctionnaires de l'Etat, bureau des traitements de la Haute autorité de la fonction publique, 1999.

<sup>47</sup> Loi précitée sur les tribunaux, article 5 paragraphes 1 et 3

Les magistrats, tout comme les personnels auxiliaires, font partie des agents de l'Etat de catégorie spéciale, *Tokubetsu shoku*, - au même titre que par exemple les personnels de la Diète et les membres des forces d'autodéfense, représentant 7,2% du total des agents de l'Etat et des collectivités territoriales<sup>48</sup>. Cette qualification emporte un statut distinct des autres fonctionnaires et ils ne sont pas soumis aux recommandations de la Haute autorité de la fonction publique.

Tableau 43 Evolution des effectifs budgétaires de la justice japonaise depuis Meiji

Meiji	Magistrats	Avocats	Procureurs	Total	
1890	1531	1345	481	3357	
1898	1239	1540	482	3164	
1902	1208	1727	363	3298	
1907	1222	2026	387	3665	
<b>Taishō</b>					
1912	1129	2036	390	3055	
1917	903	2665	389	3957	
1922	1150	3369	578	5097	
1924	1155	5485	574	7214	
<b>Shōwa</b>					
1926	1136	5938	564	7638	
1930	1249	6599	657	8505	
1935	1391	7075	648	9114	
1940	1541	5498	734	7773	
1945	1189		658		
1949	2139 (1411)	5855	1667 (930)	9661 (8196)	265
1950	2261 (1533)	5862	1675 (930)	9798 (8325)	269
1955	2327 (1597)	5994	1717 (1000)	10038 (8591)	264
1960	2387 (1687)	6439	1761 (1044)	10587 (9710)	345
1965	2491 (1760)	7395	1839 (1077)	11725 (10232)	526
1970	2605 (1838)	8888	1983 (1132)	13476 (11858)	507
1975	2696 (1905)	10528	2086 (1173)	15310 (13606)	472
1980	2747 (1956)	11759	2092 (1173)	16598 (14888)	486
1985	2792 (2001)	12937	2092 (1173)	17821 (16111)	486
<b>Heisei</b>					
1989	2818 (2017)	13900	2092 (1173)	18810 (17090)	506
1991	2828 (2022)	14433	2092 (1173)	19353 (17628)	605
1993	2842 (2036)	14953	2092 (1173)	19887 (18162)	630
1995	2864 (2058)	15540	2092 (1173)	20496 (18771)	740
1997	2899 (2093)	16398	2161 (1242)	21458 (19733)	734
1998	2919 (2113)	16853	2193 (1274)	21965 (20240)	812
1999	2949 (2143)	17283	2223 (1304)	22455 (20730)	1000

1) Les chiffres entre parenthèses concernent les effectifs des juges diminués du nombre de magistrats des tribunaux sommaires et d'assistants-procureurs.

2) 1890 est la date de mise en application de la loi sur l'organisation des tribunaux.

3) 1949 est la date de mise en application de la loi sur le concours d'accès à la justice.

Source : direction du personnel, secrétariat général de la Cour suprême.

Ces données sont apparemment claires. En réalité, elles le sont beaucoup moins. Les documents officiels précités ne font en effet ressortir que les effectifs budgétaires communiqués par le ministère des Affaires Juridiques à la Diète. La Cour suprême dispose de chiffres légèrement différents, car les calculs sont effectués dans le cadre de la loi de 1951

<sup>48</sup> Loi n°120 modifiée du 21 octobre 1947 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, article 2 alinéa 2, paragraphe 13.

sur les effectifs légaux des personnels de justice. Ce point a suscité de vives discussions au cours de la 13<sup>ème</sup> session de la commission de réforme des institutions judiciaires qui s'est tenue le 22 février 2000. Certains membres de la commission ont jugé anormal qu'il y ait une différence d'appréciation entre le nombre d'avocats qui correspond aux effectifs réels et le nombre de juges et de procureurs qui ne sont mentionnés qu'au titre des effectifs légaux ou budgétaires. Ils ont fait valoir qu'il était difficile de discuter d'une éventuelle augmentation du nombre de juges, s'ils n'avaient pas en leur possession les chiffres réels. Le représentant du secrétariat général de la Cour suprême indiqua que les chiffres communiqués étaient ceux du mois d'avril, après la révision annuelle de la loi de 1951 fixant les effectifs réglementaires des personnels des tribunaux, et qu'en conséquence les chiffres publiés correspondaient aux effectifs réels à cette date. Cette explication ne semble pas avoir convaincu les membres de la commission qui s'étonnent que les statistiques en question soient dès lors identifiées comme reflétant les effectifs réglementaires, c'est-à-dire un plafond, sans rapport nécessaire avec la réalité du nombre de juges. Cette incertitude sur les effectifs réels de la justice a été relevée à plusieurs reprises par le barreau, critiquant la rétention d'informations exercée par les services du secrétariat général de la Haute juridiction, comme allant à l'encontre du mouvement en faveur de l'élargissement de l'accès à l'information qui touche les administrations centrales et les gouvernements locaux.

Les effectifs de la justice ont connu une progression lente depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, et notamment depuis l'avènement du constitutionnalisme qui s'accompagne d'une restructuration d'ensemble de l'appareil judiciaire. Ils doublent entre 1890 et 1940 et ils triplent entre 1940 et 1999. Mais cette progression est principalement due à l'essor de la profession d'avocat, la seule à connaître un développement continu, alors que le nombre de magistrats stagne ou baisse jusqu'en 1945. Même si la démocratisation du régime et la modification du système de recrutement des professions judiciaires se traduisent par un nombre de magistrats plus élevé, en termes absolus, leur nombre demeure faible : en l'espace d'un demi-siècle, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fondamentale en 1947, les effectifs budgétaires de juges, toutes catégories confondues, ont augmenté de 810, ce qui représente un accroissement moyen de 16 juges par an, soit une hausse pour l'ensemble de la période, de 27,4% des effectifs. Le nombre de juges n'a pas fondamentalement changé depuis la fin du siècle dernier : alors que depuis 1945 le nombre de procès a triplé, - voir quintuplé pour les seules affaires civiles - les effectifs budgétaires de juges n'ont augmenté que de 1,3. Comme le signalait encore récemment un observateur attentif de la justice japonaise : "depuis les années 1890, les effectifs budgétaires de juges n'ont augmenté que de 30% environ. De ce fait, dans les grandes agglomérations, on assiste à une stagnation endémique des procédures, en liaison avec une hausse explosive du nombre de procès. Une situation qui n'est plus tenable et qui ne saurait être résorbée par les seules artifices d'une amélioration de la procédure ou des réformes institutionnelles...Le système judiciaire du pays est dorénavant frappé de collapsus"<sup>49</sup>.

Les tribunaux japonais doivent faire face à une recrudescence des actions civiles que nul ne conteste. D'après les chiffres officiels en provenance de la Cour suprême, entre 1992 et 1998, le nombre d'affaires civiles portées devant les tribunaux est en augmentation de 31% : les procédures d'exécution devant les tribunaux de districts de 67%, les litiges relatifs à la propriété industrielle de 36%. Mais la progression la plus spectaculaire a été celle des déclarations de faillite devant les tribunaux de districts qui sont passées de 60291 cas en 1997 à 111 617 en 1999, dont 105 460 cas de faillite personnelle. Une situation que l'on explique, dans les milieux autorisés, par le contrecoup de l'éclatement de la bulle spéculative au début

<sup>49</sup> Kaneko Hajime, *Saibansho-hô*, le droit des tribunaux, Tôkyô, 1994, Yûhikaku, p. 222.

des années 1990 et de la récession économique qui a frappé l'archipel au milieu de la dernière décennie. D'où la question de savoir si les tribunaux japonais peuvent absorber ce surcroît contentieux, sans risquer l'engorgement ou le "stress par excès de volume", selon l'expression des politologues.

*Tableau 44 Effectifs comparés des professions judiciaires (1997)*

	Etats-Unis	Grande-Bretagne	Allemagne	France	Japon
effectifs	940508	82653	111315	35695	21458
/100 000 hab.	325,5	158,3	135,7	61,3	17
avocats	90611	8 868	85105	29395	16398
/100 000 hab.	339,87	154,89	103,77	50,15	13,0
juges	30888	3170	20999	4900	2899
/100 000 hab.	11,6	6,07	25,6	8,4	2,3
avocats/juges	29,35	25,51	4,05	6,00	5,66

Source : ibid.

D'après une estimation de la Cour suprême, les professions judiciaires (juges, procureurs, avocats) représenteraient quelque 21 000 personnes en 1999, contre 940 000 aux Etats-Unis, 111 000 en Allemagne, 83 000 en Grande-Bretagne et 36 000 en France, dont plus de deux-tiers d'avocats. A titre de comparaison, rapporté à la population globale, il y aurait au Japon (chiffres de 1997), un professionnel du droit pour 6400 habitants, (dont un avocat pour 7700 habitants), un pour 290 personnes aux Etats-Unis (dont un avocat pour 300 habitants), un pour 660 habitants en Grande Bretagne, (dont un avocat pour 700 habitants), un pour 720 habitants en Allemagne (dont un avocat pour 960 habitants), un pour 1460 en France (dont un avocat pour 1980 habitants). Si l'on s'en tient aux seuls juges, il y aurait un magistrat pour 8000 habitants aux Etats-Unis (avec un juge fédéral pour 150 000 habitants), un pour 4000 en Allemagne, un pour 20 000 en Grande Bretagne et un pour 60 000 au Japon. Quant aux procureurs, on en dénomberrait un pour 100 000 habitants au Japon, contre pour 10 000 aux Etats-Unis, un pour 24 000 en Grande Bretagne, un pour 15 000 en Allemagne et un pour 42 000 en France. Si l'on affecte du coefficient 100 le rapport des membres des professions judiciaires pour 100 000 habitants au Japon, on obtient les résultats suivants : Etats Unis : 671 (juges), 1150 (procureurs) et 2487 (avocats) ; Angleterre : 388, 400 et 1134 ; Allemagne : 1506, 640 et 870 ; France : 494, 240 et 377.

Indépendamment de toute considération liée à l'arrière-plan culturel et à la conception de la justice dans ces différents pays, il apparaît clairement que le Japon, dont la population est le double de celle de la France - 126 166 millions en 1999 - est sous-développé sur le plan judiciaire. Compte tenu de sa démographie, le Japon devrait compter 63 203 avocats pour atteindre le niveau français, ou entre 150 000 et 190 000 pour se mettre au niveau britannique ou allemand.

*Tableau 45 Les personnels du ministère des Affaires Juridiques*

	administration centrale	établissements divers	services extérieurs	établissements particuliers	services détachés	total
1993	816	21016	15753	11265	1802	50652
1994	816	21034	15958	11265	1785	50858
1995	816	21104	16067	11272	1772	51031
1996	814	21145	16128	11300	1758	51145
1997	817	21157	16169	11325	1746	51214
1998	815	21164	16155	11346	1715	51195
1999	815	21190	16101	11357	1688	51151

Les "établissements divers" comprennent principalement les 74 prisons et les 53 centres d'éducation surveillée pour les mineurs délinquants. Les "services extérieurs" comprennent les 50 bureaux régionaux du ministère et les 50 offices de probation. Les "établissements spécialisés" désignent les 59 parquets. Les "services détachés" désignent les commissions - nationale et locales - de sécurité publique.

*Source* : bureau du personnel, ministère des Affaires Juridiques, novembre 1999.

Au cours des sept dernières années, l'évolution des effectifs du ministère des Affaires Juridiques fait apparaître une stabilité du nombre d'agents affectés à l'administration centrale et une augmentation -légère - des effectifs de terrain, en province notamment. Sur le long terme, plusieurs observations s'imposent. Depuis le début des années 1980, les effectifs du ministère n'ont cessé de progresser, même si l'on observe une légère décreue entre 1998 et 1999 (-44 agents). Dans le même temps, les effectifs budgétaires de la fonction publique de l'Etat ont décreu. Ils sont actuellement à un niveau inférieur à celui de 1964. On peut donc en conclure que l'évolution des effectifs du *Hômushô* et de la fonction publique ont subi un cheminement inverse. Alors que l'un des points d'orgue de la réforme administrative était la réduction du nombre de fonctionnaires, le ministère des Affaires Juridiques a su tirer son épingle du jeu. Si l'on affecte par exemple de l'indice 100 le nombre des fonctionnaires de l'Etat et des agents du ministère des Affaires Juridiques en 1965, cet indice est à l'heure actuelle de 107 pour le ministère des Affaires Juridiques et de 99 pour la fonction publique de l'Etat. Quoi qu'il en soit, comme on peut le constater à la lecture de ces données, les variations, à la hausse ou à la baisse, sur une période de 35 ans, sont relativement limitées.

## *Section II La charge de travail des juges*

D'une manière générale, le nombre des instances pénales nouvelles et terminées représentant approximativement le double de celui des instances civiles, les premières pèsent davantage sur la charge des juges. Mais il existe néanmoins des disparités importantes selon le type de tribunal. Le poids que représente les instances pénales est beaucoup plus important au niveau des juridictions inférieures. Ainsi, pour les tribunaux sommaires, cette charge est quatre fois plus lourde que pour les actions civiles. En revanche, la tendance se renverse dès les tribunaux de districts : la charge que représente les actions civiles est au minimum trois à quatre fois plus lourde. Sur le plan quantitatif, ce sont les juges des tribunaux sommaires qui sont le plus chargés, mais ce constat doit être relativisé. Les juges des tribunaux sommaires gèrent des contentieux mineurs. Il n'en est évidemment pas de même pour les juges de la Cour suprême, dont la charge de travail est supérieure à la moyenne générale, les juges des cours d'appel apparaissant relativement favorisés. Ces données doivent être toutefois appréciées avec prudence, car elles ne constituent que des moyennes arithmétiques ; elles ne tiennent pas compte des actions pendantes, ni de circonstances locales particulières.

*Tableau 46 Charge de travail des juges de la Cour suprême au civil et au pénal en 1998*

actions civiles	charge moyenne par juge	actions pénales	charge moyenne par juge
3521	234	1643	109
<b>charge globale par juge : 343</b>			

Ce tableau, comme ceux qui suivent, ne tient compte que des procès.

Tableau 47 Charge de travail des juges des cours d'appel au civil et au pénal en 1997

actions civiles	charge moyenne par juge	actions pénales	charge moyenne par juge
20050	71	5616	20
<b>charge globale par juge : 91</b>			

Tableau 48 Charge de travail des juges des tribunaux de districts au civil et au pénal en 1997

actions civiles	charge moyenne par juge	actions pénales	charge moyenne par juge
606 655	421	75834	52
<b>charge globale par juge : 473</b>			

Tableau 49 Charge de travail des juges des tribunaux sommaires au civil et au pénal en 1997

actions civiles	charge moyenne par juge	actions pénales	charge moyenne par juge
276 810	341	1 066 773	1317
<b>charge globale par juge : 1658</b>			

Tableau 50 Moyenne générale de la charge de travail des juges en 1997

actions nouvelles			
actions civiles	charge par juge	actions pénales	charge par juge
456 033	157	1 149 613	396
actions terminées			
actions civiles	charge par juge	actions pénales	charge par juge
453 847	156	1 149 652	396

Les tableaux 46 à 50 ont été confectionnés à partir des statistiques judiciaires annuelles.

Ces évaluations sont néanmoins de nature à alimenter les discussions sur le surmenage des magistrats. En mai 1996, une enquête du barreau japonais auprès de collègues ayant dans le passé exercé des fonctions de juge, indique que 80,2% d'entre eux estimaient avoir été "très occupés" durant leur carrière de magistrat, ce qui les avait obligés à "conduire les procédures sans prendre le temps de lire les procès-verbaux d'audience", à "limiter l'audition des témoins et les constatations sur les lieux qui prennent du temps". Au cours du 16<sup>ème</sup> symposium sur la justice qui s'est tenu en novembre 1996, la deuxième sous-commission du *Nichibenren* chargée d'étudier plus spécialement le travail des juges et des procureurs avait effectué des enquêtes plus fines, montrant qu'en l'espace de 10 ans, entre 1985 et 1995, le nombre d'actions civiles nouvelles portées devant le tribunal de district de Tôkyô avait augmenté de 60%, alors que le nombre de magistrats affectés n'avait augmenté que de 21%, ce qui impliquait une charge de 230 affaires par juge et même de 240 pour l'annexe de Hachioji. Il aurait fallu sept juges supplémentaires pour ramener cette charge à 150 affaires. La Cour suprême a dû reconnaître devant la Diète que la charge de travail d'un juge d'une chambre civile du tribunal de district de la capitale était de 270 à 280 affaires, mais que dix ans plus tard, grâce à un effort de recrutement portant sur 606 magistrats, cette charge était tombée à 210 à 220 affaires. Pour les tribunaux de districts d'Osaka et de Nagoya, cette charge était estimée respectivement à 232 affaires et 251 affaires, ce qui nécessitait, 22 et 11,5 juges supplémentaires. Le même constat pouvait être effectué pour les tribunaux de districts de moyenne importance : 226 affaires à Sendai, 300 à Kôbe, 254 à Kyôto. Les sous-effectifs seraient également importants au niveau des petites annexes, dont le fonctionnement pâtit des réductions de personnel, des restructurations internes qui rendent impossible la collégialité, et d'une rotation accélérée des magistrats qui nuit au traitement continu des affaires. Pour le

*Nichibenren*, l'augmentation des effectifs des juges - et par voie de conséquence des moyens budgétaires de la justice - se justifie d'un triple point de vue : 1) le soutien aux petites juridictions mises à mal par les redéploiements d'effectifs intervenus dans le cadre de la réorganisation de la carte judiciaire ; 2) la réduction du surcroît de travail infligé aux juges ; 3) la réactivation du procès civil et du procès pénal par une réorganisation de la marche de l'instance plus efficace et plus soucieuse des droits du justiciable<sup>50</sup>.

Sur la question du calcul de la surcharge de travail des juges, le barreau japonais et la Cour suprême ne sont point d'accord. C'est ainsi que les statistiques mises au point par la Haute juridiction et le *Nichibenren* à propos de la durée des instances ne coïncident pas : en 1993, par exemple on observait un écart considérable de dix mois entre les estimations de la Cour suprême et celles du barreau quant à la durée d'une instance civile devant le tribunal de district, selon qu'on y inclut le contentieux administratif et les actions civiles qui ne renferment pas de différends majeurs ainsi que les conséquences d'un changement de magistrat en cours d'affaire. Le *Nichibenren*, souligne ainsi les nombreux dysfonctionnements entraînés par un nombre de juges insuffisants : direction autoritaire des débats, imposition de la conciliation judiciaire, expéditions des affaires rendant impossible tout examen sérieux, décisions de justice non satisfaisantes etc... Un sous-développement de la magistrature que le barreau met sur le compte du peu d'attrait de la profession ; contrôle tatillon exercé sur les carrières par la Haute juridiction ; dégradation des conditions de travail ; hiérarchisation excessive de la grille salariale ; budget déficient. Les juges soulignant de leur côté l'irresponsabilité des avocats incapables de se mettre d'accord sur le calendrier des audiences et la propension des avocats à rejeter sur le système judiciaire leurs propres faiblesses<sup>51</sup>.

Selon les statistiques de 1997 émanant du secrétariat général de la Cour suprême, chaque juge traite en moyenne de 145,8 affaires par an. Mais certains juges de tribunaux de districts doivent faire face à près de 300 affaires. Tout magistrat est tenu de rapporter mensuellement à la Cour suprême le volume des affaires expédiées. C'est un élément qui entre en considération dans la promotion ou le choix d'une nouvelle affectation et qui pousserait, selon, les observateurs, les magistrats à accélérer la conclusion des litiges en imposant la conciliation judiciaire. Les témoignages abondent de magistrats surmenés contraints à faire des heures supplémentaires et à rédiger à domicile, pendant les week-ends, les décisions de justice sur leur ordinateur personnel. Certaines études incriminent aussi le fait que nombre de juges sont éloignés de prétoires parce qu'ils remplissent des fonctions administratives à l'extérieur, ce qui contribue à creuser le déficit de magistrats en activité. Selon les chiffres communiqués en février 1999 à la Diète, par la Cour suprême, 51 juges travailleraient au secrétariat général de la Haute juridiction, huit dirigeraient les services des cours d'appel en qualité de directeur de l'administration, 50 seraient affectés à des tâches d'enseignement au CNEJ, - soit 109 personnes affectées à des tâches administratives à l'intérieur de l'appareil judiciaire - auxquels s'ajoutent 141 magistrats détachés auprès d'autres administrations centrales dont 101 au ministère des Affaires Juridiques<sup>52</sup>. Selon d'autres estimations, plus de 10% des magistrats de classe *Hanji* seraient en réalité employés à d'autres tâches, ce qui serait

<sup>50</sup> Résumé du rapport fondamental du 16ème séminaire sur la justice, *Shimin no tame shihô he*, promouvoir une justice pour le citoyen, débats de la 2<sup>ème</sup> sous commission intitulée "Saibankan, kensatsukan no arikata to zôin no hôsaku", in *Jiyû to seigi*, novembre 1996, vol. 47, n°11, pp. 168 et s.

<sup>51</sup> Suzuki Yoshio, *Nihon no shihô, koko-ga mondai*, la justice au Japon. Inventaire des problèmes, Tôkyô, 1995, Tôyô keizai shinpôsha, pp. 87 et s.

<sup>52</sup> Saibankan nettowâku, *Saibankan-wa uttaeru!*, ce que dénoncent les juges, Tôkyô, 1999, Kôdansha, pp. 80-81. Si l'on ajoute à ces différents facteurs le contrôle de la Cour suprême sur la carrière des juges, les pratiques en matière de mutation, de logement et de traitement, on comprend, d'après le *Nichibenren*, que le métier de juge soit peu attrayant pour les avocats.

un facteur de bureaucratisation d'une institution judiciaire qui ne serait plus en phase avec le terrain et les préoccupations des justiciables. Certes, si l'on peut comprendre que des magistrats soient affectés à des tâches d'administration de la justice ou d'enseignants dans les centres de formation qui dépendent de la Haute juridiction, il n'en demeure pas moins, selon certains observateurs, que la fonction d'un magistrat n'est pas d'être un administrateur ou un enseignant, mais de juger, puisque c'est là la raison d'être de leur fonction et...de leur traitement. D'autres analystes font valoir que l'exercice de ces fonctions périphériques et le cumul d'expériences induit ne sont pas inutiles, car ils concourent à l'amélioration des compétences et de l'information du juge, mais qu'en revanche, ils peuvent avoir des effets pervers si les magistrats les utilisent à seuls fins d'accélération de leur carrière<sup>53</sup>. La Cour suprême fait valoir quant à elle, outre l'argument de l'accumulation d'expérience, que le ministère des Affaires Juridiques est "demandeur" à un double titre : d'une part parce qu'il est indispensable de contrôler le travail des procureurs, d'autre part parce que l'avis des magistrats peut aider à l'élaboration de la réglementation et à la mise en forme des textes. Un argument qui suggère que le ministère se trouve en partie sous la coupe des juges puisque le nombre de détachements est allé en s'accroissant au fil des années pour pallier le déficit de compétences en interne. Mais surtout, l'indépendance des juges détachés auprès des administrations centrales fait problème : peut-on espérer qu'après avoir défendu les intérêts de l'Etat dans des affaires politiquement et socialement délicates, ils trouveront la sérénité nécessaire pour faire prévaloir l'intérêt général et les droits des citoyens dans des espèces similaires?

### *Section III Le recrutement des professions judiciaires*

*Tableau 51 Origine professionnelle des juges de type Hanji (octobre 1999)*

<b>fonction initiale</b>	<b>juges assesseurs</b>	<b>avocats</b>	<b>procureurs</b>	<b>autres</b>	<b>total</b>
<b>nombre</b>	1278	53	18	5	1354

La catégorie "autres" désigne en réalité un universitaire et quatre personnalités désignées en fonction du statut particulier d'Okinawa après la rétrocession de l'île par les Américains. Ce tableau ne prend en considération que les juges de type *hanji*, à l'exclusion de toute autre catégorie de magistrats.

<sup>53</sup> Watanabe Yasuo, *Gendai shihô*, le système judiciaire contemporain, Tôkyô, 1997, Nippon hyôronsha, p. 101.

Rappelons qu'en vertu de l'article 42 alinéa 1 de la loi sur les tribunaux, la qualification comme juge est subordonnée à l'exercice d'une des fonctions suivantes pendant une durée supérieure à dix ans :

- 1) juge assesseur
- 2) juge de tribunal sommaire
- 3) procureur
- 4) avocat
- 5) chargé d'études auprès des tribunaux, enseignant au centre national d'études judiciaires ou au centre national de formation des greffiers
- 6) professeurs des universités ou maître de conférences en droit, dans les conditions prévues par la loi.

Comme on peut ainsi le voir, les juges assesseurs, issus du centre national d'études judiciaires, constituent, de loin le principal vivier pour la nomination des futurs juges. Les recrutements "au tour extérieur" sont exceptionnels. Dans l'immédiat après-guerre, en 1948, 95 avocats avaient embrassé la carrière de magistrats, toutes catégories confondues (juges, assesseurs, juges de tribunal sommaire). Ils n'étaient plus que 3 en 1998. Le même constat pouvait être effectué pour les procureurs. Entre la première promotion du CNEJ et 1991, seuls une trentaine d'avocats avaient pu devenir membres du parquet. La question de la réforme du mode de recrutement et de la formation des professions judiciaires est à l'étude. Deux voies sont à l'heure actuelle explorées dans le cadre des travaux de la Commission de réforme des institutions judiciaires : l'introduction éventuelle de *law schools* à l'américaine, et leur liaison subséquente avec les facultés de droit, l'ouverture des professions judiciaires par "l'unification des professions judiciaires", *hōsō ichigen*, afin de favoriser leur diversification et leur interpénétration.

Toutefois, un premier pas en ce sens a été effectué. A partir 1988, étant donné la complexification grandissante des affaires, et dans le but d'ouvrir davantage le recrutement de la magistrature et des parquets sur l'extérieur, le ministère des Affaires Juridiques, la Cour suprême et le *Nichibenren* entamèrent des négociations qui aboutirent en septembre 1991 à une modification du protocole permettant à un avocat de devenir magistrat : une expérience d'au moins cinq ans, la possibilité d'officier en tant que magistrat pour une durée au moins similaire et être âgé de moins de 55 ans. Des dispositions semblables furent prises dans le même temps par le ministère des Affaires juridiques pour l'accès aux postes du parquet. Cette évolution a permis la nomination de 28 nouveaux magistrats entre 1992 et 1997 et de 6 membres de parquets, mais une véritable passerelle entre les professions judiciaires reste encore à établir.

Tableau 52 Admissions au concours de recrutement des professions judiciaires

exercice	candidats	admis	âge moyen des admis	taux d'admission	admission dans un délai de 3 ans	admission dans un délai de 5 ans	fréquence des candidatures
1989	23 202	506 (71)	28,91	2,18%	15,0%	39,7%	6,66
1990	22 900	499 (74)	28,65	2,18%	17,4%	40,3%	6,47
1991	22 596	605 (83)	28,63	2,68%	20,8%	43,3%	6,43
1992	23 435	630 (125)	28,22	2,69%	21,0%	45,7%	6,17
1993	20 848	712 (144)	28,29	3,42%	16,9%	46,2%	6,46
1994	22 554	740 (157)	27,95	3,28%	24,7%	52,3%	6,08
1995	24 488	738 (146)	27,74	3,01%	23,8%	52,4%	6,06
1996	25 464	734 (172)	26,35	2,88%	54,1%	71,4%	4,52
1997	27 112	750 (207)	26,26	2,75%	55,0%	71,0%	4,42
1998	30 568	1000 (203)	26,90	2,66%	48,2%	68,5%	4,93
1999	33 983	1000 (287)	26,82	2,94%	47,1%	68,9%	4,90

Les chiffres entre parenthèses désignent le nombre de femmes admises.

Source : *Shihō shiken kanri iinkai*, commission des concours de la justice, ministère des Affaires Juridiques.

Le concours d'accès au Centre national d'études judiciaires, *Shihô kenshûjo*, reste particulièrement difficile tout au long de la période, puisque le taux de réussite se situe entre 2,18% et 3,42%. L'augmentation des promotions est liée à une réforme du concours mais la hausse du nombre de candidats -30% environ depuis 1989 - a conservé à ce dernier son caractère éminemment sélectif même si une simplification est intervenue qui a fait baisser la fréquence des candidatures : il faut tout de même 4,9 tentatives en moyenne avant d'être reçu, contre 6,6 en 1989. Le succès à la première tentative demeure exceptionnel : 4 candidats seulement ont été reçus du premier coup en 1989, soit 0,8% des admis, et 73 en 1999, soit 7,3% des admis. Le concours de la magistrature reste ainsi l'un des plus prestigieux de la fonction publique japonaise et également l'un des plus ouverts, puisqu'il n'existe aucune condition particulière de diplôme ou de limite d'âge pour concourir. Il commence à séduire les jeunes femmes. Si les hommes représentent encore 71,3% des admis, l'élément féminin en représente désormais 28,7%. La tendance générale est au rajeunissement des cadres puisque l'âge moyen d'admission au Centre se situe à près de 27 ans en 1999 contre près de 29 ans en 1989. Les moins de 25 ans représentent désormais 45,6% des admis contre 25,1% en 1989 et les étudiants non encore diplômés de l'Université représentent désormais 31,8% des admis contre 18,8% en 1989. Il n'en est pas moins vrai que les plus de 26 ans restent majoritaires, même si cette dernière catégorie enregistre une baisse sensible : 53,6% des admis en 1999 contre 74,9% en 1989. La question du vieillissement des professions judiciaires n'est donc pas encore fondamentalement résolue, sauf à une confirmation et à une accélération de cette évolution. Si l'on considère en effet que les futurs auditeurs n'entreront dans la vie active comme assesseurs, procureurs et avocats qu'aux alentours de trente ans,- compte tenu des deux années de scolarité au Centre - le retard moyen accumulé sur les diplômés de l'Université demeure important : sept ans en moyenne. Les cinq ans qui s'écoulent pratiquement entre la première candidature et l'admission posent la question des moyens d'existence des candidats durant la période de préparation au concours.

Le problème de la formation des professions judiciaires figure également dans l'agenda des travaux de la Commission de réforme des institutions judiciaires et des discussions tripartites entre le ministère des Affaires Juridiques, la Cour suprême et le *Nichibenren* : augmentation progressive des promotions du Centre ; réforme des modalités et du contenu du concours ; objectifs de la formation dispensée ; durée de la scolarité. D'autres propositions sont toutefois beaucoup plus ambitieuses. dans le contexte de l'uniformisation des professions judiciaires, elles visent à décentraliser et à démocratiser le mode de recrutement des juges en faisant participer à leur désignation des comités spécialisés représentant les citoyens et à responsabiliser davantage les services administratifs des juridictions.

## TITRE II LES PERSONNELS AUXILIAIRES DE JUSTICE ET L'ENTOURAGE DU JUGE

### *Section I Principes généraux*

Les juges au Japon ne sont pas entourés d'un état-major qu'ils constitueraient à leur guise ou selon le type d'affaires dont ils seraient saisis<sup>54</sup>. Contrairement à certaines pratiques

---

<sup>54</sup> Les articles 54 et 57 de la loi sur les tribunaux prévoit néanmoins que le président, les juges de la Cour suprême et les présidents des cours d'appel disposent, chacun, d'un secrétaire particulier, *Hisshokan*. Leur mission n'est pas nettement définie puisque la loi se borne à indiquer qu'ils sont chargés, sur instruction de leur supérieur, des "affaires confidentielles". Ils sont nommés et révoqués respectivement par les cours d'appel et la Cour suprême dans des conditions non précisées. S'ils font partie de la catégorie des agents de catégorie spéciale, ils ne jouissent pas des mêmes garanties de carrière que les autres personnels auxiliaires de la justice.

en vigueur à l'étranger, ils ne peuvent disposer d'un pool d'experts ou d'"assistants spéciaux" pour les aider. Ils sont néanmoins assistés, dans leurs fonctions, de personnels aux missions et aux statuts diversifiés, dont la raison d'être est de permettre aux magistrats de se consacrer exclusivement à leur tâches juridictionnelles, en les déchargeant de tâches proprement matérielles, ou en leur fournissant, par leurs capacités d'expertise, leurs compétences et leur expérience, les informations et éléments utiles à la prise de décision.

En dehors des juges, les tribunaux comprennent différents types d'agents. Traditionnellement, la doctrine les divise en trois catégories. Les personnels auxiliaires directement associés à l'exercice de la fonction juridictionnelle tels que les greffiers et les huissiers ; ceux qui assistent le juge dans l'exercice de ses fonctions ou qui veillent à la bonne marche des audiences, tels que les chargés d'études, *Saibansho chôsakan* ; les personnels de l'administration de la justice, regroupant les agents administratifs et techniques affectés aux bureaux des tribunaux ainsi que les enseignants des organismes de formation spécialisés. Le nombre de ces personnels auxiliaires a longtemps stagné : on comptait 21 334 agents en 1951 et 21 962 en 1998, soit une augmentation de 2,9% des effectifs en plus de quarante-cinq ans. Le ratio actuel est d'un peu plus de sept auxiliaires - toutes catégories confondues - pour un juge. Comme les effectifs de magistrats ont davantage progressé que ceux des personnels auxiliaires, l'entourage des juges est aujourd'hui moins bien pourvu qu'au début des années 1950. Certes, le projet de loi actuel sur la modification des effectifs des personnels des tribunaux prévoit bien une augmentation du nombre de greffiers de 245, mais il s'agit là de chiffres bruts. En réalité, l'augmentation ne sera que de 16, du fait d'une baisse du nombre d'agents administratifs, conséquence d'une plus grande rationalisation et d'une meilleure organisation des services.

En vertu de l'article 64 de la loi sur les tribunaux, la nomination de ces personnels auxiliaires relève des différentes catégories de tribunaux - Cour suprême, cours d'appel, tribunaux de districts et tribunaux des affaires familiales, dans les conditions précisées par le règlement n°4 de la Cour suprême de 1950 relatif à la "nomination et à la révocation des personnels non judiciaires des tribunaux". La nomination et la révocation de ces agents ne relèvent donc pas de l'exécutif.

Du point de vue de leur statut, ces auxiliaires de justice sont des fonctionnaires de l'Etat de catégorie spéciale, conformément à l'article 2 alinéa 3 paragraphe 13 de la loi sur les fonctionnaires de l'Etat. En clair, ces agents sont soumis à un régime particulier et ils ne relèvent donc pas du droit commun de la fonction publique, ni du contrôle de la Haute autorité de la fonction publique, *Jinji-in*. Leur statut est en fait organisé par une loi spéciale de 1951 sur les agents des tribunaux. Cette loi prévoit toutefois qu'à l'exception des secrétaires particuliers, l'essentiel des dispositions qui régissent les fonctionnaires s'applique *mutatis mutandis*, la Cour suprême se substituant au Premier ministre et à la Haute autorité de la fonction publique, les règlements de la Haute juridiction à ceux de la Haute autorité, aux ordonnances du Cabinet et aux autres règlements. S'appliquent également à cette catégorie de personnels les dispositions générales concernant l'organisation hiérarchique, les traitements, les allocations particulières pour cause de servitude climatique et les accidents du travail. Ils doivent également prêter serment dans les conditions prévues par le règlement n°21 de 1949 de la Cour suprême.

## *Section II Les principaux types d'auxiliaires de justice*

### *Les chargés d'études (Chôsakan)*

La loi sur les tribunaux prévoit deux catégories de chargés d'études : les chargés d'études judiciaires et les chargés d'études près les tribunaux des affaires familiales.

L'article 57 de la loi sur les tribunaux stipule qu'"il est installé, au sein de la Cour suprême, de chaque Cour d'appel et des tribunaux de districts des chargés d'études judiciaires". Ces agents sont placés sous l'autorité des juges : "sur instruction des magistrats, ils procèdent aux recherches et enquêtes nécessaires à l'examen et au jugement des affaires en cours". Cependant leur compétence varie selon le type de juridiction. La compétence des chargés d'affaires judiciaires attachés aux tribunaux de districts est limitée aux questions de propriété industrielle et de fiscalité. L'idée qui a présidé à l'institution de ces chargés d'études était de permettre aux magistrats d'obtenir un avis autorisé sur des affaires techniques et, en ce qui concerne plus particulièrement les juges de la Cour suprême, peu nombreux, de renforcer leur staff. Il va de soi que les rapports produits par ces chargés d'études ne sauraient lier les juges et que les jugements sont rendus sous la seule responsabilité de ces derniers. On peut donc les considérer comme des outils d'aide à la décision. Leur nomination et leur révocation dépendent de la Haute juridiction, dans les conditions prévues par l'article 2 paragraphe.6 du règlement précité de 1950.

Les chargés d'études près la Cour suprême semblent jouer cependant un rôle beaucoup plus considérable que leur fonction d'assistance. Leur importance tient au fait que sans eux, un juge de la cour suprême, dont l'âge moyen est de l'ordre de 65 ans, ne pourrait à lui seul, venir à bout des quelque 250 affaires nouvelles dont il est saisi. Ces chargés d'études sont au nombre d'une trentaine, répartis dans trois domaines : affaires civiles, pénales et administratives. Les chargés d'études les plus importants, de rang *shuseki*, sont généralement des juges âgés de 55 à 59 ans ayant exercé des fonctions de président de cour d'appel. Les autres sont des magistrats ayant au moins dix ans de carrière. Il leur revient d'examiner les circonstances de l'espèce, les motifs du pourvoi, les questions en litige, de procéder à des recherches doctrinales et jurisprudentielles avant de faire rapport au juge chargé de l'affaire. Il s'agit là d'une responsabilité qui lui est propre, même s'il dispose de la possibilité de prendre contact avec des collègues ou d'autres juges de la Cour suprême, à titre individuel ou dans le cadre de groupes de recherche, *Kenkyūkai*, spécialisés. Après réception du rapport et concertation avec le juge, pour les affaires relativement simples, le chargé d'études rédigera un projet de décision ou de jugement qui servira de base aux délibérations des juges. Pour les affaires plus compliquées, il établira plusieurs projets successifs, assistera aux délibérations et, le cas, échéant, c'est à lui qu'incombera de mettre en forme les opinions dissidentes des juges au sujet desquelles son avis sera également sollicité. En tout état de cause, dans tous les cas de figure, les juges de la Cour suprême ne peuvent délibérer qu'après réception du rapport du *Chôsakan*. Des juges de la Cour suprême émettent parfois des réserves en ce qui concerne l'intervention des chargés d'études dans le processus de rédaction d'une opinion dissidente. D'un côté, ils ont besoin des *Chôsakan* pour rédiger leur opinion minoritaire et effectuer les recherches préparatoires. De l'autre, ils savent que le rapport fourni par le chargé d'études servira de base à l'opinion majoritaire. Il leur faut donc convaincre ce dernier, sinon de se ranger à leurs arguments en désaccord avec la majorité, du moins d'admettre qu'il existe une ou plusieurs solutions alternatives. Ce travail de persuasion est capital pour éviter que le juge ne se trouve en porte-à-faux par rapport à ses propres convictions et qu'il ne soit contraint à renoncer à exprimer sa propre opinion. En somme, le chargé d'études ne se borne pas simplement à effectuer des recherches pour le compte du juge, mais il donne également son avis sur l'affaire dont la Cour suprême est saisie.

Cette institution a certes son utilité : les quinze juges de la Cour suprême, nommés par le pouvoir exécutif, viennent d'horizons différents et ne sont pas tous des spécialistes chevronnés du droit, au fait des derniers développements de la doctrine et de la jurisprudence, tant au Japon qu'à l'étranger. L'apport ainsi fait par des collègues plus jeunes, mieux informés de l'actualité juridique est sans nul doute appréciable. La question reste cependant de savoir dans quelle mesure l'avis ainsi formulé est impartial et n'influe pas de façon excessive sur le contenu de la décision. On a pu critiquer le caractère fermé de ce corps, car, en droit, rien n'impose que ne soient nommés à ce poste que des juges des tribunaux inférieurs. Des chercheurs, des avocats ne pourraient-ils pas faire l'affaire ? Cette "confiscation" ne serait-elle pas en définitive l'une des causes de l'excessive bureaucratisation de l'appareil judiciaire monopolisé par une élite et par voie de conséquence du passivisme et de l'immobilisme de la Cour suprême en matière de droits fondamentaux et dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles ? Certes, ces chargés d'études ne sauraient se substituer aux magistrats, mais leur influence est cependant non négligeable sur les juges. Ainsi, le 26 octobre 1966, dans l'affaire du syndicat national des postes de l'office central de Tôkyô, *Zentei tôkyô chûyû*, la Cour suprême avait assoupli sa jurisprudence traditionnelle concernant l'interdiction du droit de grève faite aux fonctionnaires en considérant que les sanctions imposées aux grévistes "excédaient la mesure raisonnable et minimale" justifiant les restrictions aux droits et libertés des agents de l'Etat. Mais quelques années plus tard, une décision rendue le 25 avril 1973, dans l'affaire du syndicat national des agents du ministère de l'Agriculture et des Forêts, *Zennôrin*, confirmée par la suite par d'autres arrêts rendus en mai 1976 et en mai 1977, revient à une interprétation stricte de l'interdiction du droit de grève. Ce durcissement de la jurisprudence de la Cour suprême concernant les droits des travailleurs du secteur public fut attribué à l'action de certains chargés d'études, sur la base du commentaire officiel rédigé par eux des arrêts de la Haute juridiction. De même, il a été souligné que le *Chôsakan* Tasaki Fumio, fut à l'origine d'une interprétation restrictive de l'arrêt rendu le 20 mai 1975 dans l'affaire *Shiratori*, à propos des conditions concernant la révision en matière criminelle. Bien qu'il s'agisse là de deux cas exceptionnels, mais dans des affaires néanmoins hautement symboliques puisqu'elles se référaient aux droits fondamentaux des citoyens, la question de l'impartialité des *chôsakan* et de leur capacité à agir sur l'opinion des juges, soit en amont de la décision par leur rapport, soit en aval par les commentaires officiels qu'ils rédigent, demeure posée<sup>55</sup>.

Les chargés d'études près les tribunaux des affaires familiales et leurs adjoints sont prévus par les articles 61 al. 2 et 3 de la loi sur les tribunaux. Leur raison d'être tient au fait que les litiges familiaux et les problèmes de délinquance juvénile, à la différence des autres affaires, ne sauraient être traités du seul point de vue juridique et que le juge doit pouvoir rendre sa décision en tenant compte de leur environnement social, psychologique et affectif. Comme pour les greffiers, la nomination aux grades supérieurs et les affectations sont décidées par la Cour suprême ou les cours d'appel. Les tribunaux des affaires familiales n'étant responsables que de la nomination et de la révocation des chargés d'études de grade inférieur. En principe, ces chargés d'études se trouvent placés sous l'autorité du tribunal des affaires familiales dont ils relèvent, mais la Cour suprême peut ordonner aux chargés d'études principaux de superviser les enquêtes ainsi menées, de veiller à ce que soient pris les contacts nécessaires avec les instances administratives et autres. Le corps des chargés d'études

---

<sup>55</sup> Sur l'activité des *Chôsakan* de la Cour suprême, Watanabe Yôzô *et alii*, *Nihon no saiban*, les tribunaux japonais, Tôkyô, 1998, Iwanami shoten, pp. 178 et s. ; Watabe Morio, "Saikôsai chôsakan no shigoto no jitsujô to seido no hyôka", réalité du travail des *Chôsakan* de la Cour suprême et appréciation de l'institution, *Hô to minshushugi*, janvier 1991, n° 254, pp. 16 et s.; table-ronde organisée par la revue *Jurisuto*, in *Jurisuto*, octobre 1994, n° 1053, pp. 10 et s.

comprend cinq grades. Par ordre décroissant d'importance : *shuseki*, *jiseki*, *sôkatsu shunin*, *shunin* et *chôsakan-ho* (adjoints). Ces derniers assistent les chargés d'études dans leur travail et, le cas échéant, peuvent les suppléer sur décision du tribunal. Ils sont recrutés sur concours organisé par un centre de formation spécialisé dépendant de la Cour suprême où ils subissent une scolarité de deux ans. Il n'en est pas moins vrai que ces *Chôsakan* font l'objet de vives critiques dans les milieux du barreau nippon. La hiérarchisation de la carrière et sa bureaucratisation subséquente auraient contribué à détériorer les relations de confiance entre la profession et les magistrats. Les rapports de subordination qui se sont établis nuiraient ainsi à leur indépendance et à la bonne marche des procès dans lesquels des mineurs sont impliqués. On déplore également que leurs effectifs légaux aient stagné entre 1986 et 1999, alors que les besoins augmentaient. Des menaces pèsent enfin sur leur mode de recrutement et de formation<sup>56</sup>.

### *Les greffiers (Shokikan)*

Les greffiers ont pour mission de permettre au juge de se libérer d'un certain nombre de tâches liées au déroulement de l'instance pour lui permettre de se consacrer à sa mission essentielle qui est de juger. En vertu de la loi précitée sur les tribunaux, c'est à eux que revient la préparation des actes de procédure ainsi que l'établissement et la conservation des procès-verbaux des audiences. D'autres lois leur confèrent des attributions complémentaires. Ainsi, les codes de procédure civile et de procédure pénale leur confèrent-ils le pouvoir d'autorisation de la consultation des minutes et des registres d'audience, de remise de copies ou d'extraits d'actes judiciaires, de significations, d'attestation, de consignation et de commandements divers ainsi que la détermination des frais de procédure. En bref, les greffiers, de façon classique ont deux missions principales : la tenue des dossiers concernant les affaires et l'authentification des actes de procédure. Mais le législateur leur a également transféré un certain nombre de pouvoirs ordinairement attribués aux tribunaux. Ainsi, la loi sur les voies d'exécutions en matière civile de mars 1979 leur attribue compétence dans la délivrance de mandats exécutoires, la tenue de registres d'enregistrement en matière d'adjudications forcées ou de transactions immobilières. Enfin, depuis 1960, sur ordre du juge, il peut-être amené, à propos d'une affaire donnée, à effectuer des recherches réglementaires et jurisprudentielles.

Le greffier apparaît de ce fait comme le plus proche collaborateur du juge en matière civile. Mais il est également soumis à son autorité. La loi prévoit qu'il doit se conformer de se conformer aux instructions des magistrats dans l'accomplissement de ses fonctions. En cas de désaccord cependant avec le juge sur la rédaction d'un acte de procédure ou la transcription d'une déposition, il peut faire en faire explicitement état par écrit. Les refus d'autorisation qu'il délivre font l'objet d'une procédure d'objection devant le tribunal dont il relève et il est tenu de se conformer à la décision rendue. Il est également soumis aux mêmes obligations d'incompatibilité et aux mêmes procédures de récusation et d'incompatibilité que tout magistrat. Pour autant, le greffier exerce ses fonctions sous sa propre responsabilité ; il n'est pas le subalterne du magistrat et ce dernier ne peut se substituer à lui.

Tous les tribunaux sont dotés de greffiers, mais les conditions de nomination diffèrent selon les juridictions. Ainsi, la Cour suprême nomme et révoque ses propres greffiers ainsi que les greffiers en chef, *shuseki*, et seconds greffiers, *jiseki*, des cours d'appel, et elle décide également de leur affectation. C'est également la Cour suprême qui désigne les greffiers en

---

<sup>56</sup> Note du barreau d'Ôsaka intitulée *Saiban no genjô to hihan*, critique et situation actuelle des tribunaux, décembre 1999, p. 35.

chef et les seconds greffiers des tribunaux de districts et des tribunaux des affaires familiales et dont elle décide l'affectation. Les cours d'appel désignent et fixent l'affectation des greffiers de rang intermédiaire des tribunaux de districts et des tribunaux des affaires familiales. Les greffiers de rang inférieur sont nommés et révoqués directement par ces tribunaux. La nomination, la révocation et l'affectation des greffiers de rang intermédiaire appartenant aux tribunaux sommaires relèvent des cours d'appel, les tribunaux de districts étant compétents pour les greffiers de rang inférieur. Il n'existe pas de disposition législative concernant les conditions de nomination et de recrutement des greffiers. Mais il y a principalement deux voies d'accès. Soit un concours national dans les conditions précisées par le règlement de la Cour suprême n°24 de 1949 ouvert aux diplômés de l'Université, soit l'achèvement avec succès d'une scolarité de un à deux ans - selon le niveau d'études - au Centre national de formation des greffiers qui dépend lui-même de la Cour suprême, sur concours ouvert aux agents administratifs, techniciens ainsi qu'aux chargés d'études près les tribunaux des affaires familiales disposant d'une certaine expérience. Les greffiers sont également spécialisés : greffiers d'audience plénière et d'audience restreinte pour la Cour suprême ; greffiers en chefs ou en seconds pour les affaires civiles et les affaires pénales dans les cours d'appel et les tribunaux de districts ; greffiers en chefs pour les affaires de famille et les questions de délinquance juvénile au niveau des tribunaux des affaires familiales, qui exercent le pouvoir hiérarchique sur leurs subordonnés.

Les greffiers auraient-ils des états d'âme ? Il est vrai que leur profession a souffert d'une absence de reconnaissance sociale, d'une sous-utilisation en dépit de compétences indéniables, de leur vieillissement, d'une mauvaise image de marque tant auprès de l'opinion publique que des avocats prompts à fustiger la "négligence" des greffiers et le mauvais accueil fait au guichet. On a également critiqué leur propension à occuper, après leur retraite, les postes de conciliateurs civils alors que cette institution était à l'origine surtout destinée à élargir la participation des citoyens à l'administration de la justice civile. La réforme précitée intervenue en 1960 aurait dû contribuer à une revalorisation de la profession. Il n'en a rien été. Les discussions autour de l'homogénéisation des professions judiciaires visant à diversifier le recrutement des juges et à instaurer des passerelles entre juges, procureurs et avocats, doivent, selon certains analystes, s'accompagner d'une réflexion approfondie sur le rôle et la fonction des greffiers de la part de la Cour suprême<sup>57</sup>.

### TITRE III LE TRAITEMENT DES JUGES

#### *Section I Définition et contenu de la notion de traitement*

En vertu des articles 79-6 et 80-2 de la loi fondamentale repris par l'article 48 de la loi sur les tribunaux relatifs aux garanties de carrière, les magistrats doivent recevoir "un traitement approprié et régulier" qui ne peut être réduit tant qu'ils sont en fonction. Par l'effet de cette disposition constitutionnelle, les pouvoirs publics ne peuvent revoir à la baisse la grille indiciaire de tout ou partie des magistrats en activité. Si même, dans un souci d'assainissement des finances publiques, le gouvernement devait décider une réduction du traitement des fonctionnaires, celle-ci ne pourrait s'appliquer aux magistrats<sup>58</sup>. Il ne saurait même y être question de réduction de traitement à titre disciplinaire. La loi sur le statut des juges a néanmoins prévu, à titre compensatoire, qu'une amende, *Karyô*, pouvait être infligée à un magistrat à titre de sanction. La Cour suprême a eu même l'occasion de préciser, dans un

<sup>57</sup> Hagiwara Kaneyoshi, *Saibanhô no kangaekata*, réflexions autour de la loi sur les tribunaux, Tôkyô, 1994, Shinsansha, pp. 46 et s.

<sup>58</sup> Loi sur le statut des magistrats, article 48.

arrêt controversé de juin 1950, que cette sanction ne pouvait être assimilée à la réduction de traitement proscrite. Toutefois la Constitution n'interdit pas *toute* réduction de traitement. Les juges étant soumis à confirmation décennale, toute nouvelle nomination intervenant dans ce cadre peut, en théorie, s'accompagner d'une baisse de traitement. Les dispositions constitutionnelles sont également sans effet sur l'évolution des parités monétaires ni sur les lois fiscales, car les juges sont des contribuables au même titre que les autres citoyens, et elles ne s'appliquent pas aux primes. L'article 51 al. 3 de la loi sur les tribunaux prévoit enfin un régime d'incompatibilité financière, lequel est généralement calqué sur le statut de la fonction publique générale. Les juges ne peuvent ainsi cumuler leur fonction avec une autre position salariée, sauf permission de la Cour suprême, et ils ne peuvent exercer d'activité commerciale ou susceptible d'entraîner un gain pécuniaire. Ce sont là des mesures de bon sens destinées à préserver l'impartialité du juge et à le mettre à l'abri des conflits d'intérêt. Il est fait une interprétation extensive de cet article. Un magistrat ne pourra ainsi occuper des fonctions de direction ou d'administrateur dans un groupe ou une société même apparaissant sous le nom du conjoint ou d'un autre membre de sa famille.

Durant les travaux préparatoires relatifs à la loi fondamentale, en 1946, ces deux dispositions ont fait l'objet d'un certain nombre de discussions. D'une part, la terminologie employée, *Hôshû*, pour "traitement", a été jugée par certains parlementaires incorrecte eu égard aux usages administratifs qui utilisent le terme de *Hôkyû*, s'agissant de la rémunération des agents de l'Etat, alors que le terme de *Hôshû* suggérait plutôt l'idée de rétribution d'une prestation de service. D'autre part, le fait que seul le traitement des magistrats fasse l'objet d'une disposition constitutionnelle n'a pas été toujours bien compris. On a parfois considéré qu'une telle mention "administrative" n'avait guère sa place dans un texte constitutionnel et que la référence à l'interdiction de la baisse de traitement touchant les juges, alors qu'il s'agit d'un principe normal de la fonction publique, était même humiliant pour les magistrats<sup>59</sup>. Pour autant, la référence au traitement des magistrats dans la Constitution est capitale : elle participe non seulement des garanties de carrière faites aux juges en empêchant l'autorité de nomination d'agir sur le fonctionnement de la justice par la manipulation de la grille salariale, mais elle explique également une grille indiciaire spécifique, distincte de celle des autres fonctionnaires de l'Etat et une rémunération plus élevée. Toutefois, dans la pratique cette revalorisation considérable de la fonction de juge est atténuée par le double fait que le taux de promotion dans la justice est inférieur à celui de la fonction publique de l'Etat et que les hauts fonctionnaires touchent des primes d'encadrement substantielles. En 1957, il fut un moment question d'introduire ce type de prime, mais l'expérience en fut rapidement abandonnée<sup>60</sup>. La grille salariale semble être un compromis entre deux exigences : d'un côté un système de nomination spécifique et la référence aux emplois d'Etat de catégorie spéciale, *Tokubetsu shoku*, - dans laquelle se trouvent également les principales fonctions politiques ou à la discrétion du gouvernement - qui imposerait le principe de l'uniformité des traitements, de l'autre la conception récurrente d'une justice considérée comme une structure bureaucratique hiérarchisée. Selon une partie de la doctrine, la loi fondamentale imposerait le principe de

<sup>59</sup> Shimizu Shin ed., *Chikujô, Nihon koku kempô shingi roku*, procès-verbaux des débats constitutionnels article par article, Tôkyô, 1976, Hara shobô, vol. 3, pp. 556 et s. Le Cabinet Hamaguchi en 1929, puis le Cabinet Wakatsuki en 1931 avaient tenté d'imposer, par ordonnance impériale, une réduction de 20% du traitement des fonctionnaires par suite du contre-coup de la crise de 1929 sur les finances de l'Etat, décision qui souleva un tollé chez l'ensemble des fonctionnaires. Le ministère de la Justice avait pris la tête de la contestation, arguant, notamment, qu'une telle mesure prise par une simple ordonnance impériale violait l'indépendance des magistrats garantie par la loi et la Constitution. Finalement, le ministre avait dû se résoudre à négocier au coup par coup avec les juges, la réduction de traitement n'étant pas appliquée aux juges qui la refuseraient.

<sup>60</sup> Rinji shihô seido chôsakai, *Rinji shihô seido chôsakai ikensho*, avis de la Commission extraordinaire d'enquête sur les institutions judiciaires, Tôkyô, 1964, p. 230.

l'uniformité des traitements : avancement à l'ancienneté, promotions d'échelons liés exclusivement au passage au grade supérieur, mais exclurait les disparités de traitement entre juges de même catégorie, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle dans la mesure où il existe 24 échelons différents - dont douze pour les assesseurs et huit pour les juges - dont le passage de l'un à l'autre ne serait pas défini par des critères fiables, faute de transparence dans la gestion des ressources humaines et de moyen de recours en cas de contestation<sup>61</sup>.

La grille de rémunération des juges, établie par la Cour suprême, est distincte de celle des fonctionnaires de l'Etat fixée annuellement par la Haute autorité de la fonction publique. Elle repose sur deux principes. Le premier est la spécificité du rôle de la magistrature liée aux fonctions régaliennes de l'Etat et au fait que, contrairement aux autres agents de l'Etat qui ont une activité technique, matérielle ou gestionnelle, le juge est d'abord l'arbitre des passions humaines, ce qui justifie un traitement spécifique. Il va sans dire cependant que les administratifs qui secondent les juges, et qui n'ont donc pas le statut de magistrat, ne peuvent prétendre au même avantage. Le second est l'égalité de traitement des fonctions judiciaires les plus élevées avec celles de l'exécutif et du législatif. Ainsi, le traitement du président de la Cour suprême est-il identique à celui du Premier ministre et des présidents des deux chambres de la Diète ; celui des juges de la Cour suprême aux ministres d'Etat ; celui des présidents des cours d'appel se situe entre les émoluments versés aux ministres d'Etat et aux parlementaires des deux chambres. Toutefois, le traitement des juges du 1<sup>er</sup> échelon - le plus élevé de la carrière - est légèrement inférieur à celui des parlementaires. Mais si la Cour suprême est formellement indépendante des recommandations de la Haute autorité de la fonction publique pour ce qui concerne la fixation et la hausse du traitement des magistrats, dans les faits elle s'inspire très largement de ces dernières et, *in fine*, toute modification de la grille doit être approuvée par le législateur, dans le cadre d'une loi sur les traitements des magistrats<sup>62</sup>. L'opinion publique en effet ne comprendrait guère que la magistrature s'accorde des largesses qui seraient refusées aux autres fonctionnaires de l'Etat, de telle sorte que la Cour suprême veille à ce que la revalorisation du traitement des juges s'aligne sur les recommandations de la Haute autorité.

La question de la parité de traitement avec les procureurs a également été évoquée à plusieurs reprises dans le passé. C'était effectivement le cas sous le Japon impérial, mais le constituant ayant voulu procéder à une revalorisation du statut du juge, un glissement d'un échelon fut maintenu entre le traitement des juges et ceux des procureurs. Une tentative de révision eut lieu en 1958 pour instaurer l'égalité de traitement entre juges et procureurs mais elle échoua devant l'opposition des magistrats et des tribunaux.

## *Section II Les modalités de calcul du traitement de base et des primes*

Les émoluments versés au juge comprennent le traitement de base augmenté le cas échéant de douze types de primes dont le type et les modalités sont définis par les règlements de la Cour suprême. On remarquera que le paiement de ces primes, surtout celles versées chaque trimestre, contribue à multiplier le traitement de base effectivement versé dans des proportions importantes (tableau 53).

---

<sup>61</sup> Odanaka Toshiki *et alli*, *Nihon no saiban*, les tribunaux japonais, Tôkyô, 1995, Iwanami shoten, pp. 195 et 196.

<sup>62</sup> Prise en application de l'article 51 de la loi sur les tribunaux. Cette loi n°75 de 1948 a été maintes fois modifiée depuis.

La prime de régularisation salariale début de carrière est versée aux magistrats débutants. Elle s'applique aux emplois requérant des connaissances techniques spécialisées et/ou dont l'accès est particulièrement difficile. La prime d'ajustement salarial tient compte du coût de la vie, des salaires moyens versés dans le privé et du lieu de résidence. La prime de célibat géographique tient compte de la situation particulière des magistrats nommés ou mutés en province sans leur famille. La prime géographique spéciale tient compte de l'éloignement, des conditions difficiles d'accès pour des magistrats affectés dans des zones enclavées. La prime pour frimas est versée aux magistrats affectés dans les parties septentrionales ou montagneuses qui connaissent des hivers longs et rigoureux (tableau 54).

Tableau 53 correspondance entre les traitements de base mensuels versés aux magistrats et ceux des fonctionnaires de l'Etat

juges		traitement de base	statut général (emploi réservé)	statut spécial
président de la Cour suprême ⊛		2 304 000		Premier ministre ⊛ et présidents des deux chambres
juge et procureur général près la Cour suprême ○		1 682 000		Ministre○ et présidents de la HAFP et du CVCE...○
président de la Cour d'appel de Tôkyô		1 610 000		Présidents du bureau législatif du Cabinet et de la FTC ○
président de Cour d'appel et procureur en chef près la Cour d'appel de Tôkyô ○		1 492 000		
vice-procureur général près la Cour suprême et procureur en chef de Cour d'appel ○		1 375 000	échelon 12 : président d'Université	vice-ministre gouvernemental, commissaire, HAFP et CVCEO
juge	HE	1 365 000		conseiller du Premier ministre
"	échelon 1	1 346 000	échelon 11 : vice-ministre administratif, secrétaire général, HAFP et CVCE, directeur de l'ANP	membres de la CMSP et de la FTC...
"	échelon 2	1 185 000	échelon 9 : directeur de service détaché ; sous-directeur de l'ANP	membres de la CRPP et de la CSTF...
"	échelon 3	1 106 000	échelon 8 : directeur d'administration centrale	
tribunal sommaire (TS)	HE			
juge TS	échelon 4 échelon 1	937 000	échelon 6 : vice-directeur de service détaché	
juge TS	échelon 5 échelon 2	810 000	échelon 4 vice-directeur d'administration centrale	
juge TS	échelon 6 échelon 3	729 000	échelon 3	
juge TS	échelon 7 échelon 4	658 000	échelon 2	
juge TS	échelon 8 échelon 5	593 000 495 200	échelon 1	
assesseur TS	échelon 1 échelon 6	475 000		
assesseur TS	échelon 2 échelon 7	437 000		
assesseur TS	échelon 3 échelon 8	406 600		chef de bureau
assesseur TS	échelon 4 échelon 9	380 300		
assesseur TS	échelon 5 échelon 10	(19 000) 352 000		chef de service
assesseur TS	échelon 6 échelon 11	(30 900) 333 600		
assesseur TS	échelon 7 échelon 12	(45 100) 311 300		assistant chef de bureau
assesseur TS	échelon 8 échelon 13	(51 100) 299 600		
assesseur TS	échelon 9 échelon 14	(70 000) 272 400		
assesseur TS	échelon 10 échelon 15	(75 100) 262 600		chef de section
assesseur TS	échelon 11 échelon 16	(83 900) 247 100		
assesseur TS	échelon 12 échelon 17	(87 800) 237 800		
auditeur de justice		207 300		

Tableau 53 correspondance entre les traitements de base mensuels versés aux magistrats et ceux des fonctionnaires de l'Etat

juges		traitement de base	statut général (emploi réservé)	statut spécial
président de la Cour suprême ⊛		2 304 000		Premier ministre ⊛ et présidents des deux chambres
juge et procureur général près la Cour suprême ○		1 682 000		Ministre○ et présidents de la HAFP et du CVCE...○
président de la cour d'appel de Tôkyô		1 610 000		Présidents du bureau législatif du Cabinet et de la FTC ○
président de cour d'appel et procureur en chef près la cour d'appel de Tôkyô ○		1 492 000		
vice-procureur général près la Cour suprême et procureur en chef de cour d'appel ○		1 375 000	échelon 12 : président d'Université	vice-ministre gouvernemental, commissaire, HAFP et CVCE○
juge	HE	1 365 000		conseiller du Premier ministre
"	échelon 1	1 346 000	échelon 11 : vice-ministre administratif, secrétaire général, HAFP et CVCE, directeur de l'ANP	membres de la CMSP et de la FTC...
"	échelon 2	1 185 000	échelon 9 : directeur de service détaché ; sous-directeur de l'ANP	membres de la CRPP et de la CSTF...
"	échelon 3	1 106 000	échelon 8 : directeur d'administration centrale	
tribunal sommaire (TS)	HE			
juge TS	échelon 4 échelon 1	937 000	échelon 6 : vice-directeur de service détaché	
juge TS	échelon 5 échelon 2	810 000	échelon 4	
juge TS	échelon 6 échelon 3	729 000	échelon 3	vice-directeur d'administration centrale
juge TS	échelon 7 échelon 4	658 000	échelon 2	
juge TS	échelon 8 échelon 5	593 000 495 200	échelon 1	
assesseur TS	échelon 1 échelon 6	475 000		
assesseur TS	échelon 2 échelon 7	437 000		
assesseur TS	échelon 3 échelon 8	406 600		chef de bureau
assesseur TS	échelon 4 échelon 9	380 300		
assesseur TS	échelon 5 échelon 10	(19 000) 352 000		chef de service
assesseur TS	échelon 6 échelon 11	(30 900) 333 600		
assesseur TS	échelon 7 échelon 12	(45 100) 311 300		assistant chef de bureau
assesseur TS	échelon 8 échelon 13	(51 100) 299 600		
assesseur TS	échelon 9 échelon 14	(70 000) 272 400		
assesseur TS	échelon 10 échelon 15	(75 100) 262 600		
assesseur TS	échelon 11 échelon 16	(83 900) 247 100		chef de section
assesseur TS	échelon 12 échelon 17	(87 800) 237 800		
auditeur de justice		207 300		

Par "emplois réservés", *Shitei shoku*, on entend les cadres supérieurs de la fonction publique dont les emplois sont classés sur une échelle indiciaire de 12 échelons allant d'un traitement mensuel brut de 1 375 000 yen (président de l'Université de Tôkyô ou de Kyôto) pour l'échelon 12 à 593 000 yen pour l'échelon 1.

Sigles : HAFP : Haute autorité de la fonction publique ; CVCE : Commissariat de vérification des comptes de l'Etat ; FTC : Commission de la concurrence ; ANP : agence nationale de police ; CRPP ; commission de régulation des problèmes de pollution ; CSTF : commission de surveillance des transactions financières.

Les chiffres entre parenthèses renvoient à la prime de régularisation salariale début de carrière.

⊗ personnalités nommées par l'empereur.

○ personnalités dont la nomination par le gouvernement est attestée par l'empereur.

Source : document bureau du personnel, secrétariat général de la Cour suprême, avril 1999.

Tableau 54 Nomenclature des primes

type de prime	juges de la Cour suprême, juges, présidents de cour d'appel	juges et juges des tribunaux sommaires au-dessus de l'échelon 4	assesseurs et juges des tribunaux sommaires au-dessous de l'échelon 5
régularisation salariale début de carrière	x	x	○ (limitée aux assesseurs au-dessous de l'échelon 5)
allocations familiales	x	x	○
ajustement salarial	○	○	○
logement	x	x	○
transport	○	○	○
célibat géographique	x (présidents de cour d'appel ○)	○	○
prime géographique spéciale	x	○	○
prime trimestrielle	○	x	○
assiduité	x	x	○
prime trimestrielle spéciale	x	○	x
frimas	x (présidents de cour d'appel ○)	○	○
prime spéciale d'assiduité pour magistrat	x	○	○ ( assesseurs au-dessous de l'échelon 11, x

Source : *ibid.*

Tableau 55 Montant des principales primes mensuelles et modalités de calcul

prime de régularisation salariale début de carrière	voir tableau 1				
allocations familiales	ayant droit		montant de la prestation		
	conjoint		16 000 yen		
	enfants (les enfants âgés de 16 à 22 ans donnent droit à 5000 yen)		5500 yen par enfant et 2000 yen pour chaque enfant supplémentaire		
ajustement salarial	traitement de base + allocations familiales x taux				
	zone A : 12%		Tôkyô (23 arrondissements)		
	zone B : 10%		Tôkyô (à l'exception des 23 arrondissements, de la commune d'Aomi et des îles éloignées), Osaka et Nagoya		
	zone C : 6%		Fukuoka , Kitakyûshû...		
	zone D : 3%		Urawa, Chiba, Sendai, Nara, Otsu, Hiroshima...		
logement	a) locataire		de 12 000 à 23 000 yen : montant du loyer - 12 000 yen de 23 000 à 55 000 yen : (loyer-1000 yen):2 au-dessus de 55 000 yen : 27 000 yen		
	b) propriétaire		1000 yen ( 2500 yen en cas d'agrandissement ou d'acquisition d'un logement		
	c) célibat géographique		prime a/2		
transport	dans la limite de 50 000 yen + en cas de mutation 1/2 du billet de <i>shinkansen</i> dans la limite de 20 000 yen				
célibat géographique	prime de base : 23 000 + prime additionnelle de trajet jusqu'à la résidence du conjoint, dans la limite de 45 000 yen				
prime trimestrielle	(traitement + primes)x 4,5 (3,65) en fonction de l'échelon. Soit 0,55 en mars ; 1,6 (1,4) en juin ; 1,9 (1,7) en décembre. Les chiffres entre () concernent les assesseurs de l'échelon 1 à 4 et les juges des TS de l'échelon 5 à 9				
assiduité	(traitement + primes)x 1,2 (1,6) en fonction de l'échelon. Soit 0,6 en juin et décembre (0,8). Les chiffres entre () concernent les assesseurs de l'échelon 1 à 4 et les juges des TS de l'échelon 5 à 9				
prime trimestrielle spéciale	(traitement +primes)x4,5 en fonction de l'échelon. Soit 0,55 en mars ; 1,6 en juin ; 1,9 en décembre. Toutefois, les juges qui ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire voient cette prime réduite : -20% en cas d'amende ; -10% en cas d'avertissement				
prime spéciale d'assiduité pour magistrat	prime de sujétion exceptionnelle pour cause d'urgence (par jour)				
	juge		juge TS	HE à 4	18 000
	assesseur	1 et 2	"	5 à 7	12 000
	"	3 et 4	"	8 et 9	10 000
	"	5 et 6	"	10 et 11	8 000
	"	7 à 9	"	12 à 14	6 000
"	10	"	15	4 000	

Source : ibid.

Tableau 56 Revenus annuels des principaux magistrats

		traitement annuel	primes annuelles	total
président de la Cour suprême		30 960 000	14 870 000	45 830 000
juge de la Cour suprême		22 610 000	10 850 000	33 460 000
président de la cour d'appel de Tôkyô		21 640 000	10 390 000	32 030 000
président de Cour d'appel		20 005 000	9 630 000	29 680 000
juge	échelon 1	18 090 000	8 680 000	26 770 000
"	échelon 2	15 920 000	7 650 000	23 570 000
"	échelon 3	14 860 000	7 140 000	22 000 000
"	échelon 4	12 600 000	6 040 000	18 640 000
"	échelon 5	10 890 000	5 220 000	16 110 000
"	échelon 6	9 800 000	4 700 000	14 500 000
"	échelon 7	8 850 000	4 240 000	13 090 000
"	échelon 8	7 970 000	3 820 000	11 790 000
assesseur	échelon 1	6 390 000	3 970 000	10 360 000
"	échelon 12	4 250 000	1 460 000	5 710 000

Source : ibid.

### Section III Les disparités de traitement

Afin de briser le tropisme bureaucratique de la magistrature, ne conviendrait-il pas de revenir sur la hiérarchisation des traitements? A la commission des lois de la chambre des Représentants, il a été souligné que la grille indiciaire est passée de six échelons à treize pour les juges assesseurs depuis 1951 et que celle des juges, initialement de huit échelons, avait été portée à neuf échelons en 1963. La conséquence est qu'en 1964, l'écart entre le traitement de base le plus élevé et le traitement le plus bas qui était de 2,44 est passé à 6, 88. A partir du moment où les juges viendraient d'horizons divers et seraient recrutés sur la seule base de l'expérience et de la compétence, ils devraient être traités sur un pied d'égalité. En conséquence, les distinctions de traitement fondées sur la carrière et l'avancement devraient être supprimées. On avance à cet égard l'exemple de certains états fédérés aux Etats-Unis, comme celui du Massachusetts, où l'écart de traitement entre juges des tribunaux inférieurs et des cours d'appel n'excède pas 15%. De même, en Allemagne, l'écart de rémunération entre juges et présidents de tribunaux locaux serait de l'ordre de 600 marks seulement. Au Japon, le traitement d'un juge au 3<sup>ème</sup> échelon, soit après plus de 20 ans de carrière, est de 1,8 fois supérieur à celui d'un juge-assesseur du 8<sup>ème</sup> échelon et il existe un écart de 22 échelons entre un juge assesseur débutant et le président de la cour d'appel de Tôkyô. Enfin, tous les juges n'atteignent pas au même moment le 3<sup>ème</sup> échelon du fait des disparités en matière d'avancement. Ce qui générerait à la fois frustration et conscience hiérarchique, autant de facteurs de bureaucratisation de la magistrature. Entre le 4<sup>ème</sup> échelon - 937 000 yen de traitement mensuel - et le 3<sup>ème</sup> échelon - 1 106 000 yen - il existe un écart important de près de 200 000 yen. Avec un retard d'avancement de quatre ans, le manque à gagner atteint plus de 1 million de yen par ans. Mais alors que la promotion jusqu'au 4<sup>ème</sup> échelon se fait à l'ancienneté, le passage au 3<sup>ème</sup> échelon se fait au choix. Les retards d'avancement dont certains magistrats se plaignent sont souvent mis sur le compte de raisons plus ou moins politiques : opposition à certains projets défendus par un président de tribunal, adhésion à des associations de magistrats jugées trop engagées comme la *Kisaragi-kai*, participation sans ordre de mission du président du tribunal aux Entretiens annuels de la magistrature, *Zenkoku saibankan konwakai*.

C'est la raison pour laquelle certains observateurs préconisent, dans le cadre d'une uniformisation des professions judiciaires, que si les procédures d'avancement soient malgré tout maintenues, les écarts de traitement entre juges et président soient réduits - puisque tous les magistrats quelles que soient leur position ont fondamentalement la même fonction - et par voie de conséquence ne sauraient être traités selon les principes de promotion bureaucratique et de hiérarchisation judiciaires en cours dans la fonction publique de l'Etat. Ce qui irait également de pair avec le renforcement des garanties statutaires en matière de mutation.

Quant aux juges non titulaires dont l'introduction est encouragée par le *Nichibenren* pour les affaires mineures ou dans le cadre de la conciliation civile, ils seraient payés à la journée et ne pourraient prétendre à une retraite<sup>63</sup>.

Concrètement, il a été avancé que puisque les juges sont à la base du fonctionnement du pouvoir judiciaire et qu'ils exercent le contrôle de constitutionnalité des lois, leur traitement de base devrait être équivalent à celui des parlementaires, soit 1 364 000 yen mensuels (chiffres de 1997).

#### *Section IV Le traitement des agents du ministère des Affaires Juridiques*

Les personnels du ministère des Affaires Juridiques se trouvent placés dans le droit commun de la fonction publique de l'Etat, à l'exception des procureurs, qui, au même titre que les magistrats, se trouvent placés dans la catégorie des fonctionnaires à statut spécial. Ils représentent 9,65% des agents qui relèvent de la Haute autorité de la fonction publique pour leur statut et la détermination de leur traitement. Concrètement, les fonctionnaires du ministère des Affaires Juridiques, à l'exception des agents de sécurité et de maintien de l'ordre, relèvent de la grille indiciaire n°1 des fonctions administratives : ils sont divisés en 11 classes et 32 échelons pour un traitement mensuel allant de 137 300 yen - 2<sup>ème</sup> échelon 1<sup>ère</sup> classe - à 597 300 - 15<sup>ème</sup> classe du 11<sup>ème</sup> échelon - correspondant au grade de chef de division, *Buchô*, dans l'administration centrale.

Les agents de sécurité et de maintien de l'ordre sont regroupés en deux catégories. Les agents des établissements pénitentiaires appartiennent à la première catégorie : 11 classes et 37 échelons, pour un traitement de base s'étalant de 160 000 yen (2<sup>ème</sup> échelon 1<sup>ère</sup> classe) à 597 300 yen (15<sup>ème</sup> classe du 11<sup>ème</sup> échelon). Les agents administratifs de l'agence du Parquet et des établissements spécialisés pour mineurs relèvent de la seconde catégorie : 11 classes et 26 échelons. Pour un traitement de base légèrement inférieur : 153 300 yen (2<sup>ème</sup> échelon 1<sup>ère</sup> classe et un traitement supérieur équivalent.

---

<sup>63</sup>Oka Fumio, "Hôsô ichigen o dô jishshi shiteikuka?" Comment appliquer le principe de l'unification des professions judiciaires? *Hôritsu jihô*, janvier 2000, vol. 72, n° 1, pp. 66 et s. Nichibenren, "Bengoshi to shihô no 2010 senryaku. Bengoshi-wa, kokumin-ga riyôshiyasui shokugyô ni, shihô-wa kokumin-ga motomeru yakuwari o". Stratégie de la justice et du barreau à l'horizon 2010. Faire en sorte que l'avocat soit plus facile d'accès pour le citoyen et que la justice s'adapte aux exigences de la population, Nichibenren shihô kiban seibi, hôsô jinkômondai kihon keikaku-tôsakutei kyôgikai B-han, groupe B du comité de planification fondamentale des professions judiciaires et de consolidation des assises de la justice, document de février 1998, in *Jiyû to seigi*, vol. 49, avril 1998, partie documentaire, p. 26. Egalement, Ogawa Tatsuo, "Nijû seki no shukudai. Hôsô ichigen seido no jitsugen he", un chantier pour le 20<sup>ème</sup> siècle : vers la réalisation de la convergence des professions judiciaires, in *Jiyû to seigi*, janvier 2000, vol. 51, p. 55 ; Nihon bengoshi rengôkai-hen, *Shimin ni mijikana saibankan he. Hôsô ichigen o mezashite*, Pour une justice proche des citoyens. Pour la mise en oeuvre de la convergence des professions judiciaires, Tôkyô, 1999, Nippon hyôronsha, p. 369.

Il va sans dire que comme pour les autres agents de la fonction publique, ce traitement mensuel doit être complété par une panoplie de primes au nombre total de 19. Les primes trimestrielles et de fin d'année représentent 5,25 mois de traitement pour ces trois catégories de fonctionnaires, contre 4,05 mois pour les cadres supérieurs appartenant à la catégorie des emplois réservés.

#### TITRE IV LA CARTE JUDICIAIRE

La répartition et l'affectation des juges sont du ressort de la Cour suprême, dans le cadre d'une loi de 1947 relative à "l'établissement des tribunaux inférieurs et à leur ressort géographique", et des règlements spécialisés de la Haute juridiction. Celle des avocats résulte de leur inscription dans les barreaux locaux. Contrairement aux juges, cette affectation est purement volontaire, et le *Nichibenren* ne dispose pas en la matière de pouvoir de contrainte. Dans les deux cas, on observe une disparité géographique importante.

##### *Section I Répartition géographique des juges et des avocats*

La répartition géographique des juges sur le territoire fait apparaître le nombre important des magistrats qui dépendent de la cour d'appel de Tôkyô dont le ressort géographique s'étend bien au-delà de la région du *Kantô* où se trouve la capitale, puisqu'il couvre quatre départements de province : Yamanashi, Shizuoka, Nagano et Niigata (tableau 57). Les juges et assesseurs en poste à Tôkyô, Yokohama, Nagoya, Ôsaka, Kyôto, Kôbe et Fukuoka représentent la moitié des magistrats de ces deux catégories. Pour les juges des tribunaux sommaires, les villes précitées représentent le tiers environ des effectifs. Parmi les annexes des tribunaux de districts, on en compte 63 où ne se trouvent qu'un juge et un assesseur résidents, ce qui représente approximativement 2,8% des effectifs globaux de la magistrature. S'agissant des tribunaux sommaires, on compte 164 juges résidents uniques, soit 25 % de l'effectif de cette catégorie de magistrats. L'effet de concentration dans les grandes villes est donc remarquable. Si l'on considère en effet qu'il existe un magistrat pour 42 000 habitants à l'échelle nationale, cette proportion tombe à un pour 16000 à Tôkyô, Ôsaka, Kyôto, Kôbe, soit une proportion de juges deux fois et demi-supérieure à la moyenne nationale.

La Cour suprême décide de l'affectation géographique des juges assesseurs nouvellement recrutés, en fonction principalement de l'évolution de la population et du volume des affaires traitées et prévisibles. Mais elle dispose également, en fonction des besoins des tribunaux inférieurs, de la possibilité de leur assigner des affectations fonctionnelles. Ce point a été soulevé à plusieurs reprises devant la Diète, car à partir du moment où les promotions du CNEJ sont appelées à être plus nombreuses, le nombre de juge devrait s'accroître en conséquence, ce qui devrait augmenter les marges de manœuvres de la Haute juridiction.

Jusqu'à présent, les promotions étaient insuffisantes pour permettre des affectations autres que géographiques, qui restent d'ailleurs prioritaires, en raison des besoins des grandes agglomérations. Il pourrait en aller autrement avec des promotions plus nombreuses et des juges plus spécialisés. Les affectations fonctionnelles fléchées demeurent exceptionnelles, mais elles pourraient se développer à l'avenir dans ce contexte.

Tableau 57 Les populations d'avocats et de juges par ressort de cour d'appel

Ressort géographique	avocats		juges	
	1963	1998	1963	1998
<b>Cour d'appel de Sapporo</b>	<b>128</b>	<b>385</b>	<b>131</b>	<b>136</b>
Sapporo	83	316	63	85
Hakodate	16	22	21	12
Asahikawa	17	24	24	19
Kushiro	12	23	23	20
<b>Cour d'appel de Sendai</b>	<b>244</b>	<b>473</b>	<b>184</b>	<b>178</b>
Sendai	85	213	48	60
Fukushima	53	81	37	31
Yamagata	27	50	22	18
Morioka	232	38	23	22
Akita	33	49	29	22
Aomori	23	42	25	25
<b>Cour d'appel de Tôkyô</b>	<b>3948</b>	<b>9772</b>	<b>846</b>	<b>1196</b>
Tôkyô	3242	7786	488	699
Yokohama	178	664	83	120
Urawa	63	282	35	79
Chiba	79	248	33	77
Mito	48	93	30	41
Utsunomiya	56	93	26	28
Maebashi	45	121	29	30
Shizuoka	86	212	41	46
Kofu	37	52	15	15
Nagano	50	105	27	27
Niigata	64	116	39	34
<b>Cour d'appel de Nagoya</b>	<b>417</b>	<b>1103</b>	<b>218</b>	<b>223</b>
Nagoya	243	786	112	125
Tsu	38	69	22	22
Gifu	39	89	25	23
Fukui	24	37	14	13
Kanazawa	44	73	25	25
Toyama	29	49	20	15
<b>Cour d'appel d'Osaka</b>	<b>1269</b>	<b>3210</b>	<b>442</b>	<b>524</b>
Osaka	833	2368	238	312
Kyôto	156	301	57	64
Kôbe	209	374	95	90
Nara	18	63	15	19
Ôtsu	18	43	13	18
Wakayama	35	61	24	21
<b>Cour d'appel de Hiroshima</b>	<b>304</b>	<b>532</b>	<b>189</b>	<b>170</b>
Hiroshima	106	250	68	69
Yamaguchi	63	67	43	30
Okayama	85	167	42	42
Tottori	26	26	17	13
Matsue	24	22	19	16
<b>Cour d'appel de Takamatsu</b>	<b>157</b>	<b>264</b>	<b>109</b>	<b>101</b>
Takamatsu	37	82	35	34
Tokushima	29	50	19	17
Kôchi	40	49	23	18
Matsuyama	51	83	32	32
<b>Cour d'appel de Fukuoka</b>	<b>465</b>	<b>1113</b>	<b>326</b>	<b>353</b>
Fukuoka	204	534	126	142
Saga	29	36	22	18
Nagasaki	51	67	42	29
Ôita	50	67	30	29
Kumamoto	69	111	43	41
Kagoshima	40	75	32	32
Miyazaki	22	50	31	31
Naha		173		31
<b>Total national</b>	<b>6932</b>	<b>16852</b>	<b>2445</b>	<b>2881</b>

Source : *Jiyû to seigi*, vol.51 n°1.

Section II Le barreau dans la carte judiciaire

Tableau 58 Densité et disposition géographique des populations d'avocats

	1990				1998				1990-1998	
	nombre	taux de répartition	population (en milliers)	nombre/100 000 hab.	nombre	taux de répartition	population (en milliers)	nombre/100 000 hab.		
Tôkyô	6450	45,8	11 639	55,42	7723	46,1	11 624	66,43	+11,2%	+1273
Osaka	1945	13,8	8 557	22,73	2352	14,0	8 616	27,3	+4,57%	+407
Nagoya	645	4,5	6 576	9,81	783	4,6	6 838	11,45	+1,64%	+138
Osaka-Nagoya	2590	18,3	15 134	17,11	3135	18,7	15 454	20,29	+3,17%	+545
Fukuoka	451	3,2	4 758	9,48	528	3,1	4 940	10,69	+1,21%	+77
Hiroshima	221	1,5	2 837	7,79	250	1,4	2 875	8,70	+0,91%	+29
Kagawa	78	0,5	1 028	7,58	80	0,4	1 034	7,74	+0,15%	+2
Sendai	163	1,1	2 224	7,33	209	1,2	2 333	8,96	+1,63%	+46
Hokkaidô	311	2,2	5 642	5,51	380	2,2	5 693	6,67	+1,16%	+69
total CA TD	1224	8,6	16 492	7,42	1 447	8,6	16 876	8,57	+1,15%	+223
Okinawa	170	1,2	1 235	13,76	171	1,0	1 304	13,11	-0,65%	+1
Kyôto	258	1,8	2 543	10,14	302	1,8	2 559	11,80	+1,66%	+44
Okayama	134	0,9	1 931	6,94	167	1,0	1 956	8,54	+1,60%	+33
Kôchi	55	0,3	857	6,56	49	0,2	822	5,96	-0,61%	-6
Yokohama	511	3,6	7 845	6,51	663	3,9	8 268	8,02	+1,51%	+152
Kôbe	325	2,3	5 345	6,08	369	2,2	5 473	6,74	+0,66%	+44
Kanazawa	69	0,4	1 157	5,96	73	0,4	1 174	6,21	+0,25%	+4
Gunma	110	0,7	1 960	5,61	123	0,7	2 009	6,12	+0,51%	+13
Yamanashi	46	0,3	852	5,40	49	0,2	870	5,55	+0,16%	+3
Kumamoto	99	0,7	1 848	5,36	110	0,6	1 870	5,88	+0,53%	+11
Wakayama	56	0,4	1 089	5,14	61	0,3	1 095	5,57	+0,43%	+5
Tokushima	43	0,3	841	5,11	48	0,2	836	5,74	+0,63%	+5
Shizuoka	187	1,3	3 666	5,10	213	1,2	3 748	5,68	+0,58%	+26
total 1	2063	14,6	31 157	6,62	2398	14,3	32 002	7,49	+0,87%	+335
Oita	61	0,4	1 246	4,90	66	0,3	1 240	5,46	+0,43%	+5
Ehime	73	0,5	1 532	4,76	83	0,5	1 520	4,73	+0,69%	+10
Nagano	100	0,7	2 155	4,64	104	0,6	2 197	4,73	+0,09%	+4
Niigata	114	0,8	2 476	4,60	116	0,6	2 490	4,66	+0,05%	+2
Toyama	51	0,3	1 124	4,54	49	0,2	1 128	4,34	-0,19%	-2
Tochigi	85	0,6	1 926	4,41	93	0,5	1 994	4,66	+0,25%	+8
Tottori	26	0,1	619	4,20	25	0,1	618	4,04	-0,16%	-1
Nagasaki	65	0,4	1 573	4,13	67	0,4	1 542	4,34	+0,21%	+2
Nara	54	0,3	1 370	3,94	65	0,3	1 444	4,50	+0,56%	+11
Akita	48	0,3	1 239	3,87	49	0,2	1 214	4,04	+0,16%	+1
Yamaguchi	60	0,4	1 571	3,82	66	0,3	1 543	4,28	+0,46%	+6
Yamagata	47	0,3	1 259	3,73	52	0,3	1 250	4,16	+0,42%	+5
Gifu	76	0,5	2 062	3,68	88	0,5	2 105	4,18	+0,49%	+12
Fukui	30	0,2	819	3,66	37	0,2	827	4,47	+0,81%	+7
Chiba	198	1,4	5 488	3,61	248	1,4	5 834	4,25	+0,64%	+50
Miyazaki	42	0,3	1 182	3,55	48	0,2	1 187	4,04	+0,49%	+6
Kagoshima	63	0,4	1 804	3,49	74	0,4	1 792	4,13	+0,64%	+11
Fukushima	71	0,5	2 105	3,37	81	0,4	2 139	3,79	+0,41%	+10
Saitama	202	1,4	6 294	3,21	277	1,6	6 804	4,07	+0,86%	+75
Mie	55	0,3	1 794	3,07	69	0,4	1 852	3,72	+0,66%	+14
Saga	26	0,1	882	2,95	35	0,2	885	3,95	+1,01%	+9
Ibaragi	80	0,5	2 841	2,82	93	0,5	2 983	3,12	+0,30%	+13
Shimane	22	0,1	785	2,80	21	0,1	768	2,73	-0,07%	-1
Aomori	40	0,2	1 522	2,63	40	0,2	1 506	2,66	+0,03%	+0
Shiga	31	0,2	1 211	2,56	43	0,2	1 305	3,29	+0,74%	+12
Iwate	33	0,2	1 429	2,31	39	0,2	1 429	2,73	+0,42%	+6
total 2	1753	12,4	48 322	3,63	2028	12,1	49 609	4,09	+0,46%	+275
total général	14 080	100	122 744	11,47	16731	100	125 568	13,32	+1,85%	+2651

Source : Document du bureau des affaires générales du Nichibenren.

Comme on peut le voir sur le tableau 58, d'une façon générale, l'augmentation du nombre d'avocats reste relativement modeste en l'espace de huit ans, singulièrement si l'on se réfère à au nombre moyen d'avocats pour 100 000 habitants. Elle est très inégalement répartie sur le territoire car profitant principalement aux grandes métropoles et plus particulièrement à la région de Tôkyô qui rassemble à elle seule plus de la moitié des avocats japonais, tandis que la seule capitale absorbe la moitié de cette hausse. Ainsi, en 1998, il y avait un avocat pour 44780 habitants à Hokkaïdô contre un pour 1470 à Tôkyô et un pour 3638 à Ôsaka. Il existe donc une forte disparité régionale en faveur des grandes agglomérations et donc une inégalité des citoyens dans le domaine de l'accès à la justice : un tiers de la population japonaise vit dans des départements où il y a à peine cinq avocats pour 100 000 habitants. Sur les quelque 203 annexes des tribunaux de districts, on ne trouvait en 1993 aucun avocat dans le ressort de 50 d'entre elles, un seul avocat dans le ressort de 24 autres et moins de trois avocats dans le ressort de 104 annexes. Les zones géographiques à très faible concentration d'avocat se trouvent principalement dans le nord du pays - Tôhoku et Hokkaïdô -, le centre montagneux, ainsi que dans les franges côtières jouxtant les grandes agglomérations. Parmi les nouveaux 600 avocats enregistrés au barreau en 1999, aucun ne s'est établi dans ces zones désertées. Les avocats étant mal informés sur l'état de la demande en province continuent massivement à investir les grandes agglomérations.

### *Section III La réforme de la carte judiciaire*

Si l'objectif initial des tribunaux sommaires, à l'image des *Small Claim Courts* aux Etats-Unis, fut de décharger les tribunaux supérieurs des litiges sommaires, il s'est surtout agi de constituer des "mini-tribunaux" de districts et non de créer une nouvelle catégorie de tribunaux qui seraient uniquement spécialisés dans le règlement de litiges pécuniaires mineurs<sup>64</sup>. Quant à la disposition des tribunaux sur le territoire prévue par la loi, elle n'apparaissait guère appropriée, selon les termes mêmes du communiqué publié par le président de la Cour suprême en janvier 1987. C'est cette loi qui fixe la répartition des compétences dans le domaine de l'établissement et la modification de la carte judiciaire du pays : la Commission consultative sur le droit et les institutions, *Hôsei shingikai*, du ministère des Affaires Juridiques établit un projet de modification, en concertation étroite avec la Cour ; celle-ci met au point la nouvelle carte judiciaire avant saisine de la Diète par le ministère.

On notera qu'en amont de la procédure législative va s'engager, sur la base des propositions du ministère des Affaires Juridiques, un processus différencié de négociation d'une part entre les barreaux et les tribunaux de districts locaux, d'autre part avec les élus locaux, courtisés par les uns comme par les autres. Les réactions dans la capitale aux projets de concentration des tribunaux sommaires sont à cet égard tout à fait représentatives de cette double tendance.

---

<sup>64</sup> Kaneko Hajime et Takeshita Morio, *Saiban-hô*, le droit des tribunaux, Tôkyô 1999, Yûhikaku, p. 213 ; des Takeshita Morio, "Kan'i saibansho no saihaichi no hitsuyôsei to minji shihô", le redéploiement des tribunaux sommaires et la justice civile, *Jurisuto*, novembre 1986, n° 871, p. 34.

A l'origine un document : un rapport de septembre 1986 de la Commission consultative sur le droit et les institutions<sup>65</sup>. Après avoir rappelé que dans le cadre de la loi susvisée de 1947, le nombre des tribunaux sommaires était passé de 557 à 575, elle attirait l'attention sur la situation précaire des quelque 283 tribunaux sommaires "indépendants" dont elle souligne la baisse régulière d'activité : pour 180 d'entre eux, le nombre d'affaires civiles et pénales nouvelles n'atteignait pas le tiers du volume traité par les tribunaux sommaires entre 1980 et 1984<sup>66</sup>. Sur un plan plus général, elle fait observer que la carte judiciaire n'a pas été modifiée depuis quarante ans, alors que la société japonaise a profondément évolué à la faveur de l'urbanisation, de l'évolution des modes de vie, de la modernisation et de la diffusion des transports, comme des grands moyens de communication. Elle relève que du même coup l'enracinement local n'est plus aussi avéré, comme l'atteste le fait également, selon elle, que la plupart des affaires dont les tribunaux sommaires ont à connaître dépassent leur ressort territorial normal. En conséquence, un réaménagement s'avérait indispensable pour remédier à la dispersion actuelle, dispendieuse sur les plans matériel et en personnel, dans des conditions qui concilient le droit d'accès à la justice pour tous avec les objectifs de rationalisation de la carte judiciaire. Concrètement, elle prévoyait que 149 tribunaux sommaires indépendants feraient l'objet d'un regroupement en raison du faible volume des affaires traitées, dont 100 qui traitent de moins de 120 affaires par an, et qui se trouvent à moins d'une heure d'un autre tribunal sommaire ; 44 qui traitent moins de 60 affaires et qui se trouvent à plus de deux heures d'un autre tribunal sommaire et 5 qui traitent moins de 12 affaires. Les régions insulaires seraient épargnées en raison des difficultés de communication. Pour les grandes agglomérations, le principe de la concentration serait "autant que possible", *dekiru kagiri*, de règle, mais des dérogations, voire des créations nouvelles pourraient être prévues dans les zones en fort développement qui ne disposent pas encore de facilités de transport adéquates. Enfin, la commission s'interrogeait sur la pertinence d'une compétence territoriale des tribunaux qui ne tiendrait pas compte de celle des administrations et de la police.

Le rapport laissait donc ouverte une certaine marge de négociation dans les conurbations. Dans la capitale, des concertations se sont donc engagées dans un premier stade entre les barreaux et les tribunaux de districts au niveau local, entre novembre 1986 et janvier 1987, à propos du regroupement des tribunaux sommaires dans la capitale. Mais, parallèlement, les maires des 23 arrondissements de la capitale furent contactés par le barreau local et une réunion conjointe eut lieu au milieu décembre 1986 : une forte opposition des maires s'y fit jour et plusieurs assemblées d'arrondissement, ceux d'Ôta, de Sumida et de Nakano adoptèrent des résolutions contre le regroupement des tribunaux sommaires. Dès lors, le tribunal de district de Tôkyô, sur la base d'un document de la Cour suprême intitulé " pour une nouvelle vision du tribunal de district de Tôkyô", - et qui reprenait dans ses grandes lignes un rapport précédent de la *Hôseishingikai*, sur la "répartition appropriée des tribunaux" organisa une campagne d'information et de réunion avec les maires et présidents des assemblées d'arrondissement. En janvier 1987, le barreau de Tôkyô, sur la base de ces consultations, avait publié un "avis" aux termes duquel, compte tenu de l'urbanisation accélérée du pays et des transformations subséquentes du tissu urbain, un tel regroupement s'avérait difficile à mettre en œuvre. De plus, il était douteux que l'on puisse aboutir, par ce biais, à une accélération et à une simplification des procédures, mais le danger était au contraire celui d'un excès de formalisme et d'uniformisation. Par ailleurs, si de nouveaux

---

<sup>65</sup> *Asahi shinbun*, 7 septembre 1986.

<sup>66</sup> "Indépendants" parce que non installés dans l'enceinte d'un tribunal de district ou de l'une de ses annexes. Pour la position officieuse de la Cour suprême dans le même sens, Takesaki Hironobu, "Kan'i saibansho no tekisei haichi ni tsuite", à propos de la répartition adéquate des tribunaux sommaires, *Jurisuto*, novembre 1986 préc., pp. 10 et s.

terrains devaient être dégagés dans le secteur de *Kasumigaseki*<sup>67</sup>, ces derniers ne devraient pas être affectés au regroupement. Enfin, il convient de tenir compte des besoins de la population en matière de justice de proximité. Quant au *Nichibenren*, en tant qu'interlocuteur privilégié de la Cour suprême, il se garda bien de contester le principe même du regroupement, même s'il souhaitait discuter de la mise au point du détail de la réforme. En revanche, les syndicats des personnels de justice, tels que la branche de Tôkyô du *Zenshi* et le bureau de Tôkyô du *Jiyû hôsôdan*, se prononcèrent au contraire pour le renforcement des tribunaux sommaires existants, au cours d'un symposium qui eut lieu en mai 1986.

D'une manière générale, le barreau de Tôkyô soutint que la concentration des tribunaux sommaires dans les grandes agglomérations est un facteur d'isolement et d'éloignement de la justice par rapport à la société civile. Il se prononce plutôt en faveur d'un grand tribunal sommaire dans la capitale, mais il souligne qu'il conviendrait de garder à cette institution un caractère "démocratique" et accessible, en particulier dans les affaires susceptibles de conciliation civile. Et si l'on pouvait admettre une certaine concurrence entre ce type de tribunal et le tribunal de district, le choix devrait pouvoir en revenir au justiciable. toujours est-il qu'en conséquence de la loi de septembre 1987<sup>68</sup>, 101 tribunaux sommaires indépendants furent supprimés, contre 149 initialement prévus, pour tenir compte des objections émanant des collectivités territoriales concernées (population relativement nombreuse et en augmentation, difficultés en matière de transport etc...) Les onze tribunaux sommaires indépendants de la capitale furent "rapatriés" au sein du tribunal de district. De même pour les trois tribunaux sommaires indépendants d'Ôsaka et les deux tribunaux sommaires de Nagoya, même s'il est prévu que des "antennes", *Bunshitsu*, pourraient y être créées, compte tenu du volume des affaires et de l'état des moyens de communication. Bien que les barreaux locaux aient suggéré la création d'une dizaine de tribunaux sommaires en province, la loi n'a retenu que deux cas : Machida (pour une population de 490 000 habitants) et Tokorozawa (540 000 âmes), toutes deux situées dans la banlieue de la capitale. Si bien que le nombre des tribunaux de districts et sommaires a été réduit à 438 en 1995.

Les discussions parlementaires furent cependant animées, particulièrement au sein des commissions des affaires juridiques des deux chambres. Il semble bien en effet que les parlementaires aient été sensibles à l'argument selon lequel la nouvelle carte judiciaire allait à rebours d'une justice plus proche des citoyens. On a fait valoir en particulier que l'initiative de la réduction du nombre de tribunaux sommaires ne revenait ni aux collectivités locales concernées, ni au ministère des Affaires Juridiques et qu'elle était "inopinée". Le gouvernement Nakasone prônant une réforme administrative d'envergure, des parlementaires ont contesté les motifs officiels avancés à l'appui de la modification de la carte judiciaire. A l'époque, le secrétaire général de la Cour suprême, M. Yamaguchi Shigeru, n'avait pas nié qu'il existât une "inspiration commune" à la réforme administrative et à la modification de la carte judiciaire, puisqu'il s'agissait, dans les deux cas, de tenir compte des évolutions de la société japonaise. Devant la chambre des Conseillers, il avait en outre déclaré que si les tribunaux n'étaient pas formellement liés par les recommandations du Cinquième rapport de la Commission extraordinaire d'études sur l'administration, *Rinji gyôsei chôsakai*, de juin 1983 qui avait fait allusion à une réforme du pouvoir judiciaire, la réorganisation des tribunaux sommaires entraînait dans le cadre d'une simplification administrative voulue par la commission en fonction des évolutions sociales actuelles. En réalité, au-delà de cette filiation explicite entre réforme administrative et modification de la carte judiciaire, la restructuration des tribunaux sommaires était une question pendante à la Cour suprême depuis 1964 puisqu'elle

<sup>67</sup> Le quartier des administrations à Tôkyô,

<sup>68</sup> Loi n°90 du 11 septembre 1987.

avait été préconisée dans un rapport d'août 1964 de la commission extraordinaire d'études sur les institutions judiciaires, *Rinji shihô seido chôsakai*. Toutefois, la Cour suprême avait tardé à saisir le ministère des Affaires Juridiques et le *Nichibenren* - lesquels ne furent avisés du projet de restructuration des tribunaux sommaires qu'en janvier 1984 - et, pour certains analystes, la position de M. Nakasone en faveur de la réforme administrative aurait fourni le prétexte à la Cour suprême d'en finir avec la spécificité des tribunaux sommaires. A la Diète, le secrétaire général de la Cour suprême fit d'ailleurs valoir que tant en ce qui concerne la procédure civile que la procédure pénale, il n'y avait pas de grande différence entre tribunaux sommaires et tribunaux de districts, les premiers n'étant *de facto* que des "tribunaux de districts de poche". Et surtout, il convenait de rééquilibrer le service public de la justice dans la mesure où il y avait des zones géographiques où les tribunaux sommaires étaient manifestement sous-utilisés, alors que d'autres régions se trouvaient privées de moyens. Plus particulièrement, la Cour suprême avait indiqué que nombre de tribunaux sommaires "indépendants" n'avaient pas de juges en poste, ce qui obligeait les magistrats des tribunaux de districts et de leurs annexes à se déplacer. Du coup, la Haute juridiction fut accusée de mettre en place une carte judiciaire au service du juge et non du justiciable, voire de manipulation des statistiques judiciaires car, l'appui de son raisonnement, la Cour suprême s'était appuyée sur les seuls chiffres concernant la conciliation civile, le nombre de procès civils et criminels, à l'exception des litiges concernant les accidents de la circulation et les commandements à payer qui constituent - de loin - l'ordinaire des tribunaux sommaires<sup>69</sup>.

Il faudra attendre décembre 1989 pour que, pour des raisons similaires, la répartition géographique des annexes des tribunaux de districts et des tribunaux de famille soit à son tour modifiée, non par la loi, mais à la suite d'une décision prise par l'assemblée générale des juges de la Cour suprême<sup>70</sup>. En septembre 1994 par exemple, le nombre de ces dernières était passé de 242 à 203, malgré la création des nouvelles annexes de Sagami-hara (département de Kanagawa) et de Tomakomai (Hokkaidô). Là aussi, cette décision n'a pas été bien accueillie. Venant après la loi de 1987 concernant les tribunaux sommaires, elle a fini par accréditer l'idée - manifestement exagérée - d'une désertion de la province par les tribunaux<sup>71</sup>.

Globalement, ces mesures ont été diversement appréciées, en particulier parce qu'elles n'ont pas été précédées par un effort de communication de la Cour suprême. Sans nier la nécessité de rationaliser la répartition géographique des tribunaux sur le territoire, on a pu se demander si celle-ci tenait bien compte de la spécificité - théorique du moins - des fonctions du tribunal sommaire. De plus, compte tenu des critères d'éloignement et de transport devenus plus draconiens, le risque est que les parties en conflit hésitent à aller devant les tribunaux. Avec des conséquences rédhibitoires pour l'Etat de droit : la résignation, ou le recours à des moyens "hétérodoxes" de résolution des conflits, c'est-à-dire d'accélérer le phénomène de "désertion des prétoires", *saiban banare*. Si l'on peut admettre qu'un certain nombre d'affaires

---

<sup>69</sup> Sur cette question, Kubota Yutaka, "Shihô gyôsei no genzai to saikô saibansho", la Cour suprême et la situation actuelle de l'administration de la justice; *Hôritsu jihô*, janvier 1998, vol. 70, n°1, pp. 23 et s. Pour l'exposé du point de vue officiel, Takesaki Hironobu, "Kakyû saibansho no setsuritsu oyobi kankatsu kuiiki ni kansuru hôritsu no ichibu o kaiseisuru hôritsu ni tsuite", au sujet de la loi portant amendement partiel de la loi relative à l'établissement des tribunaux inférieurs et à leur ressort géographique, *Jurisuto*, novembre 1987, n°896, pp. 54 et s.

<sup>70</sup> Kaneko Hajime et Takeshita Morio, *Saiban-hô*, droit des tribunaux, Tôkyô, 1999, Yûhikaku, pp. 192 et 213. Il s'agit d'une modification du règlement de la Cour suprême n°14 de 1947, sur la création des annexes des tribunaux de districts et des tribunaux des affaires familiales. L'article 31 de la loi sur les tribunaux autorise la Cour suprême à créer des annexes et "succursales" de tribunaux de districts et des affaires familiales.

<sup>71</sup> Takeshita Morio, "Chikasai shibu no tōhaigō", les suppressions et fusions des annexes de tribunaux de districts et des affaires familiales, *Hōgaku kyōshitsu*, mai 1990, n°116, p. 9.

- endettement, crédit à la consommation - peuvent se prêter à un traitement "concentré" et spécialisé dans le cadre d'une redistribution des tribunaux sommaires, il ne faut pas que ces derniers se transforment en "usines de recouvrement des dettes" au détriment de l'intérêt et des droits des consommateurs. Enfin, dans les grandes agglomérations, on considère souhaitable de conserver un tribunal sommaire par arrondissement, pour garder à la justice une réelle proximité et éviter un traitement routinier et automatique des affaires<sup>72</sup>.

La carte judiciaire peut-elle être contestée en justice? Tel est le sens d'un contentieux administratif introduit par deux justiciables japonais qui avaient soutenu que le règlement de la Cour suprême ayant conduit à la suppression des annexes des tribunaux de districts et des affaires familiales de Fukuoka, était contraire aux articles 32 et 14 de la loi fondamentale se rapportant au droit de recours aux tribunaux et au principe d'égalité. La Cour suprême, dans son arrêt précité d'avril 1991 les avait déboutés pour des raisons formelles. Ils ne justifiaient pas d'un intérêt à agir car ils ne pouvaient exciper d'un litige concret devant les tribunaux, le contrôle abstrait de constitutionnalité n'étant pas possible devant les tribunaux japonais. Cette décision ne repousse pas le principe même d'une action contre tout règlement de modification la carte judiciaire, mais l'interprétation donnée par la Haute juridiction aux conditions de recevabilité d'une telle action la rend en réalité virtuellement impossible.

---

<sup>72</sup> Odanaka Toshiki *et alii* op. cit., pp. 149-150.

## Chapitre III La justice dans les finances publiques japonaises

### TITRE I LE CADRE JURIDIQUE GENERAL

Trois textes généraux gouvernent les questions budgétaires : le chapitre VII de la loi fondamentale pour les principes généraux ; une loi de 1947 sur les finances publiques qui fixe les règles fondamentales concernant le budget et la loi de 1947 sur les Comptes qui détermine les modalités et les responsabilités en matière de recettes et de dépenses de l'Etat<sup>73</sup>. Ces différents articles constituent la pierre angulaire d'un contrôle démocratisé des finances de l'Etat après 1945<sup>74</sup>.

#### *Section I Le budget*

La Constitution japonaise de 1946 renferme un chapitre particulier, le chapitre VII, sur les finances de la nation qui institue le contrôle de la Diète sur l'ensemble des crédits et des dépenses de l'Etat. A cet égard, l'article 83 pose le principe général selon lequel le "pouvoir de disposer des finances de la nation est exercé conformément aux décisions de la Diète". Une mesure adoptée par le constituant en réaction contre la Charte impériale de Meiji qui, dans le domaine des finances publiques, avait consacré l'autonomie, sinon l'indépendance du gouvernement par rapport à la représentation nationale et limité l'ingérence du Parlement dans le domaine financier. En clair, du fait de l'article 83, il appartient à l'Etat de superviser l'ensemble des finances publiques, des recettes et des dépenses de l'Etat, et de prendre les mesures de puissance publique nécessaires pour garantir les ressources de ce dernier dans les conditions fixées par la Diète<sup>75</sup>. L'article 85 stipule en outre qu'aucun crédit ne peut être utilisé et qu'aucun engagement financier ne peut être souscrit par l'Etat sans l'autorisation du Parlement. L'article 86 fait obligation au Cabinet de préparer et de soumettre chaque année à la Diète, pour examen et décision, le budget de la nation. Le ministère des Affaires Juridiques, comme la Cour suprême, sont tenus de présenter au Cabinet, au même titre que les autres administrations centrales, une épure budgétaire en quatre points comprenant les principes budgétaires généraux, le descriptif des recettes et des dépenses, ces dernières étant soumises au principe de spécialité, les dotations pluriannuelles qui visent principalement à couvrir les opérations et interventions s'échelonnant sur cinq ans, l'état des reports, pour le cas où la dépense ne pourrait être liquidée au cours du même exercice et l'état des engagements financiers du Trésor.

Le budget, *Yosan*, ne constitue pas simplement un document comptable retraçant l'ensemble des recettes et les dépenses de l'Etat, au sens où l'entend l'article 14 de la loi précitée sur les finances publiques (figure 4). Il possède naturellement une valeur à la fois politique, car les choix du gouvernement se traduisent naturellement par des priorités budgétaires, et juridiques car le budget encadre et structure l'action du gouvernement. La nature juridique du budget est discutée dans la doctrine. Pour certains, la terminologie de *yosan* suggère que le budget se caractérise par une forme juridique spécifique. Pour d'autres, au contraire, le budget ne serait qu'une loi particulière, mais la majorité de la doctrine se rallie plutôt au principe selon lequel le budget se distingue nettement de la loi, *hōritsu*, pour des

<sup>73</sup> Respectivement, loi n°34 modifiée du 31 mars 1947 et loi modifiée n°35, même date.

<sup>74</sup> Hōgaku kyōkai, *Chūkai nihon'koku kempō*, Explication article par article, de la Constitution, Tôkyō, 1964, Yūhikaku, vol.2, p. 1293.

<sup>75</sup> La question s'est posée de savoir si la notion de "finances de la nation", incluait ou non celle des collectivités territoriales. Une partie de la doctrine répond affirmativement à cette question : Kiyomiya Shirō, *Kempō*, droit constitutionnel, Tôkyō, 1976, Yūhikaku, vol. 1, pp. 261.

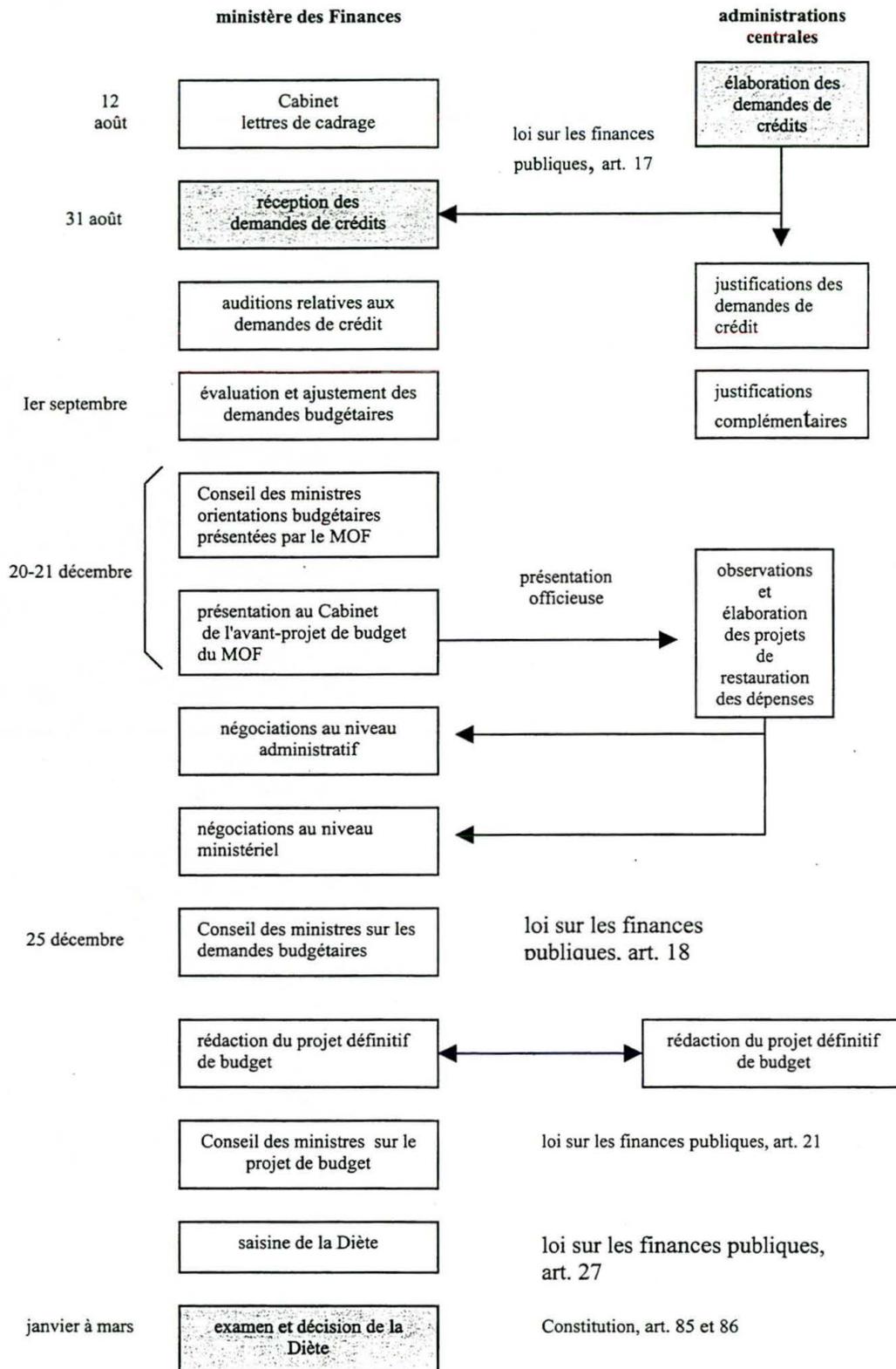
raisons à la fois formelles et matérielles. Si le budget lie le gouvernement, il n'a pas directement force obligatoire sur les citoyens ; ce caractère obligatoire est limité par le principe de l'annualité budgétaire ; le budget *stricto sensu* ne renferme que des dispositions de nature financière ou comptable ; le Cabinet en a le monopole de l'initiative, alors qu'il partage l'initiative des lois avec les deux chambres ; la chambre des Représentants est prioritairement saisie du projet de budget ; il n'existe pas enfin de seconde délibération de la chambre basse en cas de désaccord avec la chambre des Conseillers, ou lorsque celle-ci ne statue dans un délai de trente jours après avoir été saisie du projet de budget adopté par la chambre des Représentants. Pour toutes ces raisons, et depuis l'époque de Meiji, le budget n'est donc pas considéré comme une norme de caractère législatif et le terme de "loi de finances" doit être ici considéré comme une simple commodité sémantique. La conséquence est qu'il n'y a pas coïncidence entre le budget et la loi, *yosan to hôritsu no fuittchi*, puisque l'on peut concevoir qu'en dépit des dispositions budgétaires la Diète japonaise n'adopte pas de loi attributive de crédits, ou qu'à l'inverse, une loi adoptée par la Diète ne puisse être exécutée par suite de suite de l'absence de lignes budgétaires. C'est la raison pour laquelle, en 1955, le règlement intérieur de la Diète a été modifié de telle sorte que l'initiative de projets de loi d'application budgétaire ou les amendements à un projet de loi impliquant une augmentation du budget requièrent l'approbation d'une majorité qualifiée de parlementaires<sup>76</sup>. Cette situation de décalage persiste néanmoins dans la mesure où le budget et la loi n'obéissent pas aux mêmes conditions en ce qui concerne l'initiative et la procédure parlementaire. Dans le premier cas de figure évoqué précédemment, le gouvernement n'a pas l'obligation de faire adopter un projet de loi. En revanche, dans le second cas de figure, l'article 73 alinéa 1 de la loi fondamentale impose au Cabinet d'appliquer fidèlement la loi. Il lui faudra en conséquence soit prévoir un collectif budgétaire, soit actionner le fonds de réserve dans les conditions prévues par la loi sur les finances publiques, ou différer l'entrée en vigueur de la loi.

Le budget étant élaboré par le Cabinet, puis soumis pour discussion et approbation au Parlement, se pose naturellement la question du droit d'amendement de la Diète. Celle-ci pourrait, théoriquement, non seulement approuver ou refuser le budget, mais aussi l'amputer ou au contraire l'augmenter. Pour une partie de la doctrine, l'adoption d'un amendement aggravant les charges de l'Etat serait contraire à la Constitution car empiétant sur le droit d'initiative budgétaire du Cabinet. Mais cette position est contestée au nom de la position constitutionnelle de la Diète en tant qu'organe suprême du pouvoir d'Etat et du contrôle démocratique des finances publiques. Elle n'est d'ailleurs pas conforme à l'article 19 de la loi sur les finances publiques et l'article 57 al. 3 de la loi sur la Diète qui prévoient que le Cabinet doit exprimer son avis pour tout projet ou amendement proposé par les commissions ou les chambres tendant à aggraver les charges de l'Etat. Tout alourdissement des charges de l'Etat doit être compensé par des ressources correspondantes, ce qui devrait limiter les possibilités d'amendement de ce type pour éviter que l'économie générale du budget n'en soit bouleversée. Mais pour une partie de la doctrine, une telle limitation au droit d'amendement n'a pas de justification légale. En 1977, le gouvernement japonais a fait sien l'explication selon laquelle un amendement budgétaire instaurant de nouvelles dépenses était possible, dès lors qu'il ne constituait pas une violation du monopole par le Cabinet du droit d'initiative budgétaire. Cet "assouplissement" de la position gouvernementale en la matière ne résout pas en fait les problèmes. En effet, il reste la question de savoir sur la base de quels critères le droit d'initiative du Cabinet serait violé et quelle serait la sanction d'une telle violation.

---

<sup>76</sup> Cf articles 56 et 57 de la loi sur la Diète.

Figure 4 Schéma de la procédure budgétaire



N.B.: L'année budgétaire ne coïncide pas au Japon avec l'année civile. L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> avril et se termine le 31 mars de l'année suivante.

Sigles : MOF : ministère des Finances. Les dates et délais résultent de l'ordonnance impériale modifiée n°165 du 30 avril 1947.

Il existe également un fonds de réserve prévu par l'article 87 de la Constitution pour faire face à des dépenses imprévues, pour lesquelles l'approbation de la Diète est également requise, sans qu'il soit besoin cependant de recourir à l'adoption d'un collectif budgétaire. Aux termes de la loi sur les finances publiques, ce fonds de réserve est intégré dans le budget de l'Etat. Il est donc adopté par le Parlement en même temps que le budget. Il ne s'agit pas par là d'autoriser une dépense particulière, mais la création même du fonds, laquelle n'est pas obligatoire, puisque la Diète, au moment du vote du budget peut en décider la suppression. Ce fonds de réserve est géré par le ministère des Finances et son utilisation par les chefs des administrations centrales s'effectue sous la "responsabilité", c'est-à-dire sur autorisation, du Cabinet. Il n'existe aucune contrainte particulière qui pèse sur l'emploi de ses fonds. Bien qu'une partie de la doctrine considère qu'il ne peut être activé quand la Diète est en session, au motif qu'il faudrait un collectif budgétaire, cette interprétation reste minoritaire. En revanche, il ne serait pas possible d'actionner le fonds de réserve pour restaurer des crédits supprimés ou diminués par la Diète. Comme pour le budget de règlement, le défaut d'approbation ultérieure par le Parlement n'a pas d'effet légal, mais engage la responsabilité politique du gouvernement. Il n'est pas non plus nécessaire, qu'il y ait coïncidence de vote entre les deux chambres.

### *Section II Le budget de règlement*

L'article 90 de la loi fondamentale fait obligation au Cabinet de faire vérifier annuellement la comptabilité définitive des recettes et des dépenses de l'Etat par le Commissariat de vérification des comptes de l'Etat, et de présenter à la Diète, lors du prochain exercice budgétaire, le rapport produit par lui. Cette disposition constitutionnelle institue en conséquence un contrôle *a posteriori* des finances publiques par la Diète qui s'inscrit lui-même dans le cadre de l'article 83 de la Constitution. Bien que celle-ci ne fasse état que de la "présentation", *Teishutsu*, d'un rapport, il est clair que la Diète est appelée à se prononcer par un vote. L'usage veut que les deux chambres du Parlement soient saisies en même temps par le gouvernement. La chambre des Représentants et la chambre des Conseillers procéderont à un examen et à un vote séparés. Il n'y aura donc pas de "navette" parlementaire. Il va sans dire que la Diète ne dispose d'aucun pouvoir d'amendement. Un refus éventuel d'approbation n'aura aucune conséquence juridique, mais pourra être interprété comme un acte de défiance à l'égard du Cabinet. A la chambre des Représentants, la procédure est la suivante : 1) présentation des grandes lignes de la loi de règlement par le ministre des Finances et discussion en séance plénière avant renvoi devant commission du budget de règlement et de surveillance de l'administration<sup>77</sup> ; 2) examen général en commission des tendances générales du budget de règlement et discussion ; 3) examen par ministère et discussion ; 4) examen final et discussion ; 5) présentation du projet de décision de la chambre par le président de la commission, suivie d'une discussion puis d'un vote avant transmission en séance plénière ; 5) rapport du président de la commission en séance plénière et vote de la chambre ; 6) rapport du Cabinet sur les observations émises par la chambre à l'occasion de l'adoption du budget de règlement. L'élément principal autour duquel s'organise le contrôle de l'exécution du budget par la Diète est le rapport du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat. Il appartient à cette instance d'examiner les comptes de l'exercice précédent ainsi que les conditions d'exécution du budget. Aux termes de l'article 90 de la Constitution, le Cabinet est tenu de présenter annuellement à la Diète, pour discussion et délibération, le budget de règlement ainsi que le rapport du Commissariat. Lors de la présentation à la Diète, les Commissaires peuvent être amenés à présenter des explications au Parlement. Les deux chambres de la Diète

---

<sup>77</sup> Cette commission était composée, en février 2000, de 40 membres dont 22 libéraux-démocrates, 8 du parti démocrate, 4 du *Kômeitô*, 2 du parti libéral, 2 du parti communiste, 1 du parti social-démocrate et un non inscrit.

ainsi que les commissions parlementaires peuvent demander au Commissariat d'enquêter et de leur faire rapport sur un sujet particulier. Le budget de règlement ne constitue pas toutefois une loi au sens formel du terme.

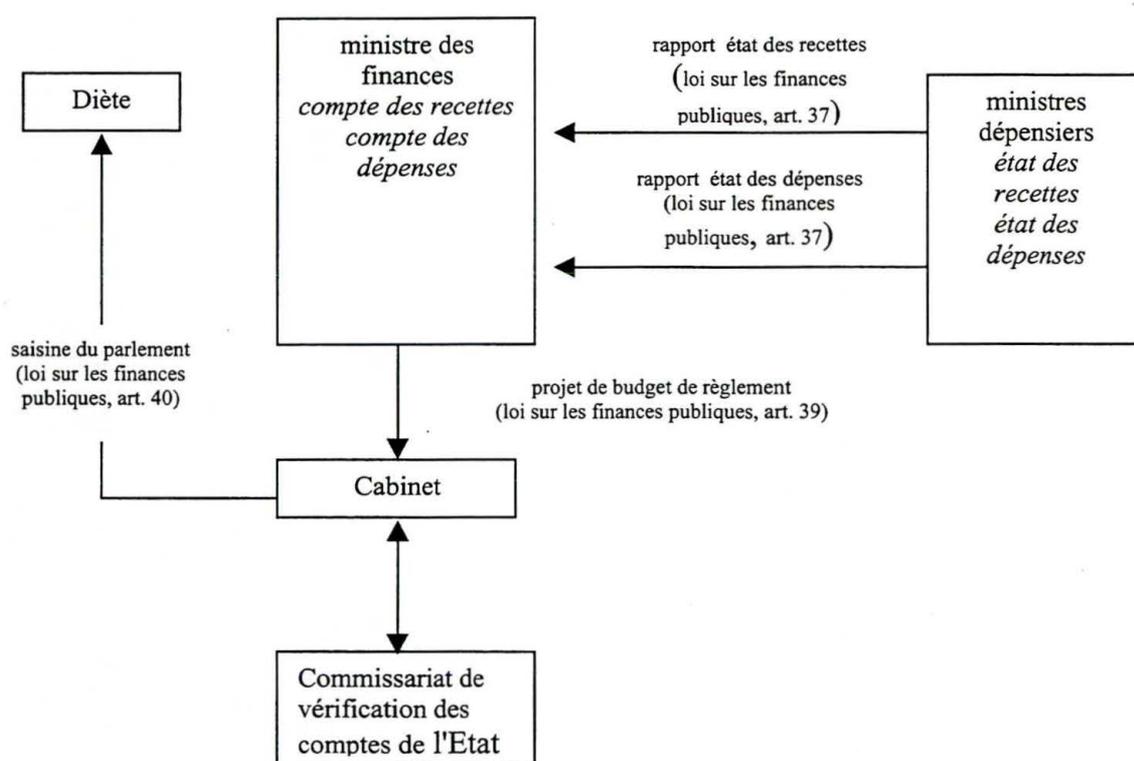
Statutairement, le Commissariat est une Haute autorité indépendante du Cabinet. Le gouvernement nomme les trois commissaires avec le consentement des deux chambres de la Diète et l'attestation de l'empereur, pour une durée de sept ans renouvelable une fois. Les commissaires jouissent d'un statut privilégié en raison des conditions de nomination qui font intervenir les plus hautes autorités du pays et de la stabilité de leur mandat. Ils sont assistés dans leurs fonctions par une administration qui comptait, en 1998, 1253 agents dont 780 inspecteurs et inspecteurs adjoints. Aux termes de la loi<sup>78</sup>, le Commissariat doit examiner les comptes de l'Etat du point de vue de leur exactitude, de leur légalité, de leur pertinence sur le plan économique, de leur rendement et de leur efficacité. Il existe deux types de contrôle : obligatoire et facultatif. Le contrôle obligatoire concerne les matières qui requièrent impérativement l'intervention du Commissariat, comme par exemple les recettes et dépenses mensuelles de l'Etat, les mouvements qui affectent le patrimoine de l'Etat, l'émission d'obligations ou les comptes des personnalités morales dont l'Etat détient plus de 50% du capital, - soit 98 établissements pour l'exercice 1996-1997 - les créances et les emprunts. Le contrôle facultatif concerne les matières dont le Commissariat s'autosaisit lorsqu'il le juge nécessaire ou sur requête du Cabinet, comme le portefeuille des valeurs mobilières détenu par l'Etat, les prêts et subventions qu'il accorde - ce qui concerne 5416 établissements et collectivités territoriales pour l'exercice 1996-1997 - ou les contrats passés par lui pour l'exécution de travaux publics. Les organismes publics passés sous son contrôle sont tenus de lui fournir l'état de leurs comptes et tout document justificatif, ce qui représentait en 1996-1997, respectivement 233 000 et 477 000 pièces. Il peut envoyer des inspecteurs en mission pour des enquêtes sur place - soit 3640 inspections sur site, concernant les administrations centrales et sièges d'établissement (44%), les services extérieurs des administrations centrales (10,8%), les gares et services postaux (0,5%) - réclamer toutes pièces ou registres qu'il juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions, convoquer les agents responsables pour audition. Si, au cours des opérations de contrôle, le Commissariat constate des infractions pénales, il doit en avertir le Parquet. Les rapports annuels du Commissariat font apparaître six types de relevés - pour les 350 cas répertoriés en 1997 représentant un total de 24 359 610 000 de yen. *Actes irréguliers* pris en violation de la réglementation en vigueur ou présentant de graves déficiences du point de vue de la rentabilité économique ; *avis rectificatifs* adressés aux comptables responsables ou aux chefs des administrations centrales dont ils relèvent en cas d'irrégularité dans la gestion des comptes. Sont également classées dans cette catégorie les propositions d'aménagement en matière réglementaire et d'organisation des services, au cas où les irrégularités comptables dont il s'agit leur sont imputables ; *mesures d'application* retraçant les dispositifs adoptés par les administrations à la suite du contrôle opéré par le Commissariat ; *dispositions spécifiques* permettant au Commissariat d'émettre des recommandations plus larges pour améliorer la gestion ou le rendement économique d'un service ou d'un projet ; *contrôles exercés sur saisine de la Diète* dans le cas où le Parlement demanderait au Commissariat d'examiner plus particulièrement une question ; *affaires d'intérêt général* sur des questions susceptibles d'intéresser le public. Il est également consulté au préalable pour toute modification réglementaire concernant la comptabilité de l'Etat et la tenue des registres, et il est tenu de répondre aux demandes d'éclaircissements émanant des comptables publics.

---

<sup>78</sup> Loi n° 73 du 19 avril 1947 portant organisation du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat.

En bref, le Commissariat dispose de compétences étendues, mais essentiellement consultatives. Ce n'est pas une juridiction, et il ne dispose par lui-même d'aucun moyen de contrainte : il ne peut ordonner la saisie, la perquisition ou la confiscation de documents que les administrations seraient réticentes à lui fournir. Il lui reste cependant, le cas échéant, la possibilité de demander au chef de l'administration dont il s'agit de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de l'agent récalcitrant. L'efficacité de sa fonction dépend en fait très largement de la collaboration des services de l'administration. Il en est de même pour le budget de règlement, pour laquelle la sanction est essentiellement politique. Le rapport produit par le Commissariat est toutefois important. Il peut mentionner dans le document présenté à la Diète les retards, les lacunes ou les réticences de l'administration à se conformer aux avis qu'il formule, mais il ne dispose d'aucun autre pouvoir de sanction tel que l'annulation d'une décision litigieuse, l'exécution ou la substitution d'office.

Figure 5 Schéma de la procédure d'élaboration de la loi de règlement



Le contrôle des comptes de la justice est opéré par le bureau de vérification de la justice de la première direction du Commissariat. Ce bureau a la charge des tribunaux, du ministère des Affaires Juridiques, de la commission nationale de sécurité publique et du centre de sécurité routière. Il comprend une vingtaine d'inspecteurs, pour la plupart issus des facultés de droit et d'économie, dont trois ayant une formation technique ou scientifique en architecture, urbanisme et travaux publics, et qui seront de ce fait chargés des contrôles touchant le parc immobilier des tribunaux et du ministère. Le contrôle sur pièces est de règle comme pour les autres administrations. Le contrôle sur place représente néanmoins 80 jours par an en moyenne par inspecteur, mais en réalité, la préparation, l'exécution et le suivi de ces contrôles sur place représentent 80% du travail des inspecteurs, les 20% qui restent étant consacrés au contrôle sur pièces. Pour le bureau de vérification de la justice, l'importance des contrôles sur site se justifie par le fait qu'ils permettent de mieux se rendre compte de la situation. Les vérifications sur site sont entreprises par des équipes de trois à quatre

inspecteurs pour des tournées d'une semaine. Il faut compter en moyenne deux à trois jours pour la visite d'un établissement pénitentiaire ou d'un quartier départemental de police. De l'aveu des agents même du bureau, la police, le ministère des Affaires Juridiques et les tribunaux ne comptent pas parmi les administrations les plus rétives au contrôle du Commissariat, contrairement à l'agence de Défense.

## TITRE II LA SITUATION PARTICULIERE DU BUDGET DE LA JUSTICE

### *Section I Caractéristiques générales de la procédure budgétaire dans le domaine de la justice*

Les principaux interlocuteurs en matière budgétaire sont en amont le ministère des Finances, la Cour suprême, le ministère des Affaires Juridiques et la Diète en aval. Comme dans la plupart des pays comparables, l'élaboration du budget suit trois phases : 1) une phase de concertation entre les Finances et les ministres dépensiers ; 2) une phase décisionnelle par laquelle le Cabinet fixe le projet de budget ; 3) une phase délibérative au cours de laquelle le budget est approuvé successivement par les deux chambres de la Diète. Dans le cas japonais, la première phase apparaît comme la plus décisive car la pratique institutionnelle fait que le budget n'est qu'exceptionnellement amendé au Parlement, le budget de la justice, que ce soit celui des tribunaux ou du ministère des Affaires Juridiques, n'ayant pas été modifié au cours de ces dernières années. C'est en effet au cours de la première phase que s'effectuent les ajustements nécessaires entre les milieux judiciaires et la bureaucratie.

Ordinairement, l'élaboration du budget de la justice se traduit par deux caractéristiques majeures : la moindre implication des politiques par rapport à d'autres compartiments de l'action administrative et le cloisonnement des différents organes appelés à intervenir dans le processus budgétaire.

En temps normal, les instances spécialisées du PLD telles que la *Hômu bukai*, ou département des affaires juridiques de la Commission d'étude des affaires politiques du parti - l'instance centrale de planification et de proposition du PLD - n'interviennent guère dans les discussions budgétaires concernant la justice. Il n'existe pas en effet de "tribus" du parti libéral-démocrate, *Zoku giin*<sup>79</sup>, spécialisées dans les questions judiciaires, et capables de convoquer les intérêts des groupes de pression. Tout au plus observe-t-on les liens particuliers entre certains parlementaires PLD et les organisations professionnelles d'écrivains judiciaires, *Shihô shoshi*, - en concurrence avec les avocats pour le droit de représentation devant les tribunaux sommaires - et de conseillers en brevets. La justice d'une manière générale, offre peu de prise pour la pratique des *Chinjô* c'est-à-dire la présentation quasi officielle et organisée de requêtes émanant des lobbies, principalement durant la période d'élaboration du budget, sauf peut-être en ce qui concerne les avocats qui ont multiplié récemment les requêtes en faveur d'un élargissement de l'aide juridictionnelle et de la réforme des avocats commis d'office.

En outre, le cloisonnement du processus budgétaire se traduit par la prévalence des formes de concertation verticale sur les procédures de concertation horizontale. La Cour suprême et le ministère des Affaires Juridiques sont en contacts respectifs avec le ministère des Finances, mais ne disposent pas d'espaces ou de lieux institutionnalisés de concertation, sans doute en raison du statut exorbitant du droit commun fait aux tribunaux sur le plan

---

<sup>79</sup> Les politologues désignent par ce thème des groupes informels de parlementaires du PLD ayant acquis, en particulier au sein des commissions parlementaires, des compétences et des capacités d'expertise spécialisées qui leur permettent de jouer les interfaces entre la bureaucratie et les secteurs économiques ou industriels concernés.

financier et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il en est de même au sein du parti libéral-démocrate et de la Diète : la *Hōmu bukai* précitée n'entretient guère de rapport avec le département des affaires financières de la Commission d'étude précitée, tout comme les commissions des lois de la Diète n'ont guère de relations avec leurs homologues des finances.

A titre exceptionnel cependant, ce schéma peut être amené à évoluer sous la pression de la conjoncture : les discussions actuelles sur la réforme du système judiciaire ont donné l'occasion au parti libéral-démocrate de se mobiliser, au même titre d'ailleurs que le barreau et les milieux d'affaires<sup>80</sup>. Il ne fait aucun doute que les interactions qui se mettent en place entre le parti libéral-démocrate, le barreau japonais, le ministère des Affaires Juridiques et la Cour suprême et le patronat ont conduit, dans un premier stade, à revoir les modalités traditionnelles de concertation "endogamiques" pour tout ce qui touche à la réforme des institutions judiciaires.

## *Section II Les spécificités procédurales et les négociations avec les Finances*

Les tribunaux, au même titre d'ailleurs que les "organes indépendants", tels que les deux chambres de la Diète, la Haute autorité de la fonction publique et le Commissariat de vérification des comptes de l'Etat, jouissent d'un statut spécial d'autonomie en matière budgétaire. Avant 1945, les dépenses des tribunaux étaient intégrées dans celles du ministère de la Justice, mais l'article 83 de la nouvelle loi sur les tribunaux prévoit un budget et un fonds de réserve spécifiques, au même titre d'ailleurs que la loi sur la Diète relativement au budget des deux chambres. Comme c'est au Cabinet qu'incombe la responsabilité de présenter le budget à la Diète, et donc celui des tribunaux, cette "spécificité" implique que le budget des tribunaux soit clairement identifié au sein des autres dépenses de l'Etat, afin que les citoyens puissent se faire une idée des crédits que le pays consacre à la justice.

Les articles 17 à 19 de la loi sur les finances publiques prévoient en outre un dispositif budgétaire particulier. Contrairement aux autres administrations centrales, les tribunaux ne présentent pas leurs demandes de crédit directement au ministre des Finances, mais au Cabinet qui en saisit à son tour les Finances. Le conseil des ministres, avant de se prononcer sur les demandes de crédit, doit solliciter l'avis du président de la Cour suprême. Au cas où le gouvernement déciderait, malgré tout de réduire, le montant des crédits demandés, et en l'absence d'accord, le président de la Cour suprême transmet au ministre des Finances le récapitulatif des prévisions budgétaires qui retrace les crédits officiellement autorisés ainsi que le récapitulatif des augmentations budgétaires projetées. Le Cabinet est alors tenu de joindre au projet de budget la demande initiale de la Cour suprême assortie d'un état détaillé des réductions budgétaires envisagées et d'inscrire les ressources financières adéquates pour faciliter le pouvoir d'amendement de la Diète. Ainsi, le droit d'initiative du Cabinet en matière budgétaire se trouve-t-il quelque peu limité par cette procédure qui permet aux organes indépendants, dont les tribunaux, de faire valoir directement devant le Parlement leurs propres prétentions, mais sans toutefois que ces dernières s'imposent à lui, la Diète restant libre de sa décision finale. Cette spécificité procédurale constitue en réalité un compromis établi du temps de l'occupation américaine. Les services de MacArthur étaient alors favorables à une procédure budgétaire qui placerait ces organes en dehors du contrôle de l'exécutif pour en renforcer l'autonomie par rapport au ministère des Finances, tandis que ce dernier invoquait ses responsabilités particulières dans l'établissement de la loi de finances<sup>81</sup>. La Cour suprême

<sup>80</sup> *Infra*, pp. 128 et s.

<sup>81</sup> Lors des débats à la Diète concernant la création de la Commission de réforme des institutions judiciaires, l'un des experts appelés à exprimer son point de vue devant la commission des lois de la chambre des Représentants,

ne semble pas avoir fait usage de cette faculté. Les publications officielles de la Haute juridiction indiquent que, jusqu'en 1969, elle a été tentée de faire usage de cette procédure spéciale à trois reprises, mais qu'en définitive, les problèmes ont pu se résoudre par des discussions à l'amiable avec le Cabinet<sup>82</sup>. Notons enfin qu'il existe un fonds de réserve prévu par la loi<sup>83</sup>. Ce fonds de réserve est placé sous la responsabilité du président de la Haute juridiction et son utilisation est soumise à l'approbation ou à l'autorisation de l'assemblée générale de la Cour suprême. La loi ne précise pas à quelles situations ce fonds de réserve est appelé à faire face, mais on peut penser que, comme pour le budget général, ce fonds de réserve est constitué pour abonder des dépenses exceptionnelles. La Cour suprême dispose-t-elle de la possibilité de fixer librement le fonds de réserve à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire des tribunaux ? Il ne le semble pas : comme pour le celui de la Diète, le fonds de réserve des tribunaux "est inscrit au budget de l'Etat".

L'un des documents les plus importants est le récapitulatif général des prévisions budgétaires, *Yotei keihi seikyûsho*, établi par la Cour suprême, et sur la base duquel le projet de budget définitif sera arrêté par le ministère des Finances avant approbation finale par le Cabinet et saisine de la Diète. La caractéristique de ce document est d'être un tableau comparatif établissant pour chaque poste budgétaire le montant des sommes réclamées pour le prochain exercice et le montant des sommes effectivement accordées au cours de l'exercice précédent. Il s'ouvre tout d'abord par un chiffrage global des dépenses relevant du budget des tribunaux. Il comprend par la suite une première partie intitulée "tribunaux" et subdivisée en quatre rubriques générales - Cour suprême, tribunaux inférieurs, dépenses liées aux activités contentieuses, dépenses d'équipement des tribunaux et fonds de réserve, avec un premier total partiel destiné à faire apparaître les grandes masses de dépenses<sup>84</sup>. Ces cinq rubriques sont par la suite reprises et détaillées. Celle de la Cour suprême compte 41 postes ; celle des tribunaux inférieurs 16 ; celle liée aux activités contentieuses 14 ; les dépenses d'équipement 3 et le fonds de réserve une. Chaque rubrique est organisée selon le même schéma : un chiffrage global pour l'ensemble de la rubrique ventilé par poste. Chaque poste comprend une ligne faisant apparaître l'identification de la dépense, le montant réclamé, le montant obtenu l'exercice précédent, la différence entre les deux chiffres et la motivation de la dépense. Une seconde partie traite de la commission de surveillance du ministère public qui comporte elle-même une partie générale avec deux rubriques et le détail des dépenses avec 8 rubriques.

---

M. Ôde Yoshitomo, professeur à la faculté de droit de l'Université de Kyûshû, a soutenu l'idée de la mise en place d'une Commission financière des tribunaux qui serait chargée de mettre au point le budget de la justice : l'autonomie budgétaire viendrait ainsi renforcer l'indépendance de la justice. Mais outre le fait que cette autonomie viendrait singulièrement compliquer la procédure budgétaire, elle ne résoudrait pas fondamentalement la question de l'indépendance de la justice par rapport au ministère des Finances, puisque d'une part la Cour suprême, faute de compétences spécifiques, serait obligée d'accueillir des personnels mis à disposition en provenance des Finances, et que d'autre part se poserait la question des arbitrages. M. Ôde soutient également que les tribunaux de districts, les tribunaux sommaires et des affaires familiales pourraient passer sous le contrôle financier des collectivités locales. On voit l'intérêt de cette proposition qui viserait à limiter les conséquences d'une réforme de la justice sur les équilibres financiers de l'Etat. Mais un tel transfert constituerait une charge supplémentaire pour les collectivités locales. Il est donc peu probable que ces dernières s'y résolvent de bonne grâce. "Shihô seido kaikaku shingikai tsûshin n°1", in *Hô to minshushugi*, avril 1999, n° 337, p.60.

<sup>82</sup> Saikô saibansho jimu sôkyoku, *Saibansho hô chikujô kaisetsu*, commentaire détaillé de la loi sur les tribunaux, Tôkyô, 1969, Hôshôkai, vol. 2, p. 179.

<sup>83</sup> Loi n° 117 du 15 octobre 1947 portant organisation du fonds de réserve des tribunaux.

<sup>84</sup> Les dépenses de personnel, *jinkenhi*, retracent les traitements, primes et pensions versées aux personnels de justice. Les dépenses d'équipement, *shisetsuhi*, celles liées aux travaux importants d'infrastructures (réfection, construction, agrandissement des bâtiments). Les dépenses liées aux activités contentieuses, *saibanpi*, les frais divers occasionnés par les honoraires versés aux avocats commis d'office, l'interprétariat, les expertises, les convocations de témoins, les déplacements des conciliateurs et autres auxiliaires non titulaires de justice etc...

Ce récapitulatif est le résultat d'un processus d'élaboration engagé en juin et dont l'une des phases les plus cruciales est la lettre de demande de crédits, *Gaisan seikyûsho*, qui est fixée le 25 août par l'assemblée générale des juges de la Haute juridiction. C'est en effet autour de cette pièce, qui fait le point des prétentions budgétaires de la Cour suprême avant ajustements, que l'ensemble de la procédure et des négociations avec les Finances va s'organiser. Elle est élaborée par la direction des affaires financières de la Cour suprême, sur la base de quatre critères d'appréciation : le poids des dépenses ordinaires, le volume et le contenu des affaires venant devant les tribunaux, l'état général de la société et l'appréciation de la situation économique globale. Lors des négociations avec le ministère des Finances, deux services de la direction des affaires financières seront plus particulièrement impliqués : le bureau des affaires générales, *Sômuka*, pour les dépenses d'équipement (le chef du bureau et son adjoint, le chef du service général de l'équipement, *Shisetsu sôkatsu gakari*, et trois de ses subordonnés) et le bureau du budget, *Shukeika*, pour les autres dépenses (le chef du bureau et son adjoint, le chef de la section générale du budget, *Yosan sôkatsu gakari*, et quatre de ses subordonnés). Ce sont ces agents qui auront la responsabilité d'expliquer et de justifier les prétentions budgétaires des tribunaux auprès de leurs homologues des Finances et qui auront la charge des négociations de restauration budgétaire conduites au niveau administratif qui se dérouleront de septembre à décembre après que le Cabinet eut été saisi, le 31 août, des demandes budgétaires présentées par les tribunaux. Dans les deux cas, leurs interlocuteurs aux Finances appartiennent au service Police et Justice de la direction du budget (un inspecteur du budget, *Shukeikan*, assisté de deux contrôleurs, *Shusa*, d'un chef de section, *Gakarichô* et d'un de ses subordonnés), lui-même placé sous la supervision de l'un des trois vice-directeurs du budget. L'inspecteur du budget en charge aura surtout pour tâche de passer en revue les propositions de la Cour suprême en amont de la procédure et de les traiter en fonction de leur conformité par rapport à la réglementation en vigueur, de leur opportunité du point de vue de la politique générale des finances publiques et de leur coût présumé. Il n'aura normalement pas à intervenir directement lors de la phase ultérieure de négociation conduite par ses adjoints, en liaison directe avec le vice-directeur du budget dont ils relèvent. Après que le ministère des Finances ait officiellement communiqué son avant projet de budget à la Cour suprême le 20 décembre, une ultime phase "politique" de négociation s'engagera entre le 20 et le 22 décembre entre le secrétaire général de la Cour suprême et le ministre des Finances pour les derniers arbitrages, le projet de budget étant arrêté par le gouvernement le 24 décembre.

Le budget des tribunaux, comme celui d'ailleurs du ministère des Affaires Juridiques n'est pas considéré comme "politique" par nature, à la différence de celui de la Construction et des Travaux Publics et, à ce titre, l'exercice de la fonction de contrôleur préposé à l'examen du budget de la justice n'est pas à même d'assurer une accélération de la carrière au sein des Finances<sup>85</sup>. Mais il apparaît clairement que, paradoxalement, au cours de ces dernières années, les ajustements se sont effectués presque toujours au niveau interministériel. Contrairement aux autres administrations centrales, la Cour suprême et le ministère des Affaires Juridiques gèrent des services dont l'activité est étroitement tributaire d'évolutions sociales sur lesquelles ils n'ont aucune prise. Une augmentation de la criminalité, le développement de nouveaux types de contentieux, comme celui des faillites, ou des affaires de conciliation civile sont autant de contraintes externes qui obligent ces deux administrations à y faire face avec des moyens financiers adaptés. Leurs demandes budgétaires sont principalement "réactives"; elles ne procèdent pas d'initiatives particulières en matière d'investissements productifs en vue de peser sur la conjoncture économique. Par ailleurs, autre singularité par rapport aux autres administrations, les dépenses de personnel constituent un élément stratégique de l'action des

---

<sup>85</sup> J. Robert Brown, *The Ministry of Finances. Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy*, Westport, 1999, Greenwood Publishing Group, pp. 153-154.

tribunaux et du ministère, car le nombre de magistrats, de procureurs et d'avocats n'est pas indifférent au traitement des affaires civiles et pénales, et elles ne sauraient être considérées comme un poids dont la charge devrait être par principe contenue. Ces deux particularismes fonctionnels nécessitent, selon la Cour suprême "des explications longues et difficiles".

### *Section III L'impact des débats parlementaires sur le budget*

En aval, le rôle délibératif de la Diète sur le plan financier ne saurait être considéré comme purement cosmétique. A défaut d'amendement, les préoccupations qui se sont fait jour au sein des commissions des finances et du budget de règlement des deux chambres lors des discussions parlementaires peuvent être mises à profit lors de l'élaboration du prochain budget ou de la confection des collectifs budgétaires. Depuis janvier 1998, par exemple, soit à l'occasion des discussions récurrentes sur la révision des lois relatives la grille salariale des juges et des procureurs, des effectifs légaux de la justice ou du concours d'accès au Centre national d'études judiciaires, soit à l'occasion de questions orales sur des points plus ponctuels ou de l'adoption de pétitions, la commission des lois de la chambre basse s'est très largement fait l'écho de l'insuffisance de la rémunération des avocats commis d'office, de la nécessité d'augmenter les effectifs de la justice y compris ceux des personnels administratifs, de corriger le système d'aide juridictionnelle et des carences du budget de la justice Cette évolution ne peut qu'encourager le ministère des Affaires Juridiques et la Cour suprême à adopter une posture plus "revendicative" auprès du ministère des Finances, notamment sur la hausse des effectifs légaux : 30 postes de juges prévus au budget de 1999 contre 12 seulement en 1995, ainsi qu'une augmentation substantielle du budget de l'aide juridictionnelle.

Lors des discussions parlementaires, l'étape la plus importante est le passage devant la commission du budget de la chambre des Représentants. Plus particulièrement devant la 1<sup>ère</sup> sous-commission, *Bunkakai*, qui a pour mission d'examiner les crédits des tribunaux. Le ministre des Affaires Juridiques ne siège pas dans cette sous-commission, mais on y trouve sur les généralement le secrétaire général de la Cour suprême, le directeur du personnel au secrétariat général, ainsi que les deux directeurs des affaires civiles et criminelles. Jusqu'en 1999, conformément aux articles 71 et 72 de la loi sur la Diète<sup>86</sup>, le Cabinet pouvait nommer, sur autorisation des présidents des deux chambres, des "commissaires du gouvernement" - *Seifu iin*, - choisis dans la haute administration - afin d'assister les ministres à la Diète et de répondre aux questions des commissions. Cette institution, héritée du Japon impérial, permettait en réalité à la bureaucratie de s'immiscer dans le processus parlementaire en se substituant au ministre responsable. Concrètement, il incombait au secrétaire général ou à tout autre représentant du président de la Cour suprême de présenter à la sous-commission le projet de budget pour les tribunaux : lors de la séance du 17 février 1999 par exemple, le secrétaire général de la Cour suprême a justifié la création de 78 postes supplémentaires - 30 magistrats, 46 greffiers et 2 chargés d'études - par la complexité grandissante et l'augmentation des affaires civiles. Parmi les crédits demandés figure une somme de 5,3 milliards de yen au titre de l'informatisation des tribunaux. On notera cependant que les discussions et les questions des parlementaires portent moins sur les problèmes budgétaires que sur des questions d'actualité : le rôle de la commission de surveillance du ministère public dans la sous-commission n°1, le danger que représente la secte *Aum*, dans la sous-commission n°2 chargée, entre autres, de l'examen du budget du ministère des Affaires Juridiques. Il s'agit moins là d'une distorsion que d'une pratique parlementaire habituelle : la commission du

---

<sup>86</sup> Loi n°79 révisée du 30 avril 1947.

En juillet 1999, dans le cadre de la politique de réactivation des débats parlementaires, la loi sur la Diète a été amendée : les commissaires du gouvernement ont disparu, afin d'obliger le ministre responsable à prendre une part plus active dans les débats en commission. Toutefois, le règlement intérieur de la Diète prévoit que les commissions pourront le cas échéant le recueillir l'avis technique d'"experts gouvernementaux", *Seifu sankônin*. Le président de la Cour suprême, en sa qualité de représentant d'une autorité indépendante, ou son délégué, peuvent demander à siéger à la commission. En d'autres termes, le ministre des Affaires Juridiques ne pourra plus se retrancher derrière les hauts fonctionnaires de son administration pour se dérober aux interpellations des parlementaires. La commission des lois pourra solliciter non seulement l'avis autorisé de ces experts, mais aussi de toute personne dont l'expérience et la fonction sont susceptibles d'éclairer l'enjeu des discussions.

Une fois le budget adopté par la Diète, le ministère des Finances établit, pour chaque administration, un récapitulatif budgétaire transmis au gouvernement. Le Cabinet procède alors à la notification des autorisations de recettes et de dépenses au ministère des Affaires Juridiques et à la Cour suprême. Il appartient au secrétariat général de la Haute juridiction de répartir la dotation budgétaire qui lui a été ainsi signifiée entre les tribunaux inférieurs, via les cours d'appel, en tenant compte, des résultats obtenus par ces derniers au cours de l'exercice précédent pour les dépenses d'équipement, de personnel ou liées aux activités contentieuses. Les tribunaux inférieurs ne disposent d'aucune autonomie ou ressources propres sur le plan budgétaire, même si dans l'enveloppe qui leur est allouée figure une somme dont ils peuvent disposer à leur guise. Il va sans dire cependant que des investissements nouveaux peuvent être planifiés à l'initiative de la Cour suprême ou sur demande individuelle ou collective des tribunaux, mais dans ce cas, ces demandes doivent obligatoirement transiter par les cours d'appel et la décision revient à la Haute juridiction.

### TITRE III LA PLACE DU BUDGET DES TRIBUNAUX DANS LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT

L'idée est profondément ancrée que les crédits budgétaires attribués à la justice ne sont pas à la hauteur : l'indifférence des pouvoirs publics ; l'absence de mobilisation de l'opinion ; le profil bas observé par les administrations concernées, constitueraient les principaux facteurs d'explication. Pourtant l'analyse des indices montre que la situation japonaise est comparable à la France.

#### *Section I Composition et structure du budget des tribunaux*

Au cours des sept dernières années, la Cour suprême a obtenu une augmentation de sa dotation budgétaire supérieure à la progression du budget de l'Etat pour les exercices 1993 et 1994 : respectivement plus 6% et 1,5% contre plus 1,0% et 1%. Pour l'exercice 1995, alors que les dépenses de l'Etat ont diminué de 2,8%, celles des tribunaux se sont accru de 2,3%. Mais, par la suite, les variations à la hausse sont sensiblement inférieures à celles consenties au niveau du budget général, comme si les Finances avaient voulu tenir la barre des 0,4% du budget général de l'Etat. La corrélation entre les variations budgétaires et le volume des affaires doit tenir compte du fait que les statistiques judiciaires se fondent sur l'année civile et les prévisions budgétaires sur l'année fiscale. Concrètement, la hausse de 10% de l'ensemble des affaires en 1998 sert de base aux prévisions pour l'exercice 1999 qui court du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars 2000. Pour le reste, le principal critère pour l'augmentation du budget semble être le différentiel entre les affaires pendantes et les affaires terminées au cours d'une même année,

pondéré éventuellement par les variations du niveau des affaires pendantes d'une année sur l'autre.

*Tableau 59 Evolution en pourcentages des variations des dotations budgétaires des tribunaux et du volume des affaires (1994-1998)*

Exercice	variations du budget en %	affaires civiles nouvelles : variation en %	affaires civiles terminées : variation en %	affaires civiles pendantes : variation en %
1993	+6,0%	+8,3%	+13,6%	+18,8%
1994	+1,5%	+3,6%	+4,9%	+5,6%
1995	+2,3%	- 1,0%	-0,4%	+3,2%
1996	+3,4%	+5,6%	+5,1%	+5,1%
1997	+1,8%	+4,9%	+5,6%	+3,7%
1998	-0,17%	+11%	+10,2%	+10,2%

Source : tableau constitué à partir des statistiques judiciaires et budgétaires.

*Tableau 60 Evolution du budget des tribunaux en pourcentage du budget de l'Etat (1000 yen)*

Exercice	Dépenses générales (A)	Dépenses des tribunaux (B)	B/A (%)
1955	991,457,523	9,176,320	0,93
1960	1,569,674,702	13,833,933	0,88
1965	3,658,080,318	27,827,303	0,76
1970	7,949,764,116	48,894,810	0,62
1975	21,288,800,073	123,644,701	0,58
1980	42,588,843,011	180,102,206	0,42
1985	52,499,643,415	218,392,283	0,42
1989	60,414,194,091	248,841,410	0,41
1990	66,236,790,811	257,403,727	0,38
1991	70,347,419,164	267,512,060	0,38
1992	72,218,011,260	277,672,580	0,38
1993	72,354,824,310	283,898,974	0,39
1994	73,081,669,430	288,319,798	0,41
1995	70,987,120,301	295,047,940	0,41
1996	75,104,923,815	305,285,978	0,40
1997	77,390,003,705	310,787,900	0,40
1998	77,669,279,091	310,228,613	0,40

Source : direction des affaires financières, secrétariat général de la Cour suprême.

Tableau 61 Evolution des grandes masses du budget des tribunaux depuis 1993  
(1 million de yen)

exercice	personnel		autres				
		/rapport budget		taux	équipement	activités contentieuses	autres
1993	248,692	87,6%	35,207	12,4%	12,143	10,404	12,660
1994	250,671	87,0%	37,649	13,0%	12,504	12,159	12,986
1995	254,974	86,4%	40,074	13,6%	13,192	13,559	13,223
1996	261,872	85,8%	43,414	14,2%	13,991	15,162	14,261
1997	263,782	84,9%	47,006	15,1%	14,767	16,977	15,262
1998	265,354	85,5%	44,875	14,5%	11,911	18,169	14,795
1999	272,624	85,6%	45,782	14,4%	12,173	18,714	14,895

Source : ibid.

La situation des tribunaux serait-elle préoccupante? L'augmentation constante en volume des crédits attribués aux tribunaux depuis 1955 masque mal le fait que par rapport au budget général de l'Etat, la part consacrée à la justice a chuté de plus de 50% depuis cette date, passant de 0,93% à 0,40% et même à 0,39% en 1999. En proportion, la place actuellement occupée par le budget des tribunaux est sensiblement identique à ce qu'elle était en 1948, en pleine époque de pénurie. L'émotion soulevée par le décès pour sous-alimentation d'un juge du tribunal de Tôkyô qui n'avait pas voulu s'approvisionner au marché noir en octobre 1947, puis la reconstruction et la modernisation des tribunaux avaient alors justifié une hausse des crédits qui leur avaient été alloués. Mais avec l'entrée dans la période de la haute croissance, la part de la justice dans le budget de l'Etat va lentement s'amenuiser. La comparaison avec le ministère des Affaires Juridiques est également significative : entre les exercices 1993 et 1999, la hausse moyenne annuelle du budget des tribunaux n'a été que de 1,97% contre 2,18% pour le budget du *Hômushô*, avec une légère baisse enregistrée pour l'exercice 1998. Sa place dans le budget de l'Etat est également sensiblement inférieure à celle de ce ministère. On remarquera la part extrêmement importante des dépenses de personnel qui représentent près des neuf dixièmes du budget des tribunaux et le fait que le budget de la justice ait été relativement épargné par la forte réduction des dépenses publiques envisagée pour 1995. Le secrétariat général de la Cour suprême semble avoir été partagé entre la nécessité de "tenir" les dépenses de personnel dans une fourchette raisonnable qui se situe aux alentours de 85% du budget total des tribunaux et la nécessité d'une augmentation des effectifs budgétaires de la justice, à une époque où l'on parle au contraire bien volontiers de diminuer les effectifs de la fonction publique. Les dépenses d'équipement restent à un niveau modeste, en dépit de l'effort consenti en 1997. Mais le développement du contentieux a amené une hausse sensible des dépenses liées au fonctionnement de la justice et des tribunaux : ce poste a augmenté de 79,8% entre 1993 et 1999.

Les principaux facteurs structurels d'évolution du budget des tribunaux sont l'augmentation des promotions du Centre national d'études judiciaires - 500 millions de yen en 1995 et 400 millions de yen en 1999, l'informatisation des services - 5 milliards de yen en 1999, après plus de 2 milliards de yen en 1994 et 1997, en liaison, notamment, avec l'application du nouveau code de procédure civile<sup>87</sup>, et la rémunération des avocats commis

<sup>87</sup> Depuis le milieu des années 1990, les lettres de cadrage budgétaire ont fixé pour chaque année budgétaire des objectifs de réduction des dépenses ordinaires de l'Etat allant de 10% à 15%. Toutefois, le ministère des Finances a prévu des enveloppes budgétaires spéciales pour certaines opérations. Ainsi 150 milliards de yen ont été spécialement provisionnés en 1998 et 1999 au titre du "renforcement du développement économique,

d'office liée au développement des contentieux : 1 milliard et 400 millions de yen en 1995 et 1996, 1 milliard 800 millions de yen en 1997, 5,2 milliards en 1999. D'autres évolutions sont plus conjoncturelles. Le procès de la secte *Aum* et les dépenses induites ont entraîné en 1996 un surcoût de 500 millions de yen. De même, l'introduction d'un nouveau système de d'enregistrement des débats a coûté 500 millions de yen. Il n'existe pas de statistiques sur le coût moyen d'un magistrat, mais, selon certaines estimations officieuses, en 1996, il se monterait à 79 460 000 yen, somme qui inclut d'une part les dépenses de personnel - juges et auxiliaires de justice- et d'autre part les frais induits de l'ordre de 5 430 000 yen tels que l'équipement des prétoires, les frais de mission et de convocation des témoins. Ceci implique, que toute augmentation des effectifs de juges a des effets multiplicateurs qui ne se réduisent pas seulement à l'augmentation de la masse salariale<sup>88</sup>.

*Tableau 62 Coût moyen de la justice par habitant*

année	population japonaise (1000 habitants)	budget des tribunaux par habitant (1 yen)
1993	124 764	2 275
1994	125 034	2306
1995	125 570	2 350
1996	125 864	2 426
1997	126 166	2 463
1998	126 486	2 453
1999	-	2 517

*Source* : direction des affaires financières, secrétariat général de la Cour suprême.

Entre 1993 et 1998, la population japonaise n'a augmenté que de 1,3%, mais le ratio des dépenses des tribunaux par tête d'habitant s'est quelque peu amélioré puisqu'il a progressé de 10,6%. Le Japon dépense donc un peu plus pour ses tribunaux, bien que le niveau général soit faible.

## *Section II Le contrôle du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat*

Les résultats des contrôles annuels opérés par le Commissariat ne font pas apparaître de dysfonctionnements majeurs dans l'utilisation des crédits alloués aux tribunaux. Les cas relevés concernent essentiellement les infractions pénales commises par des agents appartenant aux services administratifs des tribunaux et les frais de mission.

---

spécialement provisionnés en 1998 et 1999 au titre du "renforcement du développement économique, technologique et environnemental pour le 21<sup>ème</sup> siècle". L'informatisation des tribunaux est financée dans le cadre de cette enveloppe. A l'heure actuelle, le plan informatique permet à chaque juge de disposer de son propre ordinateur connecté avec la Cour suprême et le Centre national d'études judiciaires. L'imprimante est partagée par bureau. La règle générale étant une imprimante pour six à dix agents.

<sup>88</sup> Yonezawa Susumu, *Nihon no shihô-wa doko he iku*, où va la justice japonaise ? Tôkyô, 1998, Kadensha, p. 91.

Tableau 63 Remarques générales du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat concernant les tribunaux

exercice	type	contenu
1989	aucune remarque	
1990	actes irréguliers	irrégularités relevées dans le décompte des frais de déplacement et des jours de mission : 1620 cas recensés pour 19 730 000 yen
1991	actes irréguliers	reproduction et utilisation frauduleuse des timbres fiscaux perçus lors des recours devant la Cour d'appel de Tôkyô : 221 timbres falsifiés pour un préjudice de 22 100 000 yen
1992	actes irréguliers	détournement d'argent commis par le personnel d'un tribunal : 3 cas pour un préjudice de 12 150 000 yen
1993 1994 1995 1996 1997	aucune remarque	
1998	actes irréguliers	détournement d'argent commis par le personnel d'un tribunal : 1 cas pour un préjudice de 7 360 000 yen

Source : bureau des comptes, ministère des Affaires Juridiques.

#### TITRE IV LE BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES JURIDIQUES

##### Section I Eléments de procédure

C'est le bureau des comptes, *Kaikei-ka*, du secrétariat général ministère des Affaires Juridiques qui a la haute main sur l'élaboration, l'exécution du budget, l'établissement du budget de règlement, le contrôle des comptes ainsi que des revenus et des dépenses du ministère. Il travaille en étroite collaboration avec le bureau des équipements, *Shisetsu-ka*, qui a la responsabilité de la maintenance, de la construction et de la réfection des bureaux et établissements relevant du ministère et le bureau du personnel, *Jinji-ka* qui gère les questions relatives à la carrière des agents du *Hômushô* et qui fixe les effectifs légaux du ministère, dans le cadre des instructions gouvernementales.

En ce qui concerne le budget, le bureau des comptes centralise, dès le début d'un nouvel exercice, en avril, les demandes en provenance d'abord des services, puis des directions. Il effectue les ajustements internes pour tenir compte des lettres de cadrage, puis, après approbation en conférence ministérielle<sup>89</sup> des demandes budgétaires, ces dernières sont présentées officiellement aux Finances. Comme pour les tribunaux, une première évaluation des demandes sera effectuée par l'inspecteur du budget en charge, sur la base des explications

<sup>89</sup> Cette instance est l'organe suprême de décision d'un ministère réunissant le ministre, les deux vice-ministres, le secrétaire général et les directeurs d'administration centrale.

présentées par le ministère : nature et justification des dépenses projetées au regard des précédents, contenu des et hiérarchisation des opérations, fondements réglementaires et contractuels, modalités de calcul. Cette évaluation sera à la base de l'avant projet de budget du ministère des Finances arrêté en conférence ministérielle, puis transmis au *Hômushô*. Dans l'hypothèse où cet avant-projet s'écarterait sensiblement des demandes présentées par le ministère, une première phase de négociations dite administratives va s'ouvrir, au ministère des Finances, avec les adjoints de l'inspecteur du budget, sous l'autorité directe du vice-directeur du budget en charge. Ces négociations sont conduites, du côté du *Hômushô*, par les principaux responsables du bureau des comptes et le conseiller spécial chargé des questions budgétaires au secrétariat général du ministre. Le cas échéant, elles peuvent impliquer le vice-ministre administratif. En cas de désaccord, une seconde phase de négociation, ministérielle, prend place entre le ministre des Finances et le ministre des Affaires Juridiques d'une durée de cinq à trente minutes en moyenne<sup>90</sup>. Exceptionnellement, mais le cas ne s'est pas encore présenté, ni pour la Cour suprême, ni pour le ministère des Affaires Juridiques, des négociations politiques peuvent s'engager, à la résidence officielle du Premier ministre, réunissant d'un côté le ministre des Finances, de l'autre, les trois "grands" du parti libéral-démocrate : le directeur des affaires générales, le secrétaire général et le président de la Commission d'étude des affaires politiques du parti.

Durant toute cette période qui court d'avril à décembre, le ministère des Finances, les administrations centrales entretiennent des rapports étroits avec la Commission d'étude des affaires politiques du parti libéral-démocrate et ses différentes sections. Toutefois, comme on l'a vu par ailleurs, si la *Hômu bukai* du parti est tenue informée des progrès de la procédure budgétaire, elle n'interfère guère dans les discussions. Plus que des raisons institutionnelles dont le ministère des Affaires Juridiques ne pourrait exciper faute de se trouver dans la même position d'indépendance que les tribunaux, cette "réserve" tient au poids des dépenses de personnel, au caractère même des missions du *Hômushô* qui n'en font pas une administration politiquement ou économiquement sensible et à l'attitude même du ministère qui n'a jamais présenté des revendications budgétaires telles qu'elles auraient requis l'ingérence du parti. La *Hômu bukai* est donc ordinairement plus impliquée dans des débats de caractère technique que financier. Cependant, comme pour les tribunaux, les discussions actuelles sur la réforme administrative et la réforme de la justice ouvrent indiscutablement une fenêtre d'opportunité pour une implication plus grande des politiques. D'une part parce que la *Hômu bukai* est appelée à coopérer avec les instances spéciales mises en place par le parti pour discuter de la réorganisation de la justice, et d'autre part, parce qu'elle s'est déjà prononcée en faveur d'un élargissement du recrutement des professions judiciaires et d'un accroissement de l'aide juridictionnelle.

Au cours des travaux parlementaires, après un débat général en commission plénière au cours duquel le gouvernement présentera le projet de budget et répondra aux questions des parlementaires, la commission du budget de la chambre basse se scinde en cinq sous-commissions ayant pour objet d'examiner plus en détail les crédits de chaque administration centrale. La sous-commission du budget n° 2 à la charge du budget du ministère des Affaires Juridiques. C'est le ministre des Affaires Juridiques qui présente les grandes lignes du budget de son administration. Jusqu'en 1999, il pouvait se faire assister de commissaires gouvernementaux en nombre variable : les deux directeurs des affaires civiles et criminelles, le directeur de la protection des droits fondamentaux, le directeur des Corrections et le chef du bureau des comptes au secrétariat général du ministre. Pour l'exercice 1999, le budget du

---

<sup>90</sup> Dans l'ordre de ces négociations au niveau ministériel, le ministère des Affaires Juridiques vient en neuvième position, la Cour suprême en troisième position.

ministère était en hausse de plus de 15 milliards de yen avec une augmentation de 336 postes, dont 236 procureurs et agents de sécurité publique et 24 agents de l'immigration, mais compte tenu des baisses d'effectifs dans la fonction publique décrétés par le gouvernement dans le cadre de la réforme administrative, les effectifs légaux du ministère ont baissé de 44 personnes. Les priorités budgétaires sont l'automatisation des services de l'immigration et de l'enregistrement, la lutte contre l'immigration clandestine et l'amélioration du système pénitentiaire pour faire face à la hausse de la population carcérale, mais aussi au vieillissement de certains établissements pénitentiaires comme la maison d'arrêt de Tôkyô et la réfection du siège du ministère.

## Section II Les principaux indicateurs du ministère des Affaires Juridiques

La place du budget du ministère des Affaires Juridiques dans le budget général de l'Etat se situe en moyenne aux alentours de 0,74 % pour la période considérée et, globalement, elle n'a guère changé entre 1993 et 1999, même si une légère augmentation est perceptible depuis 1993.

Tableau 64 Evolution du budget du ministère des Affaires Juridiques (100 millions de yen)

exercice	budget de l'Etat		budget du ministère des Affaires Juridiques		
	montant	tx de variation	montant	/budget général	tx de variation
1993	723,548	+0,19%	5,235	0,72%	+2,71%
1994	730,817	+1,0%	5,404	0,74%	+3,23%
1995	709,871	-2,87%	5,540	0,78%	+2,52%
1996	751,049	+5,80%	5,669	0,75%	+2,33%
1997	773,900	+3,04%	5,775	0,75%	+1,87%
1998	776,692	+0,36%	5,816	0,75%	+0,71%
1999	818,601	+5,40%	5,929	0,72%	+1,95%

Source : bureau des comptes, secrétariat général du ministre des Affaires Juridiques, novembre 1999.

On observera par ailleurs que le taux de variation du budget du *Hômushô* apparaît moins "erratique" que celui du budget général, dont les tendances inflationnistes sont beaucoup plus accusées, en raison vraisemblablement des plans de relance successifs mis en place par les différents Cabinets, principalement depuis 1996, pour relancer l'activité économique. De ce fait, les vellétés de contraction des dépenses publiques ont été bien vite tenues en échec : les baisses d'impôt consenties en 1994 et 1997 ont été compensées par l'émission d'obligations déficitaires - 34 mille milliards de yen pour le seul exercice 1998, pour un encours global de 327 mille milliards de yen en 1999, ce qui correspond à sept années de recettes fiscales - aggravant considérablement l'endettement de l'Etat<sup>91</sup>. On remarquera que le budget du ministère apparaît relativement privilégié au cours de cette période de turbulences, en ce sens que l'on observe une progression de la masse budgétaire du *Hômushô* même en période de réduction des finances publiques. Le budget du ministère des Affaires Juridiques progresse ainsi chaque année, avec même une marge supérieure à celle du budget général au cours de quatre exercices : 1993, 1994, 1995, 1998. En revanche, pour les exercices marqués par une forte croissance de la dépense publique, la hausse du budget du ministère lui est sensiblement inférieure. Par rapport aux autres administrations centrales, le ministère des Affaires Juridiques apparaît cependant peu favorisé : le budget du ministère des

<sup>91</sup> La dette cumulée de l'Etat japonais est supérieure de 30% à celle des pays en voie de développement. L'encours global des emprunts déficitaires représente 2 590 000 yen par personne et 10 370 000 yen pour une famille de quatre personnes.

Finances est en hausse de 35% entre 1998 et 1999, celui des Postes de 17%, celui du Cabinet, de 12%. Sur les 18 administrations centrales émergeant au budget général de l'Etat, le ministère des Affaires Juridiques vient seulement en 13<sup>ème</sup> position pour la hausse de ses dotations. On peut donc en déduire que le gouvernement a cherché à préserver le budget du ministère durant les années, de crise mais que cette administration ne constitue pas pour lui une véritable priorité. Au surplus, par nature, le ministère des Affaires Juridiques apparaît moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique et il a donc été moins touché par la crise que d'autres administrations dépensières.

Tableau 65 Composition du budget du ministère des Affaires Juridiques (100 millions de yen) pour l'exercice 1999

Dotation globale : 5,929 (100%)		
dépenses de personnel	4,709	80%
-traitements et salaires	3,950	67%
-virement sur le compte spécial de l'enregistrement I	693	12%
-dépenses et prestations administratives diverses	790	13%
-virement sur le compte spécial de l'enregistrement II	65	1%
-contrats et autres	66	1%
autres	159	3%
dépenses d'équipement	206	3%
dépenses générales	1,014	17%
dépenses variables dont :	700	69%
- détenus	294	29%
- activité des parquets		
- régime de probation } - dépenses contentieuses...	406	40%
dépenses fixes d'entretien et de maintenance	130	13%
autres dépenses	184	18%

Source : ibid.

Le ministère des Affaires Juridiques fait partie, avec les tribunaux, des administrations où les frais de personnel sont extrêmement élevés : ils couvrent 80% des dépenses du *Hômushô*. Les dépenses générales se répartissent en trois autres catégories, mais elles ne représentent que 17% du budget du ministère et sont liées au volume des activités du *Hômushô* telles que l'évolution de la population carcérale, les poursuites engagées par le parquet, les activités de police judiciaire etc...Elles laissent peu de place à des crédits d'investissement.

Les taux de progression répertoriés par services entre 1993 et 1998 sont respectivement de 11,6%, 65,7%, 7,4%, 12,7%, 13,9% 16,2%, 54,5% 28,5% 5,8% et 13,9% pour l'ensemble du ministère. Les hausses les plus significatives en pourcentage sont les dépenses de recherche, de formation continue et de coopération internationale, qui sont au cœur des activités du département précité, et qui ont augmenté de près des deux tiers au cours de la période considérée. Les services locaux de l'immigration dont les dépenses ont augmenté de plus de la moitié, en liaison avec l'intensification des flux migratoires entre le Japon et l'extérieur et l'augmentation du nombre d'étrangers séjournant au Japon viennent en seconde

position. Les dépenses de la commission d'examen de la sécurité publique viennent en troisième position. L'augmentation des moyens de la Commission est à mettre en rapport avec les activités criminelles de groupes terroristes, comme la secte *Aum* qui s'est distinguée au printemps 95 par l'attentat au gaz sarin dans le métro de Tôkyô.

*Tableau 66 Récapitulatif des dépenses budgétaires du ministère des Affaires Juridiques (1993-1998) par services (1000 yen)*

service	1993	1994	1995	1996	1997	1998
administration centrale	201,405,224	197,755,347	209,902,021	204,015,406	202,385,547	224,815,788
département de recherche sur les systèmes judiciaires	1,423,062	1,630,367	1,900,695	1,727,800	2,244,968	2,358,271
bureaux locaux des affaires légales	16,313,441	16,328,657	16,651,685	17,030,678	17,315,143	17,536,135
agence du Parquet	90,908,425	91,852,472	96,823,878	97,231,738	99,332,215	102,515,642
services pénitentiaires	173,158,721	177,181,324	186,683,317	186,368,838	191,180,317	197,385,479
services de réhabilitation	15,630,846	16,115,129	16,574,603	17,162,914	17,654,233	18,163,294
services de l'immigration	17,890,59	20,020,902	22,404,622	22,936,642	24,476,451	27,641,619
commission d'examen de la sécurité publique	65,285	81,919	77,803	105,664	82,736	83,964
agence d'investigation de la sécurité publique	16,845,920	17,162,418	17,592,689	17,592,570	17,829,239	17,837,672
total <i>Hô mushô</i>	533,641,193	538,128,535	568,619,313	564,172,550	572,491,849	608,337,684

Source : *ibid.*

*Tableau 67 Récapitulatif des dépenses liées au système judiciaire en pourcentage du budget de l'Etat : tribunaux et ministère des Affaires Juridiques*

exercice	% des dépenses de l'Etat
1993	1,11%
1994	1,15%
1995	1,19%
1996	1,15%
1997	1,15%
1998	1,15%
1999	1,11%

Si l'on considère le montant total que le Japon consacre au système judiciaire, le pourcentage moyen dans le budget global de l'Etat se stabilise à 1,14% au cours de la période considérée. La première moitié des années 1990 se solde par une légère progression, puis par une certaine stagnation due, notamment, à l'état général des finances publiques. En pourcentage, le volume des dépenses consacrées au système judiciaire n'a pas fondamentalement changé depuis sept ans.

### *Section III Le contrôle du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat*

Tableau 68 Remarques générales du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat concernant le ministère des Affaires Juridiques.

exercice	type	contenu
1989	avis rectificatifs	Le Commissariat fait remarquer que malgré la prescription, le ministère n'a pas intégré dans ses recettes les dépôts de garantie auxquels sont astreints les agents immobiliers au début de leur activité : 754 cas recensés pour un montant de 186 millions de yen
1990	mesures d'application	instructions données aux services locaux du ministère de procéder à un examen des dépôts dont il s'agit et de percevoir le montant de ceux atteints par la prescription d'ici mars 1991
1991	aucune remarque	
1992	actes irréguliers	détournements de droits de timbres par un agent préposé à l'enregistrement au bureau des affaires légales d'Okayama durant la période allant de décembre 1985 à avril 1991. Préjudice subi : 85 millions de yen. Restitués : 8 520 000 yen au mois de décembre 1993
1993	actes irréguliers	détournement de droits de timbres par un agent préposé à l'enregistrement au bureau des affaires légales de Tôkyô durant la période allant de juillet 1989 à mai 1991, puis de juin 1993 à mars 1994. Préjudice subi : 355 millions de yen. Restitués : 270 millions de yen au mois d'octobre 1994.
1994	actes irréguliers	détournement de fonds commis par un fonctionnaire de l'agence du Parquet : 2 cas pour un préjudice de 10 090 000 yen
	mesures d'application	Le Commissariat avait fait remarquer que les moyens techniques de fabrication des copies conformes étaient mal répartis dans les services de l'enregistrement. Coût : 24 600 000 yen. Instruction donnée en novembre 1995 par le ministère aux bureaux des affaires légales de procéder à une meilleure ventilation de ces moyens en fonction des besoins et de faire rapport de la situation.
1995	mesures d'application	Le Commissariat avait fait remarquer qu'il était possible de faire des économies sur la facture d'eau payée par les établissements pénitentiaires aux collectivités locales en obtenant que les pertes et baisses de niveau enregistrées lors

		de la réfection ou du déplacement des chaudières soient classées comme eaux usées. Economies : 11 100 000 yen. Instruction donnée en ce sens par le ministère en mars 1996 et en juillet, 15 établissements pénitentiaires ont bénéficié de ces réductions
1996	actes irréguliers	détournement de fonds commis par un fonctionnaire de l'agence du Parquet : 2 cas pour un préjudice de 2 770 000 yen
	mesures d'application	Le Commissariat avait fait remarquer qu'il était possible de faire des économies sur le coût de communication des portables en utilisant la tarification locale. Economies : 29 900 000 yen. Instruction donnée par le ministère en novembre 1996 à l'ensemble de ses services de veiller au choix de la tarification des portables
1997	aucune remarque	
1998	Agissements illicites	détournement de fonds commis par un fonctionnaire de l'agence du Parquet : 2 cas pour un préjudice de 1 100 000 yen

Source : Kaikei kensa-in, *Kaikei kensa no aramashi*, sommaire du rapport du Commissariat de vérification des comptes de l'Etat, budgets de règlements 1996 et 1997 ; document ministère des Affaires Juridiques, bureau des comptes, novembre 1999.

Les dysfonctionnements relevés par le Commissariat concernent les infractions pénales commises par des agents appartenant aux bureaux locaux des affaires légales et à l'agence du Parquet et les gaspillages concernant les factures d'eau et de téléphone portable. D'une manière générale, on constate que peu d'irrégularités sont relevées dans les comptes de la justice. Contrairement à la plupart des autres administrations centrales régulièrement "épinglées" par le Commissariat, les tribunaux et le ministère des Affaires Juridiques apparaissent relativement épargnés.

Comme pour la commission du budget, les débats au sein de la commission du budget de règlement et de surveillance de l'administration portent moins sur les réalités comptables que sur des questions juridiques d'actualité : les activités du ministère des Affaires Juridiques semblent avoir retenu davantage l'attention des parlementaires de la chambre des Représentants que la situation des tribunaux :

Tableau 69 Sommaire des questions des parlementaires posées lors des débats de la commission du budget de règlement

exercice	questions
1989	<p>(relatives aux tribunaux)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 le système du jury</li> <li>2 les erreurs judiciaires</li> <li>3 les remarques effectuées par le Commissariat dans son rapport</li> <li>4 le développement des faillites</li> <li>5 l'amélioration du régime des avocats commis d'office</li> <li>6 la fourniture de <i>word processors</i> aux sténographes</li> </ol> <p>(relatives au ministère des Affaires Juridiques)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 les affaires de fraude fiscale concernant l'ancien parlementaire Kanemaru</li> <li>2 la situation actuelle concernant les travailleurs étrangers illégaux et les mesures de prévention</li> <li>3 le renforcement des dotations budgétaires et en personnel pour améliorer l'administration de la justice</li> <li>4 l'introduction de procédures de révision dans les affaires concernant les mineurs</li> </ol>
1990-1991	<p>(relatives aux tribunaux)</p> <p>aucune</p> <p>(relatives au ministère des Affaires Juridiques)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 les crédits non utilisés au cours des exercices 1990 et 1991</li> <li>2 la hausse des entrées clandestines d'étrangers sur le territoire</li> <li>3 les discriminations légales entre enfants légitimes et illégitimes</li> <li>4 le raccourcissement des délais de naturalisation</li> <li>5 l'affaire Hasayama</li> </ol>
1992-1993	<p>(relatives aux tribunaux)</p> <p>aucune</p> <p>(relatives au ministère des Affaires Juridiques)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 fusion et réorganisation des services de l'enregistrement</li> <li>2 le choix de patronymes différents pour les couples mariés</li> <li>3 la construction d'un centre de détention à Kita Kyūshū</li> </ol>
1994-1995	<p>(relatives aux tribunaux)</p> <p>aucune</p> <p>(relatives au ministère des Affaires Juridiques)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 la réforme de la justice</li> <li>2 l'enquête sur les difficultés financières d'une caisse de crédit mutuel à Ōsaka</li> <li>3 la fusion et réorganisation des services de l'enregistrement</li> <li>4 les filières de clandestins en provenance de Chine</li> <li>5 la loi "la lutte contre les entreprises de subversion"</li> <li>6 la lutte contre le terrorisme</li> </ol>
1996-1997	l'examen du budget de règlement pour ces deux exercices n'était pas achevé en novembre 1999

En vertu de l'article 92 du règlement intérieur de la Diète, les membres de la commission du budget de règlement et de l'inspection administrative, sont habilités à poser des questions sur les éléments consignés dans le rapport du Commissariat. Ils peuvent également effectuer, le cas échéant, des enquêtes sur place.

Source : *ibid.*

Tableau 70 Comparatif des dépenses initiales et enregistrées par le budget de règlement (pour 1000 yen)

service	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	DEPINIT	DEPREGL										
administration centrale	201,405,224	189,349,812	194,755,347	200,284,239	209,903,021	208,150,582	204,015,406	198,987,278	202,385,547	200,834,548	224,815,788	203,910,078
département de recherche sur les systèmes judiciaires	1,423,062	1,401,570	1,630,367	1,628,176	1,900,695	1,898,197	1,727,800	1,721,163	2,244,968	2,233,566	2,358,271	2,327,515
bureaux locaux des affaires légales	16,313,441	16,012,023	16,328,657	16,315,920	16,651,591	16,538,591	17,030,678	16,819,722	17,315,143	17,046,305	17,536,135	17,423,364
agence du Parquet	90,908,425	90,097,513	91,852,472	91,511,622	96,823,878	96,580,617	97,231,738	97,132,457	99,332,215	99,026,552	102,515,462	102,358,581
services pénitentiaires	173,158,721	173,416,004	177,181,324	177,010,583	186,683,317	186,558,962	186,368,838	186,687,612	191,180,317	192,284,149	197,385,478	198,173,584
services de réhabilitation	15,630,846	15,675,221	16,115,129	16,094,162	16,574,603	16,551,613	17,162,914	17,129,496	17,654,233	17,601,196	18,163,294	18,049,458
services de l'immigration	17,890,259	17,650,223	20,020,902	19,926,493	22,404,622	21,884,401	22,936,942	23,065,013	24,467,451	24,456,447	27,641,619	27,488,153
commission d'investigation de la sécurité publique	65,295	61,465	81,919	81,727	77,803	77,675	105,664	104,257	82,736	81,958	83,964	81,326
agence d'investigation de la sécurité publique	16,845,920	16,807,120	17,162,418	17,117,268	17,592,689	17,548,027	17,592,570	17,539,322	17,829,239	17,661,438	17,887,672	17,692,553
total Hōmushō	533,641,193	520,470,951	538,128,535	539,970,190	568,612,313	565,788,665	564,171,550	559,186,320	572,491,849	571,226,159	608,337,684	587,504,882

DEPINIT : dépenses initiales.

DEPREGL : dépenses enregistrées par le budget de règlement.

Source : bureau des comptes, ministère des Affaires juridiques.

Le tableau 70 fait apparaître le différentiel entre les dépenses budgétisées et les dépenses enregistrées par le Commissariat de vérification des comptes de l'Etat : si l'on s'en tient au total, le ration est de 97,5% pour l'exercice 1993, 100,3% pour l'exercice 1994, 99,5% pour l'exercice 1995, 99,1% pour l'exercice 1996, 99,7% pour l'exercice 1997 et 96,5% pour l'exercice 1998. Il est en progression jusqu'en 1994, puis accuse un léger infléchissement depuis cette date. D'une manière générale, on peut dire que les dépenses du ministère connaissent une situation tendue dans la mesure où le budget de cette administration frôle le dépassement, sauf pour les exercices 1993 et 1998, avec un dépassement effectif pour l'exercice 1994 qui tient, pour l'essentiel à l'administration centrale, pour laquelle le différentiel des dépenses connaît des variations plus soutenues de 101,2% pour l'exercice 1994 à 90,7% pour l'exercice 1998, alors que la plus grande amplitude pour les services extérieurs et détachés n'est que de 3,8%. L'existence d'un dépassement s'explique par le fait que l'administration centrale s'est laissée surprendre par la diminution des dépenses budgétaires, alors que dans le même temps celles-ci progressaient pour l'ensemble du *Hômushô*. La leçon vaudra pour les exercices ultérieurs, puisque entre les exercices 1995 et 1996, la réduction des dépenses budgétisées de l'administration centrale ne se solde pas par un dépassement au niveau des dépenses enregistrées par le Commissariat.

Parmi les autres services, on constate qu'un poste se distingue plus particulièrement : celui des services pénitentiaires. On y observe un excédent de dépenses à quatre reprises pour l'exercice 1993, et de façon continue pour les exercices 1996 à 1998. Bien que la progression des dépenses des services pénitentiaires se situe dans la moyenne générale de l'ensemble du ministère - 13,9% - entre 1993 et 1998, il apparaît clairement que le gouvernement a procédé à une mauvaise évaluation des besoins des services pénitentiaires et n'a pas su prendre la mesure de l'augmentation de la population carcérale. Il est vrai, à la décharge du gouvernement, que l'évolution du nombre de détenus est difficilement prévisible, ce qui oblige à des régularisations budgétaires en cours d'exercice. Quant aux services de l'immigration, ils ont été abondamment pourvus en dotations budgétaires initiales. Celles-ci connaissent l'une des plus fortes augmentations du *Hômushô* entre les exercices 1993 et 1998, soit plus 54,5%. Le seul dépassement enregistré concerne l'exercice 1996.

#### TITRE IV LE FINANCEMENT PUBLIC DES PRINCIPALES FORMES D'AIDE JURIDIQUE

Le principe constitutionnel selon lequel nul ne peut être privé de son droit de recourir aux tribunaux implique non seulement que ce droit ne puisse être entravé pour des raisons d'ordre juridique - ce qui serait contraire au principe d'égalité - mais aussi que les obstacles matériels et financiers susceptibles d'y faire obstacle soient, sinon levés, du moins aplanis. Il est donc de la responsabilité de l'Etat de faire en sorte que le droit d'accès aux tribunaux des justiciables les plus pauvres soit garanti, mais les mécanismes d'assistance mis en place au Japon demeurent notoirement insuffisants.

##### *Section I Le domaine de l'aide à l'action civile*

L'ancien code de procédure civile avait institué un système d'aide à l'action civile, sous forme de moratoire, en faveur "des personnes se trouvant dans l'incapacité de payer les frais occasionnés par un procès", *Soshô hiyô*<sup>92</sup> dont l'interprétation a fait parfois difficulté. La question de l'incapacité n'était pas en cause, car la doctrine a rapidement admis que cet état devait être interprété de façon extensive et qu'il n'impliquait pas nécessairement, soit une

---

<sup>92</sup> Ancien code de procédure civile, articles 118 et s.

situation de pauvreté, soit le bénéfice du régime d'aide sociale aux plus démunis, soit une situation de surendettement, mais, plus généralement, l'impossibilité de conduire une action en justice sans porter préjudice à ses propres moyens d'existence ou à ceux de sa famille<sup>93</sup>. En revanche, la notion de "frais occasionnés par un procès" avait été interprétée de trois façons différentes par la jurisprudence. Selon une première thèse, elle s'appliquait aux frais de justice *stricto sensu* : droits de timbres et d'enregistrement proportionnels aux prétentions du demandeur, frais d'expédition des actes et pièces de procédure, frais de convocation des témoins et d'expertise. Selon une seconde, elle devait englober également les frais exposés par les plaideurs - indemnités journalières, frais de voyage et de séjour, frais de rédaction et de production des actes - dans les conditions précisées par le législateur<sup>94</sup>. D'après une troisième thèse enfin, l'incapacité dont il s'agit devait être globalement appréciée sous l'angle des frais réels engagés dans une procédure, y compris les frais d'avocats. Cette dernière conception est indiscutablement la plus favorable au justiciable, car elle a conduit à un relèvement sensible du plafond de revenus annuels - à 5 millions de yen - autorisé. Elle a été admise à l'occasion d'affaires de pollution, pour faire face à la détresse des victimes qui, sans cette interprétation, n'auraient pu faire face aux dépenses occasionnées dans ce type de litiges techniques et complexes, et elle a fini par s'imposer dans la doctrine comme dans la jurisprudence<sup>95</sup>.

Le nouveau code de procédure civile tient indiscutablement compte de cette évolution. Il prévoit que le dispositif d'aide à l'action civile est ouvert au profit du justiciable qui "ne peut faire face aux frais nécessaires à la préparation et à l'exécution d'une action en justice, ou qui, du fait du paiement de ces frais, se trouverait gravement atteint dans ses moyens d'existence"<sup>96</sup>. Sur la question de savoir si le moratoire concerne la totalité ou une partie des droits concernés, il est fait une application généralement souple, selon les circonstances de l'espèce. Dans les procès qui nécessitent par nature des frais d'expertise élevés en raison de leur technicité et de la difficulté à établir les rapports de cause à effet en matière de préjudice, le tribunal pourra le cas échéant limiter le moratoire aux seuls frais dont il s'agit<sup>97</sup>. Par ailleurs, puisqu'il ne s'agit que d'un moratoire, le paiement des droits de timbres et d'enregistrement est exigible en fin d'instance par le greffier. Les spécialistes, consultés par le ministère des Affaires Juridiques, ont toutefois suggéré que ce montant ne puisse excéder les capacités du bénéficiaire. Faut-il dès lors considérer que le juge doit à nouveau apprécier la situation financière du justiciable, en lui accordant le cas échéant une dispense? La révocation du moratoire ne doit-elle pas intervenir dans un certain délai au-delà duquel la dispense serait automatiquement acquise? La pratique actuelle, dans le silence de la loi, s'oriente plutôt vers une sorte de dispense informelle, le droit d'accès à la justice ne pouvant s'accommoder d'une exigence de paiement, voire d'une exécution forcée, manifestement irréaliste et vexatoire au regard des facultés contributives du bénéficiaire<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> Ishikawa Akira, "Soshô kyûjo ni tsuite", au sujet de l'aide à l'action civile, in Suzuki Tadakazu *et alli*, *Shin jitsumu minji soshô kôza*, nouveau traité pratique de procédure civile, Tôkyô, 1982, Nippon hyôronsha, vol. 3, pp. 291-295.

<sup>94</sup> Loi n°40 révisée du 6 avril 1971 portant réglementation des frais de justice civile.

<sup>95</sup> Résolution de la Cour d'appel de Nagoya, annexe de Kanazawa, 8 février 1971, *Kakyû minshû*, vol. 22, n°2, p. 92 ; résolution du tribunal de district d'Ôsaka, 26 mars 1973, *Hanrei jihô*, n°709, pp. 60 et s. ; résolution du tribunal de district de Tôkyô, 30 janvier 1978, *Hanrei jihô*, n°883, p. 27 ; résolution du tribunal de district de Tôkyô, annexe de Hachioji, 21 juillet 1978, *Hanrei jihô*, n°924, p. 82 ; Nakano Teiichirô *et alii*, *Minji soshôhō kôgi*, cours de procédure civile, Tôkyô, 1995, Yûhikaku, p.59 ; Ueda Tetsuichirô et Inoue Yoshinori ed., *Chûkai minji soshôhō*, commentaires de procédure civile, Tôkyô, 1992, Yûhikaku, vol. 2, p. 595.

<sup>96</sup> Articles 82 et 83 alinéa 1 paragraphe 2.

<sup>97</sup> Résolution de la Cour d'appel d'Ôsaka du 30 mars 1971, *Hanrei jihô*, n°629, pp. 26 et 27.

<sup>98</sup> Akiyama Mikio, "Soshô hiyô seido-tô no gôrika", la rationalisation de l'institution des frais de justice, *Jurisuto*, août 1993, n°1028, pp. 137 et 138.

Quant aux frais d'avocats, si leur montant peut être pris en considération par le tribunal parmi les critères d'octroi de ce moratoire, ils ne sont pas, à l'heure actuelle, inclus dans les frais de justice, bien que cette question soit à l'étude au ministère des Affaires Juridiques. Faire peser la charge des frais d'avocats sur la partie succombante en l'intégrant dans les frais de justice participerait efficacement de la consolidation des droits ainsi restaurés. Mais, à l'inverse, elle pourrait dissuader les plaideurs de se lancer dans un procès s'ils ne peuvent supputer les chances de l'emporter. Enfin, des leçons peuvent être utilement tirées d'un procès même perdu, s'il est parvenu à attirer l'attention de l'opinion sur l'objet du conflit<sup>99</sup>.

## Section II Le recours à l'action civile

Au total, l'aide à l'action civile ne constitue qu'une garantie limitée pour le justiciable peu fortuné. La justice japonaise reste chère et l'accès aux prétoires difficile en raison d'obstacles matériels liés à l'absence d'audience en nocturne et les jours de congés et à la carte judiciaire. Les conditions mêmes de l'aide à l'action civile, pour avoir été quelque peu assouplies avec le nouveau code de procédure civile, la rendent peu praticable.

Tableau 71 Montant des droits de timbres et d'enregistrement

prétentions	droits à acquitter
de 0 à 30 000 yen	500 yen par tranches de 50 000 yen
de 30 000 à 1 million de yen	400 yen par tranches de 50 000 yen
de 1 million de yen à 3 millions de yen	700 yen par tranches de 100 000 yen
de 3 millions de yen à 10 millions de yen	1000 yen par tranches de 200 000 yen
de 10 millions de yen à 100 millions de yen	1000 yen par tranches de 250 000 yen
de 100 millions de yen à 1 milliard de yen	3000 yen par tranches de 1 million de yen
plus de 1 milliard de yen	10 000 yen par tranches de 5 millions de yen

Ce tableau ne concerne que les droits à acquitter en première instance. En appel, ces droits sont multipliés par 1,5 et doublés au 3<sup>ème</sup> degré.

Source : loi révisée précitée du 6 avril 1971 portant réglementation des frais de justice civile.

Depuis 1992, afin de tenir compte des conséquences de l'éclatement de la bulle spéculative, le montant des droits de timbres et d'enregistrement a été quelque peu réduit. Ainsi, pour une prétention de 20 millions de yen, le montant des droits à acquitter est de 97 600 yen, soit une diminution de 9,3%. Pour une prétention de 5 milliards de yen, le montant des droits à acquitter est de 2 276 600 yen, soit une baisse de 55,5%. Toutefois, un examen approfondi montre qu'en réalité la baisse est peu importante. Elle est nulle pour les prétentions inférieures à 10 millions de yen ; elle n'est que de 17% pour les prétentions inférieures à 100 millions de yen. Or 95% des litiges civils en première instance portent sur des prétentions inférieures à 50 millions de yen, dont 79% n'atteignent pas les 10 millions de yen. L'immense majorité des litiges portés devant les tribunaux japonais échappent donc à la réduction des droits. Bien que certains préconisent une baisse sensible des droits pesant les tranches inférieures, les pouvoirs publics soutiennent qu'à partir du moment où les plaideurs sollicitent l'arbitrage de leurs conflits privés en ayant recours à des instances créées sur fonds publics, ils doivent en payer le prix. Mais pour d'autres observateurs, la justice étant un service public financé par les contribuables, il est de la responsabilité de l'Etat de faire en sorte que le justiciable puisse y avoir un accès aisé pour éviter qu'il ne soit tenté de se faire justice lui-même. Comme on peut le voir, les discussions autour de l'adéquation des droits de timbres et

<sup>99</sup> Yamaguchi Ken'ichi, "Soshōjō no kyūjo", l'aide à l'action civile, in Miyake Shōzō et alii, *Shin minji soshōhō taiki*, nouveau traité de procédure civile, Tōkyō, 1978, Seirin shoin, p. 250.

d'enregistrement ne sont pas fondamentalement étrangères à la conception que se font les acteurs du rôle de la justice dans la société japonaise.

La charge demeure lourde pour un justiciable : un ouvrier d'une entreprise de sous-traitance devenu hémiplégique à la suite d'un accident du travail a dû déboursier 497 600 yen pour une action en dommages et intérêts de 120 millions de yen. Tel autre qui, à la suite de manœuvres trompeuses, avait fourni sa maison en garantie d'un prêt de 500 millions de yen, a dû renoncer à aller en justice en raison des droits réclamés qui se montaient à 1 617 600 yen. Les soixante deux familles qui demandaient plus de 6 milliards de yen de réparations pour le préjudice subi par une vaccination défectueuse se sont vu réclamer des droits se montant à plus de 13 millions de yen. Si les entreprises ont les moyens de déboursier des sommes importantes, il n'est pas pourtant pas rare que les droits perçus soient supérieurs aux honoraires de prise de mandat des avocats.

Tableau 72 Fréquence du recours à l'aide à l'action civile devant les tribunaux de districts et les tribunaux sommaires

année	nombre d'affaires civiles terminées	total des demandes d'aide civile	nombre et % des aides civiles accordées
1975	73 809	1118	420 (0,57%)
1985	113 452	1381	735 (0,65%)
1988	119 566	1369	681 (0,57%)
1990	112 140	1194	738 (0,66%)
1992	122 904	1307	739 (0,60%)
1994	144 814	1412	707 (0,49%)

Source : d'après les statistiques judiciaires annuelles.

La proportion des aides civiles accordées par les tribunaux japonais en première instance par rapport au total des affaires civiles terminées est faible. Elle est notablement inférieure à 1%, ce qui représente environ 700 cas en moyenne sur les dernières années.

## TITRE II L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le système japonais d'aide juridictionnelle a été inauguré en 1952 par le barreau japonais. Le but initial était de pallier les insuffisances de l'aide à l'action civile. Il est entièrement géré par une association qui a le statut de fondation et qui porte le nom de "Fondation pour l'aide juridictionnelle", *Hôritsu fujo kyôkai*. La particularité du Japon réside en conséquence dans le fait que l'aide juridictionnelle ne dépend pas de l'Etat, mais d'une fondation privée. De plus, les sommes versées par la fondation au titre de l'aide juridictionnelle ne sont que des avances remboursables<sup>100</sup>.

La fondation opère dans six domaines d'activités. Les litiges civils - 3500 affaires en 1989 contre 10079 en 1998 (essentiellement faillite et divorce pour plus de 66% des cas) - constituent le cœur du dispositif de l'aide juridictionnelle, et recourent différentes formes d'assistance dispensées soit au titre de l'instance civile, soit, en amont, au titre de soutien à la négociation et au règlement préalable. Le conseil juridique gratuit a été inauguré en 1974 et s'est principalement développé après 1991, à la suite de soutiens importants de la fondation *Nihon zaidan* et des bureaux locaux de la *Hôritsu fujo kyôkai*. Le troisième type d'activité est lié aux conséquences du grand tremblement de terre du *Hanshin* qui dévasta la région de

<sup>100</sup> 10 000 yen mensuels une fois la décision de justice obtenue.

Kôbe en janvier 1995. A ce titre, la fondation apporte son soutien aux actions judiciaires, aux négociations et conseille les victimes pour toutes les questions juridiques liées plus spécifiquement à cette catastrophe. L'aide aux prévenus a été inaugurée en 1990, pour permettre faciliter la défense des personnes sous le coup d'une investigation de la police ou des procureurs, mais non encore officiellement poursuivis. L'aide aux mineurs est la conséquence d'une décision de la Cour suprême prise en 1973, afin de permettre aux mineurs délinquants de bénéficier d'un conseil devant le tribunal des affaires familiales. L'aide aux orphelins de guerre a été inaugurée en 1986. Elle consiste à aider les orphelins de guerre abandonnés en territoire chinois après la défaite à effectuer les démarches nécessaires pour se voir attribuer la nationalité japonaise et recouvrer leur identité originelle. Les activités au titre de l'assistance aux réfugiés ont débuté en 1983. Elles concernent les démarches et procédures en vue de la reconnaissance du statut de réfugié et l'édition d'un guide spécialisé des droits des réfugiés. Parmi les autres domaines d'activités : le conseil juridique aux étrangers vivant dans l'archipel et l'assistance aux personnes victimes des procédés malveillants de recouvrement des dettes.

### *Section I Les activités de la fondation pour l'aide juridictionnelle*

Les litiges civils représentent l'essentiel des activités de la Fondation. Parmi cette catégorie, les faillites personnelles représentent 52% des soutiens de type processuels accordés au titre de l'année de l'année 1998. Ce poste est en augmentation régulière depuis cinq ans car il est particulièrement sensible aux variations de la conjoncture économique : avec les problèmes d'endettement et les faillites personnelles, les litiges concernant la consommation au sens large ont pratiquement triplé au cours de cette période. Les questions familiales (divorce en particulier), arrivent en deuxième position, avec 26% des soutiens accordés, suivis des problèmes d'endettement, l'immobilier et les accidents de la circulation.

Au total, pour 1998, ces activités représentaient une dépense globale de 2,687,938,000 yen qui se répartissaient tel qu'indiqué dans le tableau 75.

*Tableau 73 Nombre d'affaires examinées par types*

exercice	soutien processuel		soutien extra-processuel		conseil juridique gratuit
	demandes	acceptations	négociation	avis	
1989	9739	3517	-	-	21132
1990	11479	4072	-	-	22480
1991	14394	4896	-	-	37028
1992	16119	5336	-	-	38840
1993	17622	5332	148	1925	43093
1994	19266	5564	203	12686	40575
1995	20619	5929	218	14722	43168
1996	22286	6984	281	16818	48874
1997	23737	7828	344	7084	49107
1998	28357	9755	324	12502	49327

Source : *ibid.*

Tableau 74 Répartition des activités de la fondation depuis 1993 (pour 1000 yen)

item	1993	1994	1995	1996	1997	1998
litiges civils	5480 987,530	5767 1,067,959	6147 1,137,090	7265 1,310,309	8172 1,517,784	10079 1,800,073
soutien calamités naturelles	-	-	1373 361,010	994 325,761	329 134,221	204 72,016
conseil juridique gratuit	43093 108,251	40575 116,549	43168 121,396	48874 136,168	49327 117,938	49820 130,484
aide aux prévenus	1461 114,710	1775 136,540	1977 165,113	2455 204,759	2836 238,610	3065 263,706
aide aux mineurs	531 48,023	548 53,797	677 64,975	768 79,026	973 107,641	1102 120,870
aide aux orphelins	60 7,500	60 7,500	26 4,200	58 10,200	33 5,878	92 15,039
aide aux réfugiés	8 3,129	6 1,811	1 1,903	19 482	9 1,262	15 1,470

Le premier chiffre renvoie au nombre de décisions, le second, aux dépenses s'y rapportant.

Source : Hôritsu fujo kyôkai, *heisei jûnendo jigyo hôkokusho*, rapport d'activité de la fondation pour l'aide juridictionnelle, exercice 1998, document de janvier 1999.

Tableau 75 : coût des activités de la fondation (pour 1000 yen)

activités	dépenses et pourcentage	
litiges civils	1,872,089	69%
conseil juridique gratuit	130,518	5%
aide aux prévenus	263,706	10%
aide aux mineurs	113,976	4%
aide aux orphelins	16,350	1%
aide aux réfugiés	1,470	0%
autres	282,869	11%
<b>total</b>	<b>2,687,938,000 yen</b>	

Source : ibid.

## Section II Les capacités de financement de la fondation et les subventions du Trésor

La Fondation dispose de peu de fonds propres. Pour l'essentiel, ses ressources proviennent de subventions (publiques ou privées) soit 32% de l'ensemble, des remboursements et restitutions (36%), de dons et contributions divers (20%). Parmi ces ressources, les remboursements et restitutions sont les plus importantes. Elles en représentent un peu plus du tiers. C'est-à-dire que les financements de l'aide juridictionnelle sont fortement tributaires des avances remboursables consenties aux bénéficiaires. Entre 1958 et 1998, sur les 15 milliards de yen avancés par la Fondation au titre du soutien processuel, 71,8% ont été remboursées, 22,6% sont en cours de remboursement et 3,6% seulement font l'objet d'une exemption, sur autorisation du ministre des Affaires Juridiques.

Tableau 76 Ressources de la fondation par exercice budgétaire (1000 yen)

type de ressources	montant		
	1996	1997	1998
placements	30,073 (1,0%)	25,865 (0,8%)	40,922 (1,2%)
subventions du trésor	611,438 (20,4%)	443,144 (14,6%)	492,296 (14,4%)
subvention des collectivités locales	109,282 (3,6%)	103,344 (3,4%)	101,983 (3,0%)
subvention de <i>Nihon zaidan</i>	58,268 (2,0%)	57,523 (1,9%)	57,895 (1,7%)
subvention du barreau	367,418 (12,3%)	408,973 (13,4%)	438,835 (12,9%)
autres subventions	125 (0,1%)	300 (0,1%)	610 (0,1%)
dons et contributions	604,066 (20,2%)	719,972 (23,6%)	682,079 (20,0%)
restitutions et remboursements	1,003,152 (33,6%)	1,130,197 (37,1%)	1,237,906 (36,4%)
avances sur épargne	154,413 (5,1%)	99,026 (3,2%)	187,014 (5,5%)
autres	51,037 (1,7%)	56,546 (1,9%)	164,233 (4,8%)
<b>total</b>	<b>2,987,567</b>	<b>3,044,889</b>	<b>3,403, 773</b>

Source : *ibid.*

La Fondation s'efforce de diversifier ses sources de financement, en contenant la pression qui pèse sur les barreaux et en s'appuyant sur des fonds publics qui représentaient, un peu moins de 20% des ressources disponibles en 1998. Le *Nichibenren* a toujours en effet soutenu l'idée qu'eu égard à la nature même de l'aide juridictionnelle, un engagement plus ferme des pouvoirs publics était nécessaire, non seulement pour faire face à des dépenses exceptionnelles liées par exemple aux catastrophes naturelles, mais aussi au financement récurrent. Cette exigence n'avait cependant guère rencontré d'écho au ministère des Finances et avait été longtemps combattue par les milieux d'affaires qui craignaient le développement des procès. Ce n'est qu'à partir de 1958 que cette fondation fut abondée pour la première fois par des fonds publics, à hauteur, initialement, de 10 millions de yen. Par la suite, ces subventions ont stagné à 70 millions de yen durant toute la période de 1968 à 1988. Elles connurent toutefois une augmentation sensible depuis 1989, date à laquelle elles ont été portées à 89 millions de yen, puis 225 millions de yen en 1994, année de la mise en place d'un comité de réflexion sur l'aide juridictionnelle au sein du *Hômushô*, pour atteindre le montant exceptionnel de 611 millions de yen en 1996 compte tenu des conséquences du tremblement de terre de Kôbe au début de l'année 1995, 480 millions en 1998 et à nouveau 610 millions en 1999. A noter cependant que ces subventions ne couvrent pas les frais de gestion et de personnel de la fondation, point contesté par le barreau japonais et qu'elles doivent être affectées aux activités d'aide juridictionnelle au sens strict. En dépit de cet effort, le Japon reste à un niveau très bas non seulement par rapport aux grands pays industrialisés, mais aussi par rapport à certains de ses voisins asiatiques : en Grande-Bretagne, ces subventions représentent l'équivalent de 185 milliards de yen, 46 milliards aux Etats-Unis, 26 milliards en Allemagne, 20 milliards en France, 14 milliards en Corée du Sud et 13 milliards aux Philippines. Soit pour l'exercice 1994 approximativement, 3473 yen par habitant en Grande Bretagne, 164 yen aux Etats-Unis, 570 yen en Allemagne, 177 yen en France, 15 yen en Corée du Sud, contre seulement moins de deux yen au Japon<sup>101</sup>. En 1996, le ratio du nombre de cas d'aide juridictionnelle était de 1 à 51 en faveur de la Grande-Bretagne et de 1 à 491 pour le financement récurrent en faveur de ce dernier pays...Même si la situation de l'archipel s'est améliorée depuis 1994, puisqu'en 1999 les subventions de l'Etat à la Fondation devraient représenter 4,8 yen par habitant, le Japon est encore très loin de l'effort effectué dans ce domaine par de nombreux pays.

<sup>101</sup> Chiffres cités in "Hômushô kensatsu-chô kenkyû dai 9 kai", études sur le ministère des Affaires Juridiques et l'agence du parquet, 9<sup>ème</sup> partie, interview du M. Horita Tsutomu, ancien secrétaire général du ministère des Affaires Juridiques, *Kankai*, novembre 1997, pp. 139 et s.

Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer, le gouvernement japonais semble disposé à aller plus loin. Depuis 1997, la contribution de l'Etat aux activités de la fondation relatives au soutien aux litiges civils est de 25%, et elle est appelée à se développer dans le cadre de la réforme de la justice en cours de discussion.

*Tableau 77 Montant des subventions de l'Etat accordées aux activités de la fondation au cours des deux derniers exercices budgétaires (pour 1000 yen)*

<b>affectation</b>	<b>exercice 1998</b>	<b>exercice 1999</b>	<b>différentiel</b>
<i>aide aux litiges civils</i>	468,636	598,569	+129,933
- aide générale	(344,966)	(472,367)	(+127,671)
- catastrophes naturelles	(63,999)	(26,402)	(-37,957)
<i>conseil juridique</i>	59,941	99,800	+39,859
<i>frais de recherche</i>	8,000	8,000	0
<i>information</i>	3,600	3,600	0
<b>total</b>	<b>480,236</b>	<b>610,169</b>	<b>+129,933</b>

Source : *Hôritsu fujo geppô*, 28 décembre 1999

Les collectivités territoriales sont également impliquées dans le financement des activités de la Fondation. Leur contribution est ainsi passée de 88 429 000 yen à 101 983 000 yen entre 1993 et 1998, soit une augmentation relativement modeste de 15,3%, alors que, dans le même temps, les subventions de l'Etat passaient de 191 millions à 492 millions de yen. En volume, les subventions locales ne représentent guère que 3% des ressources de la fondation. Elles se ventilaient, en 1998 comme suit : subventions en provenance des départements : 74 411 000 yen ; subventions en provenance des municipalités : 23 322 000 yen. Les départements représentent en conséquence les trois quarts des ressources de la fondation provenant des collectivités locales. Du point de vue géographique, Tôkyô représente 57 225 000 de yen, soit 56,1% des ressources de la fondation d'origine locale et la région du Kantô, autour de la capitale, 65 512 800 yen.

### *Section III Les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle*

De même que pour l'aide à l'action civile, la Fondation a instauré des conditions relatives aux capacités financières du requérant et au caractère fondé de ses prétentions en justice. Une personne célibataire doit justifier d'un revenu mensuel inférieur à 182 000 yen, 251 000 yen pour une famille de deux personnes, 272 000 yen pour une famille de trois enfants et 299 000 yen pour une famille de quatre enfants, plus 30 000 yen par personne au-delà d'une famille de plus de cinq personnes, somme augmentée de 10% si le demandeur habite dans une grande agglomération. Le caractère fondé des prétentions n'implique pas seulement que les chances du demandeur d'obtenir un jugement favorable soit plausibles, il inclut également les possibilités d'une conciliation civile avant procès ou d'une conciliation judiciaire. En 1998, la situation financière des bénéficiaires de l'aide de la fondation pouvait être présentée de la façon suivante :

*Tableau 78 Profil financier des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en 1998*

<b>niveau de revenu</b>	<b>hommes</b>	<b>femmes</b>
plus de 300 000 yen	3%	1%
moins de 300 000 yen	13%	6%
moins de 200 000 yen	31%	35%
moins de 100 000 yen	14%	10%
aucun revenu déclaré	39%	38%
bénéficiaires de l'aide sociale	42,1%	29,6%

Source: Rapport annuel de la Fondation pour l'aide juridictionnelle 1999.

Au total, depuis le début de son activité en 1952, la fondation a reçu 359 862 demandes au titre de l'aide juridictionnelle dont 124 561 ont été acceptées. Au titre du soutien extra-processuel, la fondation a soutenu 1518 négociations et formulé 65714 avis. Elle a rendu enfin des conseils juridiques gratuits dans 673 234 cas.

Parmi les bénéficiaires de cette aide, 55% sont sans travail et 38% sont des salariés dont 19% à mi-temps. L'aide juridictionnelle est par ailleurs peu utilisée et mal connue alors que la dérégulation devrait sensiblement accroître la demande : selon une enquête rendue publique en mars 1998 par le groupe de recherche sur l'aide juridictionnelle du ministère des Affaires Juridiques, on estime que, par an, 42 000 affaires devraient normalement en relever, alors qu'elles ne sont en réalité que 8000. Une façon de rejeter, au moins partiellement, la responsabilité de cette déficience sur le barreau. En outre, 68,3% des bénéficiaires potentiels de cette aide n'en connaissaient pas l'existence, ce qui rejoint l'ignorance du grand public puisque 69,5% des personnes ayant rencontré des problèmes juridiques était également dans ce cas. La plupart des spécialistes dénoncent ainsi la sous-utilisation d'une institution qui ne parvient plus à faire face à l'étendue de la demande et qui, de plus, est confrontée à des difficultés financières qui l'obligent à en limiter les conditions d'accès<sup>102</sup>.

La fondation pour l'aide juridictionnelle constitue le principal organisme privé d'assistance au justiciable. D'autres organismes privés spécialisés existent, mais ils n'ont pas la même envergure. La question de savoir si ces organismes privés peuvent recevoir des subventions de l'Etat ne peut être étudiée indépendamment de l'article 89 de la loi fondamentale. Cet article dispose en substance que l'argent public ne pourra être utilisé pour le profit d'aucun groupe religieux, ou d'aucune entreprise éducative, charitable ou philanthropique non placée sous le contrôle d'une autorité publique. Bien qu'il s'agisse au départ d'un article qui a surtout pour vocation de tirer les conséquences du principe de séparation de l'Etat et de la religion dans le domaine financier, il énonce néanmoins le principe directeur qui guide l'usage de fonds publics à des fins privées. Selon l'interprétation dominante, la Constitution ne prohibe pas le financement public d'activités privées, mais place ce type d'activités sous le contrôle de l'Etat ou d'une collectivité locale. L'aide juridictionnelle, même exercée par un organisme privé, ne constitue pas, par principe, une activité dont le financement public partiel dérogerait à la proscription constitutionnelle, dès lors que ce contrôle existe<sup>103</sup>. Dans la pratique, la Fondation pour l'aide juridictionnelle est placée sous le contrôle de la direction des libertés publiques du ministère des Affaires Juridiques, sous forme d'une inspection annuelle du siège de la fondation et de ses bureaux locaux.

On notera cependant qu'il existe d'autres formes d'aide juridictionnelle mises en place par les collectivités publiques et qui participent de la même idée d'asseoir la possibilité pour les classes moyennes et à faibles revenus d'accéder à la justice. Le conseil métropolitain de Tôkyô et le conseil municipal de Kôbe ont ainsi mis en place des prêts bonifiés spécialisés pour les litiges de consommation<sup>104</sup>. Leur impact est donc généralement limité.

---

<sup>102</sup> Nagamori Atsuo, "Hôritsu fujo no kakudai wo", pour un élargissement de l'aide juridictionnelle, *Sekai*, mars 2000, n°672, p.118.

<sup>103</sup> Hashimoto Kiminobu, *Kempô*, droit constitutionnel, Tôkyô, 1976, p. 506 ; Cour d'appel de Tôkyô, 29 janvier 1990, *Hanrei jihô*, n°1351, pp. 47 et s.

<sup>104</sup> Voir par exemple, Shôhisha jôrei kenkyûkai-hen, *Tôkyô-to shôhisha seikatsu jôrei chikujô kaisetsu*, explication détaillée de la délibération du conseil métropolitain de Tôkyô sur le niveau de vie des consommateurs, Tôkyô 1977, Gyôsei, pp. 196 et s.

### TITRE III LES AUTRES FORMES D'ASSISTANCE PECUNIAIRE AU JUSTICIABLE

L'aide à l'action civile, l'aide juridictionnelle et les mécanismes d'assistance mis en place par les collectivités locales n'épuisent pas les formes publiques d'aide au justiciable. Pour faire valoir ses droits, assurer sa défense, ce dernier doit aussi pouvoir compter, plus largement, et au-delà même du procès, sur des structures et procédures susceptibles de le guider à cette fin. Mais il est aussi de la responsabilité des pouvoirs publics de sauvegarder les droits des victimes.

#### *Section I Le renforcement du régime de l'avocat commis d'office*

Le code de procédure pénale stipule que lorsqu'un accusé, faute de ressources suffisantes, ou pour une autre raison, se trouve dans l'impossibilité de prendre un conseil, il peut demander au tribunal de lui en donner un. Attribution d'office, si l'accusé se trouve dans l'impossibilité de se défendre parce qu'il est mineur, âgé plus de 70 ans, ou souffre d'un handicap physique ou mental<sup>105</sup>. Dans ce cas, la loi prévoit que le juge doit faire appel à un avocat du barreau de sa juridiction, et que ce dernier est tenu d'accepter, "sauf raison valable"<sup>106</sup>. L'avocat commis d'office perçoit alors des honoraires, un *per diem*, une indemnité de transport et de séjour<sup>107</sup>. Le montant des honoraires que l'avocat est autorisé à réclamer à l'Etat est fixé "de façon appropriée" par le juge<sup>108</sup>. Les voies de recours sont toutefois inexistantes. L'avocat ne peut réclamer le paiement d'autres prestations que celles qui sont nécessaires à l'exercice de sa mission ; il ne peut former d'action en injonction de paiement s'il estime que le niveau de sa rémunération est insuffisant et il ne dispose d'aucune possibilité de contester en justice la décision de paiement<sup>109</sup>. En bref, cette dernière est discrétionnaire.

Selon les statistiques judiciaires de 1997, sur 67000 affaires soumises en première instance devant les tribunaux de districts, les tribunaux sommaires et les tribunaux des affaires familiales, un avocat est commis d'office dans 71% des cas. A l'heure actuelle, le montant type des honoraires de base versés aux avocats commis d'office devant les tribunaux de districts pour trois audiences se monte à 83100 yens en 1998, contre 79100 en 1996, ce qui représentait à l'époque 3,8 milliards de yen, et 1% du budget des tribunaux. Le *Nichibenren* a réclamé à la Cour suprême et au ministère des Finances, en juin 1997 et 1998, que ce montant soit porté à plus de 200 000 yen, et multiplié par 1,5, dans les affaires mettant en cause des inculpés étrangers, que des prestations journalières leur soient accordées pour tenir compte du temps d'activité passé en dehors des prétoires, et que le montant des honoraires intègre les coûts réels tels que les frais de transport et de reproduction de pièces. La justification de cette demande se fonde à la fois sur le risque de voir les avocats se détourner massivement de ce système et sur la surcharge considérable de travail qu'imposent certaines affaires pénales récentes, en particulier celles de la secte *Aum*. Ce risque existe d'ores et déjà dans la mesure où à Tôkyô, Ôsaka et Yokohama, seuls 20 à 39% des avocats acceptent dorénavant d'être commis d'office. Si l'on déplore, dans les milieux du barreau, la faible rémunération des avocats commis d'office, on regrette surtout que cette activité ne soit pas reconnue, car la rémunération offerte est sans rapport avec le temps et l'énergie consacrés. Certains magistrats

<sup>105</sup> Code de procédure pénale, articles 36, 37 et 290.

<sup>106</sup> Loi n° 205 révisée du 10 juin 1948 portant organisation de la profession d'avocat, article 24.

<sup>107</sup> Code de procédure pénale, article 38 alinéa 2.

<sup>108</sup> Loi portant organisation des frais de justice en matière pénale, article 8 alinéa 2.

<sup>109</sup> Cour suprême, 24 août 1954, *Minshû*, vol. 8, n° 8, pp. 1549 et s. ; Cour suprême, 8 août 1986, *Saibanshû minji*, n°148, pp. 425 et s. ; Cour suprême, ordonnance du 29 novembre 1988, *Keishû*, vol. 42, n° 9, pp. 1389 et s.

pénales simples qui ne posent pas de réels problèmes de droit ou de fait, mais singulièrement inadapté pour les affaires plus difficiles.

Ce sont les tribunaux qui fixent le montant du traitement versé aux avocats commis d'office. Mais, en réalité, ils le font sur la base d'une circulaire de la Cour suprême en date du 15 avril 1986 - remaniée depuis chaque année - sur les "critères de versement des honoraires versés aux avocats commis d'office". Cette circulaire incite le juge à en fixer le montant sur la base d'un barème plafonné tenant compte du nombre d'audiences, de l'activité déployée par l'avocat avant le procès, de la nature de l'affaire, des précédents en matière de versement, des pratiques locales et du niveau de la juridiction. C'est sur la base de cette circulaire que les tribunaux édictent leurs propres normes. Bien que ce document soit purement incitatif, les magistrats, sauf circonstances particulières, s'y tiennent. Le barreau japonais critique l'absence de concertation sur la détermination des barèmes de la Haute juridiction, le manque de transparence des critères concrets mis en place par les tribunaux ainsi que la nature même des barèmes plus soucieux des contraintes des finances publiques que de la réalité même du travail d'avocat. En conséquence, ils réclament l'installation de critères objectifs qui lieraient le juge, la mise en place d'un mécanisme de concertation semblable à celui qui existe au sein du ministère de la Santé pour la fixation des honoraires des médecins relevant de l'assurance maladie, un barème type qui tienne compte de l'activité réelle des avocats, une plus grande clarification des conditions de ressources jugées trop laxistes. En outre, l'article 2 alinéa 3 de la loi précitée sur les frais de justice en matière pénale stipule que les honoraires versés aux avocats commis d'office sont intégrés au dépens, dont le juge décide de les mettre ou non à la charge de l'accusé<sup>110</sup>. Il s'ensuit, d'après la jurisprudence des tribunaux, qu'un accusé peut être amené à les supporter au titre des dépens quand bien même l'avocat aurait été commis d'office pour cause de conditions de ressources. Le barreau réclame en conséquence, que la loi soit modifiée pour faire apparaître que cette charge soit proportionnelle aux revenus et au patrimoine de l'accusé et que ce dernier puisse, le cas échéant, en être dispensé<sup>111</sup>.

Depuis 1996, lors des négociations avec le ministère des Finances, la Cour suprême négocie une hausse de 3% de la rémunération des avocats commis d'office. Il lui a été accordé des augmentations de 2,5%, soit 1,5% de plus que la hausse des traitements des fonctionnaires recommandée chaque année par la Haute autorité de la fonction publique. Le *Nichibenren* fait cependant valoir que sur le long terme, depuis la fin de la guerre, ces hausses ont été notoirement inférieures à l'inflation et à la progression du revenu des ménages.

## *Section II L'accès au conseil d'avocat avant poursuite*

Le code de procédure pénale japonais reconnaît à tout prévenu ou accusé le droit de faire appel à un conseil<sup>112</sup>. La Cour suprême, en interprétant l'article 34 de la loi fondamentale sur les droits du prévenu, a admis que le but de cette disposition était de permettre à ce dernier de "recevoir l'aide d'un conseil pour protéger ses droits et libertés" et qu'en conséquence, il ne n'était pas seulement question d'interdire aux autorités de police de faire obstacle à l'exercice d'un tel droit, mais de lui "garantir effectivement la possibilité de faire appel à l'assistance d'un avocat"<sup>113</sup>. En revanche, la loi ne précise pas qu'au niveau des instigations préparatoires, le prévenu puisse recourir aux services d'un avocat commis sur fonds publics. Pour autant, des

<sup>110</sup> Code de procédure pénale, article 181.

<sup>111</sup> Sur tous ces points, *Nichibenren keiji bengo centâ, Higisha kokusen bengo seido shian*, projet pour l'institution du conseil commis d'office pour le suspect, document de juin 1997, pp. 37-40.

<sup>112</sup> Code de procédure pénale, articles 78 et 209.

<sup>113</sup> Cour suprême, 24 mars 1999, *Minshû*, vol. 53, n° 3, pp. 514 et s.

le prévenu puisse recourir aux services d'un avocat commis sur fonds publics. Pour autant, des auteurs soutiennent que si l'article 37 de la loi fondamentale énumère les droits de l'"accusé", l'article 14 sur le principe d'égalité et l'article 34 sur les droits du prévenu ne font pas obstacles à ce qu'un prévenu puisse bénéficier d'un avocat financé sur fonds publics. C'est pour combler cette lacune que, dans un premier stade, des permanences d'avocats, *tôban bengoshi*, auxquels le justiciable peut faire appel au cours de l'enquête préparatoire conduite par la police ou le procureur, ont été installées par le barreau en septembre 1990, d'abord dans le département d'Ôita, puis peu à peu dans tout le pays. Le contexte y était favorable : à cette époque, sur les quelque 100 000 arrestations annuelles (à l'exception des accidents de la circulation et des fautes professionnelles par imprudence), plus de 90% d'entre elles donnaient lieu à détention provisoire confirmée par le juge dans plus de 99,8% des cas - ce qui signifiait que le contrôle du juge sur les demandes de mandat présentées par la police était plus formel que réel - et l'opinion publique avait été remuée par une succession de procès en révision qui avaient révélé de graves dysfonctionnements dans la police judiciaire.

Ces permanences regroupaient en 1998 43% des avocats inscrits au barreau. Elle a concerné en 1997 21,5% des arrestations et 23,5% des mises en détention, soit 20 291 cas, ayant donné lieu à une prise en charge définitive dans 5489 cas. La première consultation seule est gratuite, ce qui a engendré, en 1998, un surcoût de 160 millions de yens pour le barreau, plus les 14 millions de frais d'interprétation pour les prévenus étrangers. Elle est financée non par l'Etat, mais essentiellement par l'ensemble du barreau, grâce à la création d'un fonds d'urgence alimenté par une cotisation mensuelle obligatoire qui est passée de 1500 yen en 1995 à 2200 yen en 1998, et l'association pour l'aide juridictionnelle, à hauteur de 263 706 000 yen en 1998. C'est en juin 1997 que le *Nichibenren* proposa un projet d'instauration du ministère d'avocat commis d'office au stade de l'enquête préparatoire, *higisha kokusen bengo seido*, à installer progressivement entre 2000 et 2010. Ce projet a été discuté pour la première fois au cours d'une commission spéciale tripartite constituée avec le ministère des Affaires Juridiques, qui avait refusé de joindre le débat à la réforme de l'aide juridictionnelle, et la Cour suprême en août 1998, dont l'objectif officiel est "un échange de vues concernant le conseil aux prévenus en matière pénale", tandis que le barreau multipliait les enquêtes auprès de parlementaires et œuvrait à la création d'une ligue parlementaire pour l'instauration d'un "conseil public pour la défense des prévenus". En octobre 1999, le ministère des Affaires Juridiques, bientôt suivi par la Haute juridiction, confirma son intérêt pour l'expérience des permanences précitées en reconnaissant la nécessité de renforcer les droits de la défense au stade des investigations, mais il fit valoir la nécessité d'étudier de façon plus approfondie quelle serait la charge de l'Etat, de remédier aux inégalités géographiques dans la répartition des avocats et d'obtenir le soutien de l'opinion. Ce préalable étant acquis, les discussions se sont orientées plus spécifiquement sur les questions de financement. Parallèlement, le barreau organisait dans les grandes villes japonaises des rassemblements et des réunions publiques pour expliquer l'expérience des permanences d'avocats.

Trois options sont à l'étude : l'avocat commis d'office par le juge sur requête du prévenu, mais sous condition de ressources et rémunéré par l'Etat, si possible dès l'arrestation ; le contrat de commission conclu entre prévenu, la fondation pour l'aide juridictionnelle et l'avocat, faisant également intervenir la condition de ressources ; l'avocat-fonctionnaire, recruté et payé par l'Etat ou les collectivités locales, ou - variante - détaché sur contrat auprès de l'Etat ou d'une collectivité territoriale qui en assurerait la rémunération. Un intergroupe informel de parlementaires s'est constitué pour réfléchir à la question<sup>114</sup>. Quel serait le coût de

<sup>114</sup> Marushima Shunsuke, "Higisha kokusen bengo seido no jitsugen ni mukete nichibenren no katsudô", l'activité du *Nichibenren* concernant la réalisation de la commission d'office d'avocat au stade de l'enquête

cette réforme? En août 1997, dans un document intitulé "propositions pour une augmentation du budget de la justice", le *Nichibenren* a avancé le chiffre de 4 milliards de yen. A supposer même que l'une de ces options soit choisie, il resterait la question de l'évaluation du travail de l'avocat, le versement étant soumis à la production d'un rapport d'activité visé par le barreau ou le juge.

### *Section III Le statut de la victime et l'indemnisation du fait de l'acte délictueux*

La question du renforcement des droits du justiciable en amont de la procédure judiciaire a également remis sur le devant de l'actualité, par contre coup, le problème du droit des victimes à l'indemnisation du dommage subi du fait d'un acte criminel. Selon une enquête l'association japonaise d'études des victimes, *Nihon higaisha gakkai*, datant de 1992, seules 15,7% des familles de victimes reçoivent - partiellement - réparation de l'auteur d'un dommage. Le ministère des Affaires Juridiques avançait, dans le livre blanc sur la criminalité de 1996, le chiffre 27,0% d'indemnisation pour les familles de victimes de meurtres et 17,9% pour les vols qualifiés ayant entraîné la mort, pour des sommes parfois dérisoires se montant à quelques milliers de yens. Devant ces insuffisances, l'opinion publique et le barreau se sont mobilisés pour que l'Etat assure une meilleure protection aux victimes, en subventionnant les organismes qui leur viennent en aide. La création d'un fonds d'indemnisation aux victimes d'actes criminels en mai 1980 répond partiellement à cet objectif<sup>115</sup>. Entre 1981 et 1998, 3749 ayant-droits des victimes ont été indemnisés par l'Etat, pour une somme globale de 8,6 milliards de yen, soit, pour une moyenne de 220 personnes par an, une somme de 2 320 000 yen par tête, l'équivalent de 510 millions de yens annuel<sup>116</sup>. L'agence de police est consciente de l'insuffisance de ces indemnisations, mais, pendant longtemps l'amélioration du régime d'indemnisation des victimes n'a pas été jugée prioritaire par le ministère des Finances.

Cette situation, avec les frustrations qu'elle engendre, alimente les récriminations sur l'absence de reconnaissance des victimes, ainsi que les critiques contre l'attitude de l'Etat qui réserve sa sollicitude financière aux auteurs d'infractions, alors que les victimes se trouvent psychologiquement et souvent matériellement déstabilisées à la suite d'un acte criminel. Si l'on ne conteste pas le fait que l'auteur d'un acte délictueux puisse bénéficier d'un certain nombre de prestations offertes par l'Etat, on dénonce une inégalité de traitement persistante entre ce dernier et les victimes. Le coût des soins administrés aux auteurs d'infractions dans un délai de 48 heures à partir de leur arrestation dépasse les 110 millions de yen. Les soins des personnes détenues provisoirement dans les maisons d'arrêts se montent à 330 millions de yen. Quant aux soins dispensés aux condamnés, ils se montent à 203 millions de yen. Or la victime se trouve désavantagée car elle n'a droit à aucune indemnité particulière sur le plan médical, alors qu'elle devra supporter le coup d'un procès et le paiement d'un avocat. Si l'on ajoute le fait que l'Etat japonais a dépensé en 1998 4,6 milliards de yen pour payer des avocats commis d'office, plus 4 milliards de frais de nourriture pour les personnes détenues dans les commissariats de police, auxquels s'ajoutent les 1,7 milliards de yen dépensés pour la nourriture des personnes en détention dans les maisons d'arrêt, l'Etat japonais aura déboursé plus de 10 milliards de yen au nom de l'entretien et de la protection des droits de la défense,

---

préparatoire", *Hô to minshushugi*, novembre 1998, n°333, pp. 3 et s. ; Sakamaki Tadashi, "Kôteki higisha bengo seido ni tsuite", à propos de l'institution d'un conseil public du prévenu, *Jurisuto*, janvier 2000, n° 1170, pp. 90 et s.

<sup>115</sup> Loi n° 36 du 1er mai 1980 portant création du fonds d'indemnisation aux victimes d'actes criminels. Cette loi est le résultat des réflexions consécutives aux dommages collatéraux subis par les victimes d'attentats à la bombe en 1974.

<sup>116</sup> Keisatsu-chô, agence nationale de police, *Heisei 10 nenpan, keisatsu hakusho*, livre blanc sur la police, Tôkyô, 1998, Ôkurashô insatsu kyoku, p. 71.

alors qu'il n'aura versé, à travers le fonds d'indemnisation aux victimes d'actes criminels, que 568 990 000 yen.

Le gouvernement semble avoir pris conscience des lacunes dans le régime de prise en charge des victimes. Depuis le printemps 2000, une série de dispositifs Diète, au cours du printemps 2000, sur la mise en place d'une série de dispositifs législatifs organisant le statut de la victime, est à l'étude à la Diète. L'un des points en discussion sera naturellement la question de savoir dans quelle mesure, et sous quelle forme, la mise sur pied d'un tel statut ouvrira au profit des victimes un véritable droit à compensation, et non plus, comme c'est encore le cas à l'heure actuelle, une "prime de consolation", *Mimaikin*<sup>117</sup>.

#### *Section IV Le développement en province des centres de consultation juridique*

Il s'agit de permettre un meilleur accès du justiciable à un conseil, principalement dans les zones géographiquement isolées où les avocats sont peu nombreux. En 1999, le *Nichibenren* a annoncé l'ouverture de tels centres au siège de tous les tribunaux de districts du pays. L'expérience du centre de consultation juridique, *Hôritsu sôdan centaa* d'accès libre et gratuit d'Ishimi ouvert en 1995 dans le département de Shimane est intéressante. Ce centre fonctionna initialement avec un budget de 9 500 000 yen, dont 3 400 000 yen de subventions du département, et 500 000 yen de la municipalité de Hamada où ce centre est implanté. Par la suite, la subvention du département fut portée à 4 600 000 yen, mais les 23 collectivités territoriales de la région d'Ishimi furent également sollicitées pour une somme globale de 3 000 000 de yen. Ce centre est ainsi financé principalement sur fonds publics, mais on observe deux types d'évolution : d'une part, en raison de la situation financière difficile du département - comme d'ailleurs dans nombre de collectivités territoriales nippones - on assiste à un tassement des subventions et à une volonté du département d'aggraver comparativement la charge pesant sur les collectivités locales inférieures. D'autre part, à partir d'avril 1998, le centre d'Ishimi, se trouve en compétition, pour le même type de prestations, avec le centre - payant - d'Izumo mis en place par le barreau de Shimane. Ce cas spécifique a valeur d'exemple pour tous les problèmes que les centres du même type, qui pourraient être créés à l'avenir dans l'archipel, sont susceptibles de rencontrer : la stabilité et la pérennité financière des centres institués avec une participation importante de fonds publics, la concurrence avec les services analogues créés par les barreaux locaux, le *Nichibenren*, ainsi que les permanences juridiques gratuites instituées par les collectivités territoriales en collaboration avec les barreaux locaux, compte tenu du succès avéré de ces instances<sup>118</sup>. C'est ainsi que dans le département d'Ôsaka, des contrats de prestations de service ont été conclus entre les municipalités intéressées et le barreau local pour un montant global de 204 millions de yen. De ce fait, les justiciables peuvent se rendre dans l'un des 124 centres de consultation où des avocats assurent une permanence gratuite. En l'absence de contrats, des permanences "ambulatoires" peuvent se tenir, pour un coût de 5000 yen pour 30 minutes de consultation.

Toutefois, la présence de ces centres dans les zones reculées, ouverts le plus souvent une fois par mois, est loin de résoudre les problèmes. A Hokkaïdô, un centre de consultation juridique s'est ouvert en février 1999 à Nemuro. Jusqu'en mars 2000, il a accueilli 36

---

<sup>117</sup> Sur cette question, Morosawa Hidemichi, "Nihon ni okeru higaisha dantai no kadai to tenbô", problèmes et perspectives des associations de soutien aux victimes au Japon, *Jiyû to seigi*, novembre 1998, vol. 49, n° 11, pp. 112 et s.

<sup>118</sup> Sur tous ces points, Aoki Toshihiko, "Hôritsu sôdan gyômu ni nozomu mono", qu'attendre des activités de consultation juridique, *ibid.*, vol. 49, n° 9, pp. 24 et s.

personnes, mais trois seulement ont confié leur dossier à un avocat. Augmenter la fréquence d'ouverture aggraverait la charge et les frais de ces derniers ce qui ne manquerait d'entraîner des répercussions sur les honoraires. Et pourtant la demande existe : 70% des entrepreneurs de la région réclament l'ouverture de cabinet d'avocats, et non plus de centres ou de permanences mal commodes. Il est vrai qu'entre 1984 et 1996, le barreau de Kushiro n'a reçu aucun renfort d'avocat, avec pour conséquences une moyenne d'âge de 56 ans, une équipe diminuée - 23 avocats seulement - l'une des plus petites de l'archipel - mais avec le ratio d'affaires civiles le plus élevé du pays : 32 par avocat.

L'ensemble de ces propositions ont déjà fait l'objet de débats au sein des commissions des Affaires Juridiques des deux Chambres depuis 1998. C'est principalement l'opposition qui semble s'être mobilisée sur ces questions à travers les interventions de MM Fukuoka Sôya et Hashimoto Atsushi, Mme Madoka Yoriko du parti démocrate, MM Urushibara Yoshio et Ueda isamu pour le *Shintô Heiwa*, M. Kijima Hideo pour le parti communiste, Mme Fukushima Mizuho pour le parti social-démocrate (anciennement parti socialiste japonais). Du côté de la majorité cependant, on notera les interventions de MM Yasuoka Okiharu, l'un des chefs de file de la réforme du système judiciaire au sein du PLD, et Katô Takuji. Beaucoup de ces parlementaires impliqués dans le débat actuel sur la justice sont d'anciens avocats. C'est notamment le cas de M. Fukuoka, ancien bâtonnier du barreau d'Ôsaka, de M. Yasuoka qui fut d'abord avocat, puis juge au tribunal de district de Kagoshima et du président de la commission des lois de la chambre des Représentants, M. Sugiura Seiken.

## Chapitre V

### La réforme de la justice et ses implications budgétaires

#### TITRE I UN SYSTEME JUDICIAIRE EN PROIE A DES ATTENTES CONTRADICTOIRES

La mise en place de la Commission de réforme des institutions judiciaires a marqué le coup d'envoi d'une vaste entreprise de réappréciation de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire nippon, touché par une double crise d'identité face aux mutations de la société japonaise à l'intérieur et aux défis de la globalisation économique à l'extérieur. Le résultat de ces travaux, et l'ampleur des réformes suggérées, ne seront naturellement pas sans conséquences sur les dotations budgétaires de la justice.

#### *Section I Vers une nécessaire réévaluation du pouvoir judiciaire*

La loi précitée instituant la Commission de réforme des institutions judiciaires est assortie de deux résolutions émanant des deux chambres. Il s'agit donc d'un projet d'envergure, sans doute le plus important depuis les réformes de l'après-guerre et la révision progressive des codes amorcée par le ministère des Affaires Juridiques, *Hômushô*, depuis le début des années 1990. Si l'on en croit en effet des informations de source ministérielle, onze thèmes de discussion auraient été sélectionnés, allant du recrutement et de la formation des personnels de justice, à la révision de l'échelle des peines, en passant par le statut des cabinets d'avocats ou le régime de la procédure de *recall* populaire des juges de la Cour suprême<sup>119</sup>. En d'autres termes, cette réforme doit porter un diagnostic sur l'état actuel du fonctionnement de la justice et émettre des propositions de réforme.

Le volet financier n'est pas écarté : il est implicite dans la résolution additionnelle adoptée par la chambre des Représentants en avril 1999 : "le gouvernement...s'efforcera de pourvoir à l'augmentation du nombre de juges et des autres agents affectés aux tribunaux ainsi qu'aux besoins matériels et en personnels des tribunaux et à l'amélioration des infrastructures des tribunaux inférieurs". Il est plus explicite dans la résolution additionnelle votée dans des termes similaires par la chambre des Conseillers en juin de la même année, puisque l'objectif d'une hausse du budget de la justice y est inscrit, ainsi que dans le document adopté par la Confédération japonaise des associations du barreau à la même époque et proposé à la discussion à l'ensemble des barreaux locaux pour fixer la stratégie de l'organisation au sein de la Commission précitée. Parmi les sept priorités dégagées figurent l'augmentation du nombre de juges et la hausse du budget de la justice et la révision du régime de l'aide juridictionnelle, respectivement en deuxième et quatrième position<sup>120</sup>.

Ce bref aperçu répond à un double objectif : d'une part présenter, de façon synthétique les enjeux essentiels de la réforme de la justice au Japon. D'autre part, d'en évaluer sinon le

---

<sup>119</sup> *Yomiuri shinbun*, 4 janvier 1999.

<sup>120</sup> Voir dans le même sens la "proposition fondamentale" publiée par le *Nichibenren* en novembre 1999 à l'occasion de la fixation de l'agenda des travaux de la commission : "...en troisième lieu, il convient de mettre en place des institutions judiciaires au service des citoyens : 1) augmentation importante du nombre de juges et de procureurs ainsi que du budget de la justice (crédits des tribunaux et du ministère de la Justice) : afin de permettre la mise en œuvre d'une justice au service des citoyens, il est capital que des moyens soient dégagés à cet effet pour en consolider les structures et le contenu. On veillera pour cela à ce qu'il y ait une augmentation importante du nombre de juges et de procureurs et une hausse sensible du budget de la justice..." *Shihô kaikaku wo ou dai 2 kai*, en quête de la réforme de la justice, 2<sup>ème</sup> partie, *Hôgaku seminâ*, janvier 2000, n° 541, p. 122. Il s'agit là d'une vieille revendication du *Nichibenren* puisqu'elle figure déjà dans les déclarations datant de mai 1990, mai 1991 et mai 1994.

coût, entreprise hasardeuse car la Commission précitée n'a pas encore remis ses conclusions, du moins la place des questions financières et budgétaires dans les diverses questions abordées par elle. Il est déjà clair que la Commission travaille sur une hypothèse de travail qui est largement partagée par la plupart des observateurs, celle d'une insuffisance chronique des dotations budgétaires contribuant au sous-développement du pouvoir judiciaire et à la difficulté d'accès des citoyens à la justice<sup>121</sup>. Il n'en est pas moins vrai cependant, comme on le souligne dans la magistrature, que la crise actuelle de la justice ne saurait être résolue par de simples améliorations matérielles et des dotations en personnel, mais par une révision des modes de fonctionnement et des pratiques judiciaires susceptibles d'enrayer la méfiance du citoyen à l'égard des tribunaux.

La justice est-elle adaptée aux défis auxquels la société japonaise est à l'heure actuelle confrontée ? Dans les milieux autorisés, la réponse à cette question est très largement négative. Pour beaucoup de citoyens japonais, la justice est une institution bureaucratique, peu familière parce que d'accès difficile, coûteuse en temps et en argent. Les analystes évoquent une "justice à 20%", parce que plus de 80% des différends lui échapperaient<sup>122</sup>. Faut-il incriminer des faiblesses structurelles et organisationnelles qui éloigneraient la justice des citoyens ? Ou faut-il y voir le résultat d'une mentalité nationale rebelle au droit comme les y engagent les explications de type culturaliste ? Toujours est-il que la justice traverse une crise de confiance car elle se serait montrée de longue date plus soucieuse de protéger les intérêts des puissants - l'Etat, les collectivités locales et les grandes firmes - que d'affirmer et de garantir les droits des justiciables.

## *Section II La justice contestée*

La critique à l'égard de l'autolimitation et de la passivité du pouvoir judiciaire n'est certes pas nouvelle mais elle s'est amplifiée au cours des années 1990, en corrélation d'une part avec le développement des droits subjectifs et de l'individualisme qui témoigne de changements importants dans le rapport des japonais au droit, et d'autre part avec l'internationalisation et la globalisation de l'économie japonaise qui constituent autant de sources potentielles de conflits dont la justice japonaise aura à connaître. On souligne l'écart grandissant entre les descriptions idéalisées et formelles de la justice dans les cours d'instruction civique à l'école, et la pratique, ainsi que le déphasage qui conduit la justice à abdiquer le champ de l'interprétation et de l'application du droit entre les mains de l'exécutif et donc sa faible capacité à influencer sur le cours des politiques publiques. Décalage qui se retrouve par ailleurs aggravé par l'accélération des évolutions politiques, économiques et sociales du Japon actuel qui se traduit par une inflation de la réglementation : le "temps judiciaire" ne coïncidant plus avec le "temps sociétal", la justice se trouve de ce fait placée en porte-à-faux par rapport à ces changements et doit faire face à une perte de crédibilité et de confiance.

Mais par ailleurs, la multiplication des scandales financiers - dont la déconfiture des établissements de crédit immobilier, les *Jûsen*, qui a fragilisé l'ensemble du système bancaire

<sup>121</sup> On notera qu'au 1<sup>er</sup> mars 2000, six des membres de la commission se sont déjà prononcés en faveur d'une hausse sensible du budget de la justice.

<sup>122</sup> Selon un sondage officiel publié en 1994, en cas de problèmes juridiques, 21% des Japonais interrogés déclarent avoir recours à un avocat et 5,1% à un tribunal. Mais selon un sondage plus ancien du *Nichibenren* datant de 1985, sur 7 millions de litiges ayant des implications juridiques, seuls 2,8% d'entre eux faisaient l'objet d'une quelconque prise en charge par un avocat. En conséquence, annuellement, environ 2 260 000 affaires restent irrésolues, *Nichibenren*, "Shimin to hôritsu mondai. Nichijô no mondai shori no jitsujô", les citoyens face aux problèmes juridiques. Etat des solutions apportées aux problèmes de la vie quotidienne, mars 1986.

nippon - le discrédit des grandes administrations centrales telles que le ministère des Finances englué dans de multiples affaires de collusion et de concussion, l'agence de Défense compromise dans la passation de marchés illicites ou le ministère de la Santé pour sa gestion désastreuse de l'affaire du sang contaminé, le gaspillage de l'argent public illustré par la succession de plans de relance aussi improductifs que dispendieux, la gabegie des collectivités locales qui se sont lancés dans des dépenses inconsidérées de "relations publiques", les "cadeaux" offerts par ces mêmes collectivités à de hauts fonctionnaires pour s'attirer leur faveur, ont accru, dans la société civile, une exigence plus forte de transparence et d'impartialité.

Enfin, comme il a déjà été souligné, la justice japonaise doit faire face à un accroissement quantitatif et qualitatif des procès : en dix ans : de 1986 à 1996, le nombre de nouveaux procès engagés devant les tribunaux japonais est passé de 362 510 à 443 619, hausse due principalement à l'augmentation des saisines devant les tribunaux sommaires. Certaines de ces actions sont étroitement liées au contexte économique - faillites personnelles, recouvrement de dettes, litiges fonciers et immobiliers - par exemple. D'autres sont appelées à progresser indépendamment de la conjoncture : contentieux personnels (divorces), relations du travail, contentieux administratif, droit de la consommation et droit de l'environnement, contentieux médicaux.

Du coup, les attentes à l'égard de la justice sont devenues plus grandes, en même temps que les critiques à l'égard des insuffisances du système judiciaire se faisaient plus insistantes de la part des milieux professionnels, comme dans les médias. La dénonciation de la pauvreté de la justice n'apparaît pas seulement comme les signes probants d'un sous-développement chronique qui puise ses racines dans l'histoire du pays, mais aussi comme un facteur de dévalorisation de la fonction juridictionnelle tant aux yeux des usagers du service public de la justice qu'auprès des acteurs institutionnels de la vie publique et des élites.

Ce sous-développement conduit à placer le judiciaire et le législatif dans la dépendance de l'exécutif, dans le cadre d'un modèle de développement qui a longtemps consacré le monopole de la bureaucratie dans la gestion de l'Etat et la répartition des ressources publiques, mais qui est devenu obsolète, compte tenu de la maturation de la société civile et des changements intervenus dans l'environnement international<sup>123</sup>. Le gouvernement en est conscient : c'est un ancien président du *Nichibenren*, (la confédération nationale des associations du barreau), M. Nakabô Kôhei, qui a pris, en juillet 1996, la tête de l'organisme chargé de l'apuration des organismes de crédit immobilier dont la faillite a fragilisé l'ensemble du système bancaire et financier de l'archipel ; c'est un ancien procureur général près la cour d'appel de Tokyo, M. Negoro Yasuchika, qui a été appelé à la tête de la Commission de la concurrence ; c'est un ancien premier procureur près le parquet de Tokyo, M. Mizuhara Toshiro, qui dirige la Commission de surveillance des transactions de titres mobiliers et c'est un ancien président de la division des affaires pénales de la Cour suprême, M. Matsuda Noboru, qui dirige l'organisme de surveillance et de garantie des dépôts destiné à renflouer les épargnants en cas de déficience des établissements financiers. Plus significatif encore, il a été question sous l'administration Hashimoto, de confier la direction de l'agence de surveillance financière à un homme de loi. De fait, cette instance, inaugurée en juin 1998, eut pour premier président le procureur général près la cour d'appel de Nagoya, M. Hino Masaharu. Ces nominations ne doivent pas être interprétées comme un début de judiciarisation de la société

---

<sup>123</sup> Sur ces critiques, voir par exemple les éditoriaux des journaux *Nihon keizai shinbun* du 24 août 1995, du *Tôkyô shinbun* (26 octobre 1995), *Mainichi shinbun* (14 et 26 novembre 1995), *Asahi shinbun* et *Yomiuri shinbun* du 15 novembre 1995, à l'occasion de la nomination d'un nouveau président de la Cour suprême.

japonaise. Elles sont d'abord destinées à remettre en cause de façon symbolique le monopole des bureaucrates des Finances sur ces postes et répondent à une exigence de "moralisation" de la vie publique de la part de l'opinion, durement éprouvée par les "affaires" ayant affecté cette administration prestigieuse<sup>124</sup>.

Depuis le début des années 1990, la justice se trouve ainsi soumise à la pression convergente des organisations d'avocats qui souhaitent qu'elle soit plus proche des citoyens, des milieux d'affaires qui revendiquent une plus grande facilité d'accès, des mouvements de citoyens et des collectivités locales qui ont multiplié ces derniers temps pétitions et résolutions en faveur d'une réforme de la justice<sup>125</sup>. Sur le long terme, le divorce entre l'atrophie du système judiciaire, tant en termes de moyens budgétaires qu'en personnel, et l'état de développement et de maturité d'un pays devenu la seconde puissance économique du globe, apparaît de plus en plus comme un handicap. Par ailleurs, alors que le Japon est animé d'une frénésie de réformes qui touchent la vie politique, le système d'autonomie locale, l'ensemble des institutions administratives et financières du pays, la justice ne pouvait guère rester à l'écart. S'il n'est pas question de faire évoluer le Japon vers une "société quérulente" à l'américaine, la contraction et le redéploiement des activités de l'Etat dans le cadre de la déréglementation appellent de nouveaux procédés de régulation qui valorisent le rôle de la justice.

### *Section III Une réforme fortement influencée par la globalisation économique*

Quelles réformes pour quelle société ? La pluralité des discours sur le devenir de la justice tenus dans les milieux les plus divers, au-delà de convergences certaines quant au diagnostic et aux solutions retenues, ne doit pas masquer une approche et des conceptions différentes du rôle de la justice dans la société japonaise. Il n'est donc pas certain qu'en dépit d'une volonté affichée d'engager des réformes de la justice, les milieux d'affaires, le PLD et le barreau nippon en partagent la même philosophie. Le patronat japonais et, dans une moindre mesure il est vrai, le parti majoritaire développent une vision "utilitariste" de la réforme de la justice, en mettant l'accent sur une meilleure accessibilité, une accélération des procédures de

<sup>124</sup> On notera cependant que sur les 403 agents de cette nouvelle administration, 370 viennent du ministère des Finances. Elle demeure donc très largement sous l'emprise de cette administration, d'autant que ses effectifs propres demeurent insuffisants pour enquêter sur les banques et établissements financiers de province.

<sup>125</sup> Pour les prises de position des milieux d'affaires, rapport de la *Keizai dōyūkai* de juin 1994 intitulé "maladies et remèdes pour la société japonaise contemporaine. Pour la mise en place d'une société stimulant l'initiative individuelle"; proposition du *Keidanren* en vue de la déréglementation du 28 octobre 1997 ; "réforme du système juridique, du législatif et de la justice dans le cadre d'une économie de marché valorisant l'initiative individuelle; en vue de la sécurisation pour les firmes d'un environnement juridique adapté aux exigences de la globalisation, document de la *Keizai dōyūkai* de janvier 1997 ; nouvelle proposition du *Keidanren* en faveur de la déréglementation ", document du 17 février 1998 ; avis du *Keidanren* sur la réforme des institutions judiciaires du 19 mai 1998 ; demande du *Keidanren* en vue de la "promotion de la déréglementation pour la réactivation de l'économie et la mise en place de la transparence administrative", document du 20 octobre 1998 ; document du 23 décembre 1998 émanant du centre d'études des politiques pour le 21<sup>ème</sup> siècle du *Keidanren* intitulé "propositions en faveur d'une réforme de la justice". Du côté du *Nichibenren*, les trois "déclarations relatives à la réforme de la justice" des 25 mai 1990, 24 mai 1991 et 27 mai 1994 ; avis du Centre de promotion de la réforme de la justice de juillet 1997 ; requête du 6 novembre 1997 du *Nichibenren* au PLD à propos du projet de directive à l'étude au sein du parti ; commentaires à propos du projet fondamental, *kihon hōshin*, sur la réforme des institutions judiciaires du PLD, document du Centre précité du 21 avril 1998 ; commentaires sur le projet d'une "vraie réforme de la justice pour le 21<sup>ème</sup> siècle", rapport de la commission d'examen spéciale du PLD sur les institutions judiciaires, document du Centre précité du 9 juillet 1998 ; "vision de la réforme de la justice", document adopté par le conseil d'administration du *Nichibenren* le 20 novembre 1998. Pour les positions des collectivités locales, résolution de l'assemblée métropolitaine de Tôkyô du 28 septembre 1998 et avis du conseil général de la préfecture urbaine d'Ôsaka du 23 octobre 1998.

résolution des conflits et l'amointrissement des coûts, le développement inéluctable de la fonction juridique dans les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, la nécessité enfin, à l'heure de la globalisation et de l'ouverture des marchés, de définir des règles et des normes plus transparentes<sup>126</sup>. Comme l'indique par exemple le rapport de décembre 1993 émanant du groupe de recherche sur la réforme économique ayant à sa tête le président du *Keidanren*, l'équivalent du MEDEF en France, il convient d'œuvrer en faveur d'une déréglementation totale de l'économie et du "maintien des réglementations sociales à un niveau minimum". Dans cette perspective, la justice doit être "rénovée" pour répondre aux "impératifs de diversification et de responsabilisation individuelles". Dans un document de janvier 1997 relatif à l'"environnement juridique des firmes dans le cadre de la globalisation économique", une autre grande centrale patronale, la *Keizai dōyūkai*, indiquait qu'"afin de maintenir leur compétitivité dans un univers concurrentiel, il importe que soit défini un cadre juridique permettant aux entreprises d'exercer librement leurs activités. Un cadre minimal, qui, dans la logique du marché, leur accorderait une très large marge de manœuvre". Les grandes firmes qui doivent faire face à une concurrence féroce doivent désormais optimiser la gestion du "risque processuel" dans leur stratégie d'expansion, tant à l'extérieur, où elles sont confrontées à des cultures juridiques plus dynamiques, qu'à l'intérieur par un effet de *feed-back*, car la globalisation ne permet guère plus de maintenir un "double standard" de traitement des conflits : une agressivité à l'étranger par l'utilisation systématique des ressources offertes par les systèmes juridiques locaux et l'attachement à des modes privatifs de résolution des conflits sur le marché domestique. Selon un sondage récent effectué auprès de 168 grandes entreprises, 95% d'entre elles ont été au cours de ces dernières années impliquées dans des conflits juridiques ; 83% déclarent avoir intenté des actions contre leurs concurrents japonais et plus d'un tiers à l'étranger ; 30% d'entre elles avouent qu'une stratégie systématique de résolution des conflits hors prétoire peut être contreproductive et 19% seulement déclarent exclure tout recours au tribunal. Enfin, 49% déclarent avoir étoffé leurs services juridiques au cours des cinq années passées. Elles ont donc intérêt à une débureaucratiation du système judiciaire pour éviter que les médiocres performances de ce dernier en termes d'accès, de coûts et de solutions ne constituent un avantage compétitif pour leurs concurrents<sup>127</sup>.

Pour certains observateurs du barreau, il ne doit pas s'agir seulement de donner à la justice nippone les moyens matériels et financiers de s'adapter à la logique du marché, mais plus largement, par la réforme du contentieux administratif, l'élargissement de l'intérêt à agir, la simplification des procédures judiciaires, l'introduction du régime de *class action* ou des *punitive damages*, un meilleur accès à l'information et aux preuves, de fournir aux citoyens les moyens de contrecarrer la logique du marché et de renforcer, de l'extérieur, les mécanismes de contrôle<sup>128</sup>. Le barreau japonais se situe au contraire du point de vue de la défense des droits individuels et du renforcement de l'Etat de droit : dans une société néo-libérale dominée par le principe de concurrence, des couches importantes de la population risquent d'être déstabilisées : les personnes âgées, les handicapés, les femmes, les travailleurs des petites et moyennes entreprises, les étrangers. Ces catégories doivent pouvoir trouver, dans une justice rénovée, des moyens d'assurer la protection de leurs droits fondamentaux menacés par l'évolution ambiante de la société. Il faut donc passer pour cela d'une "justice bureaucratique" à une "justice citoyenne" et refuser une conception purement "économiste" du renforcement de

<sup>126</sup> "Une justice rentable" selon la qualification du *Nihon keizai shinbun* du 23 mars 1999, "rapide, bon marché et simple" selon le journal *Asahi shinbun*, 27 mai 1999.

<sup>127</sup> *Nikkei weekly*, 25 octobre 1999.

<sup>128</sup> Saeki Toshirō, "21 seki kaikaku no kishutare", porter le flambeau de la réforme au 21<sup>ème</sup> siècle, *Jiyū to seigi*, novembre 1999, vol. 50, n° 11, pp. 98 et s.

l'Etat de droit<sup>129</sup>. Une fraction plus militante du barreau, telle que l'Association japonaise des juristes démocratiques, *Nihon minshu hōritsuka kyōkai*, le groupe des juristes libéraux, *Jiyū hōsōdan* ou la ligue des jeunes juristes, *Seihōkyō*, doute enfin de la sincérité du patronat japonais à œuvrer en faveur d'un élargissement du pouvoir judiciaire alors que les grandes entreprises manquent de transparence et ont surtout cherché à fuir leurs propres responsabilités dans les dommages infligés par elles à la population dans de nombreux litiges touchant à l'environnement, la protection du cadre de vie, à la sécurité du consommateur ou à la santé publique ; elle relève, que dans les propositions du PLD et du *Zaikai*, il est fait peu de cas du "règne de la loi", des valeurs constitutionnelles et des droits fondamentaux : la justice y a pour principale finalité "d'asseoir les bases d'une société active et dynamique". Elle redoute que la réforme en cours de discussion ne soit l'occasion d'une mise en concurrence entre le tribunal et les différentes formes de "justice souple", celle des régimes alternatifs de résolution des conflits, peu favorables selon eux à la protection des droits des justiciables, et facteurs de dissolution du caractère de service public de la justice. Elle s'inquiète de l'avenir des auxiliaires de justice et des attaques contre la corporation des avocats : les projets de suppression du corps des sténographes, *Sokkikan* et de séparation des fonctions purement juridictionnelles des tâches administratives n'inaugurent-ils pas une remise en cause du statut de l'ensemble des agents qui concourent au bon fonctionnement du service public de la justice, à leur suppression ou à leur privatisation<sup>130</sup> ? Le ministre des Affaires Juridiques, M. Nakamura Shōsabrō n'avait-il pas jugé "indigne" le comportement des avocats dans l'affaire de la secte *Aum* et du curry empoisonné de Wakayama ?<sup>131</sup> D'aucuns vont même plus loin : sans contester la nécessité même de rénover le système judiciaire nippon, ils soupçonnent le gouvernement, et le parti majoritaire, sous prétexte de "rationalisation" et de "rendement", d'inscrire la réforme dans un projet "révisionniste" plus vaste : d'une part, ils contestent la méthode, c'est-à-dire le principe même de la création d'une instance spéciale qui ne serait qu'un appendice du Cabinet - instance politique s'il en est - comme contraire au principe de séparation des pouvoirs ; ils soulignent les dangers d'une réforme engagée par le pouvoir politique qui pourrait déboucher, à l'exemple du passé, sur des tentatives de domestication du pouvoir judiciaire. D'autre part, ils constatent que la réforme de la justice vient après toute une série de dispositifs sécuritaires pris dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et les nouvelles directives de défense nippon-américaines, ainsi que la création d'une nouvelle commission ordinaire du Parlement sur la Constitution. Tous indices interprétés comme

---

<sup>129</sup> Ueno Noriko, "Jimintō shihō seido tokubetsu chōsakai no mezasu mono-ha nanika?", Quel objectif pour la commission spéciale sur les institutions judiciaires du parti libéral-démocrate? *Hō to minshushugi*, juin 1998, n° 329, pp. 44 et s.

<sup>130</sup> A l'occasion des discussions sur la réforme du code de procédure civile, la question du "renforcement de la coopération et de l'esprit d'équipe entre les personnels auxiliaires de la justice et les magistrats" fut mise à l'ordre du jour par la Cour suprême. Les syndicats y voient une sujétion accrue de ces personnels et une remise en question de leur statut. Okuda Masashi, "Shihō seido kaikaku to shihō kyōtō ni tsuite", la réforme des institutions judiciaires et le combat commun pour la justice, *ibid.*, mai 1999, n°338, p. 37. Sur la question de la privatisation, le comité de stratégie économique, *Keizai senryaku kaigi*, qui dépend du Premier ministre, dans son rapport de 1998, a préconisé une dissociation des fonctions juridictionnelles des "services" tels que l'informatisation des tribunaux, la conservation des archives judiciaires et la maintenance des prétoires. La disparition du corps des sténographes semble être programmée par la Cour suprême puisqu'ils sont désormais absents dans 182 tribunaux et annexes et que leur formation est suspendue depuis avril 1998 au motif que leur recrutement se serait tari. L'enregistrement et la retranscription des débats fait l'objet depuis juin 1996, d'expériences de sous-traitance décidées par la Cour suprême qui a dû, sous la pression du barreau, établir un cahier des charges strict tant sur le plan technique que de la manipulation et la conservation des données ou le respect de la confidentialité.

<sup>131</sup> *Asahi shinbun*, 5 janvier 1999. Le ministre devait d'ailleurs démissionner le 8 mars 1999, pour avoir déclaré que la Constitution avait été "imposée" (par les Américains).

autant d'atteintes à l'esprit, sinon à la lettre, des idéaux démocratiques inscrits dans la loi fondamentale<sup>132</sup>.

Ces critiques ont-elles été prises en compte ? Au moins partiellement car le discours officiel s'est notablement infléchi. Le secrétariat général de la Cour Suprême a fait savoir en avril 1999 que si la nouvelle instance que le législateur se proposait de mettre sur pied avait été créée pour tenir compte des vœux des milieux d'affaires par souci d'une plus grande efficacité économique, "il est de même tout aussi important que les discussions à venir tiennent compte de la protection des plus faibles"<sup>133</sup>.

## TITRE II LA JUSTICE DANS LE CHAMP DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET DE LA DEREGLEMENTATION

### *Section I Le système judiciaire et la réorganisation des administrations centrales*

Quant à la réforme administrative - autre thème récurrent de la vie politique japonaise depuis plus de quinze ans - elle ne s'était guère intéressée jusque-là à la justice. En raison de son "insignifiance" budgétaire, le ministère des Affaires Juridiques et les tribunaux ne figuraient pas au nombre des administrations dispendieuses, susceptibles d'être restructurées ou de voir leurs effectifs sensiblement diminués. L'éducation nationale et la protection sociale étaient naturellement en première ligne dans une restructuration de l'Etat-providence s'inspirant des dogmes ultralibéraux. Le ministère des Affaires Juridiques et les tribunaux pouvaient apparaître relativement épargnés, et même préservés, dans la conception d'un Etat qui se replierait sur ses fonctions régaliennes premières. D'ailleurs la restructuration des administrations centrales et du Cabinet qui a été adoptée par le Parlement en 1998 et 1999 et qui vise à en réduire le nombre de 23 à 13 à l'horizon 2001 renforce comparativement le poids des institutions en charge des questions de sécurité et de maintien de l'ordre qui sont au nombre de trois, le ministère des Affaires Juridiques, la commission de la sécurité d'Etat et l'agence de défense. Il faut attendre en effet un document de septembre 1995 pour que la sous-commission de la déréglementation mette en avant, en termes généraux, la nécessité de renforcer les "fonctions de la justice" et l'offre de services juridiques par une réforme en profondeur du système de recrutement des professions judiciaires. En décembre 1996, dans son "avis", la commission de réforme administrative, *Gyôsei kaikaku iinkai*, se focalise essentiellement sur deux points de discussion autour desquels devrait s'engager une négociation tripartite avec le *Nichibenren* le ministère des Affaires juridiques et la Cour suprême : une augmentation "de grande envergure" des effectifs de la justice et le régime juridique des avocats étrangers travaillant au Japon. Ces deux points furent précisés par une décision du Cabinet prise en mars 1997 sur la base d'une requête faite par le quartier général de la réforme administrative du parti libéral-démocrate qui élargit le champ de la négociation à la redéfinition du statut juridique des cabinets d'avocats concernant en particulier

---

<sup>132</sup> Terai Kazuhiro, "1998 nen no katsudô wo furikaette", réflexions autour des activités déployées au cours de l'année 1998, *Jiyû to seigi*, janvier 1999, vol. 50, n° 1, p. 12 ; Fujikawa Tadahiro, "Nippon kabushikigaisha no saihei to shihô kaikaku", la restructuration de "Nippon Ltd" et la réforme de la justice, *ibid.*, pp. 75-77 ; Honma Shigeki, "Tôchi senryaku no aratana dankai to taikô jiku. Kyôsô shakai to shihô kaikaku", un nouveau stade dans la stratégie politique et comment la contrecarrer. Le principe de concurrence au sein de la société et la réforme de la justice, *Hô to minshushugi*, mai 1999, n° 338, pp. 3 et s ; Takeuchi Kôichi, "Shihô seido kaikaku shingikai no kikensei", le danger de la commission de réforme sur les institutions judiciaires, *ibid.*, pp. 34-35 ; Watanabe Yôzô, *Nippon o dô kaeteiku-ka ?* comment transformer le Japon, Tôkyô, 1996, Iwanami shoten, pp. 106 et s. Mura Kazuo, "Konnichi no kisei kanwa-ron to shihô kaikaku", à l'heure de la déréglementation et de la réforme de la justice, *Hôgaku seminâ*, vol. 43, décembre 1998, pp. 38 et s.

<sup>133</sup> *Hôritsu shinbun*, 2 avril 1999.

l'interdiction de la publicité et à la création de centres de conseils intégrés réunissant avocats, conseillers fiscaux, experts-comptables, *kônin kaikei-shi*, et conseillers en brevets<sup>134</sup>. A ce stade, les pouvoirs publics ne font que sérier un certain nombre de questions qui concernent d'ailleurs davantage le ministère des Affaires Juridiques que la Cour suprême et sur des points relativement précis ou "techniques". En d'autres termes, si la justice n'échappe pas à la réforme administrative, elle n'occupe encore qu'une place relativement mineure dans les projets de déréglementation. Mais en décembre 1997, dans son rapport final, la commission de réforme administrative, *Gyôsei kaikaku iinkai*, plaide pour un renforcement généralisé de l'Etat de droit au Japon dans le cadre de la politique de déréglementation, "afin d'assurer la prospérité du pays et d'obtenir la confiance internationale". Elle préconise une "abrogation d'un régime de contrôle administratif préalable caractérisé par son défaut de transparence" et la "transition vers une société de contrôle *a posteriori*". En conséquence, le gouvernement "doit sans plus attendre, consolider les bases institutionnelles et les effectifs de la justice".

Ainsi, la réforme de la justice apparaît-elle d'une toute autre ampleur, même si la commission se borne à une position de principe. Il devient clair, à partir de cette date, que la réorganisation du système judiciaire s'inscrit dans une perspective plus large, celle de la réforme des administrations centrales et d'un assouplissement des monopoles.

## Section II La réforme administrative appliquée à la justice

Rien n'est encore décidé à ce stade à propos du contenu des réformes, mais on remarque néanmoins que c'est sensiblement à la même époque que commencent les attaques des milieux d'affaires contre la Commission consultative sur les institutions et le droit, *Hôsei shingikai*, - le principal organisme officiel consultatif flanquant le ministère des Affaires Juridiques - qui souhaitent son abolition, parce qu'ils estimaient qu'elle représentait des intérêts propres aux professions judiciaires et qu'elle n'était pas assez ouverte aux propositions du patronat<sup>135</sup>. Le ministère des Affaires Juridiques devait cependant y faire obstacle - tout en promettant d'en revoir le fonctionnement - sachant que la suppression de la Commission serait un *casu belli* pour le *Nichibenren* attaché au maintien d'un cadre de concertation qui le permet d'être systématiquement associé à l'élaboration des réformes juridiques les plus importantes<sup>136</sup>. Le *Hômushô* dut, pour sa part, renoncer à la suppression, un moment envisagée, du bureau de la protection des droits fondamentaux du ministère qui avait soulevé des objections au sein même du gouvernement et proposer à sa place celle de la direction des affaires contentieuses<sup>137</sup>. Mais il en va désormais autrement, dans une vision globale de la réforme administrative touchant l'ensemble de l'appareil d'Etat, et non plus seulement les ministères les plus dépensiers, lorsqu'elle se conjugue avec une culture politique dominante qui a constamment minimisé la fonction régulatrice du droit dans la résolution des conflits. La réduction des dépenses publiques, indissociable du redressement des finances de l'Etat, implique une contraction des effectifs de la fonction publique nationale, qui ne peut qu'inquiéter ceux qui déplorent le faible développement des professions judiciaires, ou qui, à l'exemple du ministère des Affaires Juridiques, arguent de l'extension de nouvelles formes de délinquance - celle des jeunes et des étrangers - à l'appui de moyens supplémentaires - où prônent un renforcement des services de l'immigration, de protection des droits fondamentaux

<sup>134</sup> *Jiyû to seigi*, mars 1997, vol. 48, n° 3, partie documentaire, pp. 2-3 (187-188); *ibid.*, mai 1997, vol. 48, n°5, partie documentaire, pp. 12-13 (155-156).

<sup>135</sup> Voir par exemple : *Asahi shinbun*, 26 octobre 1998.

<sup>136</sup> Les sept départements de la Commission seraient supprimés et les projets soumis à des comités de recherche *ad hoc*. Une grande partie des juges, procureurs et membres d'autres administrations centrales, soit le tiers des effectifs de la commission, serait remerciée. *Asahi shinbun*, 17 janvier 1999 ; *Hôritsu shinbun*, 26 février 1999.

<sup>137</sup> *Asahi shinbun* des 26 décembre 1998 et 27 janvier 1999 ; également, *Nihon keizai shinbun*, 11 mars 1999.

ou de l'enregistrement, notoirement sous-équipés en matériel et en effectifs. Si le ministère des Affaires Juridiques ne peut que difficilement se désolidariser de l'objectif gouvernemental d'une réduction des effectifs de la fonction publique de l'Etat, il tient à faire valoir que le respect de l'ordre public et les spécificités de la justice répressive imposent que les procureurs, leurs adjoints, les personnels de l'administration pénitentiaire et les moyens dont ils disposent soient au contraire renforcés<sup>138</sup>. En d'autres termes, n'y aurait-il pas finalement incompatibilité entre la réforme administrative et celle de la justice, dès lors que le "dégraissage des administrations centrales" devrait être suivi d'une réduction du nombre de directions et de bureaux ? Dans son discours de politique générale en février 1998, le Premier ministre Hashimoto Ryûtarô a indiqué que le "renforcement des capacités de la justice qui est à la base de l'organisation étatique est désormais un sujet incontournable" et que la "coopération active du Cabinet" à cette fin ne ferait pas défaut. On peut donc en déduire que le ministère des Affaires Juridiques et les tribunaux ne feront pas les frais de la réforme administrative en cours.

Sur le second point, la commission sur la réforme en matière de réglementation, *Kisei kaikaku iinkai*, a fait, en novembre 1999, des propositions susceptibles d'attiser l'ire du *Nichibenren* : elle préconise, au nom du principe de concurrence et de la dérégulation que les écrivains judiciaires, *Shihô shoshi*, préposés à la rédaction des actes de procédure, puisse se voir conférer un droit de représentation dans les affaires de conciliation civile, de conciliation judiciaire et dans les procès devant les tribunaux sommaires. Il en serait de même pour les conseillers en brevets, tandis que les conseillers fiscaux pourraient "assister" les avocats devant les tribunaux<sup>139</sup>. Ces propositions impliquent en tout état de cause une concertation étroite avec la Commission de réforme des institutions judiciaires car il apparaît difficile que ces deux instances puissent avoir des vues différentes sur un point aussi sensible et elles ne paraissent guère compatibles avec les positions actuelles du PLD, ramené à plus de prudence devant les réactions hostiles du barreau.

Enfin, la réforme administrative a aussi d'autres aspects liés à l'institution judiciaire elle-même. Les modifications de la carte judiciaire proposée dès 1987 a abouti à la disparition de plus de 101 tribunaux sommaires qui composent l'essentiel d'une justice de proximité que l'on veut par ailleurs promouvoir. Cette "rationalisation" et "simplification" de l'appareil judiciaire n'est-elle pas en définitive la preuve d'une certaine méfiance à l'égard d'une institution dont les milieux judiciaires n'ont jamais véritablement accepté la nature et les objectifs<sup>140</sup> ?

---

<sup>138</sup> "Shihô seido no genjô to kaikaku no kadai", état actuel des institutions judiciaires et thèmes de réforme, in *Jiyû to seigi*, vol. 51, janvier 2000, partie documentaire, p. 52.

<sup>139</sup> *Nihon keizai shinbun*, 24 novembre 1999.

<sup>140</sup> Kubota Yutaka, "Shihô gyôsei no genzai to saikô saibansho", l'état actuel de l'administration de la justice et de la Cour Suprême, *Hôritsu jihô*, janvier 1998, vol. 70, n° 1, p. 28. Une situation évoquée et dénoncée de longue, à plusieurs reprises, devant la Diète, par des parlementaires qui déplorent l'extrême dépendance des tribunaux sommaires à l'égard des tribunaux de districts : "aucune assise budgétaire. Aucun pouvoir. Tout, jusqu'aux fournitures, provient des tribunaux de districts. Les tribunaux sommaires n'ont aucun moyen d'agir de leur propre initiative et de montrer leur spécificité. Comment s'étonner dès lors que le volume des affaires dont ils ont à connaître diminue et déplorer que le citoyen n'ait pas envie de se tourner vers la justice ?..Le budget est entre les mains du président du tribunal de district. C'est le tribunal de district qui dispose du pouvoir de contrôle. Les juges des tribunaux sommaires n'ont aucun pouvoir. Rien qui leur permette de mettre en œuvre une justice populaire, facile d'accès et toujours disponible...", "shûgiin hômu iinkai gijiroku 4 go", minutes des débats à la commission des lois de la chambre des Représentants, 18 juin 1964, pp. 4-5 ;

#### Section I Le Nichibenren entre corporatisme et ouverture

L'embarras du *Nichibenren* tient paradoxalement à sa place d'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, en tant qu'organisme représentatif de la profession. Il lui apparaît difficile en effet de contester le discours dominant sur l'adaptation inévitable du système judiciaire nippon aux données de la globalisation - ce que lui reprochent en particulier les organisations d'avocats plus "progressistes" - parce qu'un tel phénomène échappe à son emprise, et qu'il perdrait de sa crédibilité aux yeux de ses interlocuteurs conservateurs. D'où une stratégie de "dialogue critique" avec le pouvoir, où la défense des intérêts propres de la profession s'accompagne d'une volonté de démarquage par rapport au discours dominant, mais qui le contraint à réagir à des initiatives externes prises par les milieux d'affaires ou le parti libéral-démocrate au pouvoir. Lorsque le *Nichibenren* a créé, en 1996, le Centre de promotion de la réforme de la justice, *Shihô kaikaku suishin centâ* en vue d'uniformiser les propositions de réforme émanant du barreau et de mieux agir sur les pouvoirs publics, l'un des objectifs poursuivis était également de sensibiliser l'opinion publique japonaise à la dégradation de la situation financière de la justice nipponne et de peser sur le cadrage et les objectifs de la réforme. Le *Nichibenren* s'est opposé à une suggestion de la conférence de liaison sur la réforme du système de formation des professions judiciaires, *Hôsô yôsei seido-tô kaikaku kyôgikai*, visant à porter les promotions du Centre national d'études judiciaires (CNEJ), à 1500 personnes - conformément d'ailleurs à une revendication du gouvernement américain - mais au prix de la réduction de la scolarité à un an<sup>141</sup>. Une partie du barreau voit avec réticence l'externalisation partielle de la formation des professions de justice par le biais de la multiplication des *law schools* à l'américaine, au motif que le financement par l'Etat est une garantie du maintien du caractère de service public de la profession à laquelle elle s'identifie fortement. Réticence partagée par la Cour suprême qui voit dans cette formule le "signe d'une inflation pathologique de modèles de formations purement techniques sans aucune considération à l'égard de leur rôle dans la société".

Toutefois, les positions du barreau japonais prêtent partiellement le flanc à la critique. Son analyse des dysfonctionnements de l'appareil judiciaire telle qu'elle apparaît en particulier dans les symposiums nationaux qui se sont succédé depuis les années 1990, insiste sur la nécessité d'augmenter le budget de la justice, le nombre de magistrats et de procureurs, d'une part pour éviter une surcharge de travail pour les juges et un engorgement consécutif des tribunaux, et d'autre part, pour prévenir l'extension du recours à des procédés informels de résolution des conflits à la lisière de la légalité, tels que les *Jiage* et les *Sôkaiya*<sup>142</sup> qui prolifèrent dans les interstices l'Etat de droit. Cette hausse passe certes nécessairement par une augmentation des promotions du CNEJ, à l'heure actuelle de 1000 diplômés. Pour autant, le *Nichibenren* répugne à envisager un nombre sensiblement plus élevé d'avocats : "la voie vers un développement quantitatif de la justice ne doit pas conduire à un surcroît d'avocats"<sup>143</sup> : la dérégulation invoquée par les milieux d'affaires, et en particulier le *Keidanren*, suscite en effet des craintes dans le barreau nippon. En octobre 1998, la centrale patronale, dans un de ses rapports sur la déréglementation, fait état de toute une série de propositions relatives à l'augmentation des promotions du CNEJ, à la levée de l'interdiction de la publicité pour les

<sup>141</sup> *Hôritsu shinbun*, 29 septembre et 13 décembre 1995.

<sup>142</sup> Les *Jiage* sont des agents ou intermédiaires immobiliers plus ou moins véreux spéculant sur les transactions immobilières. Les *sôkaiya* désignent une catégorie d'actionnaires généralement liés à la pègre qui exercent un chantage sur les entreprises pour contrôler le déroulement des assemblées générales.

<sup>143</sup> "Déclaration sur la réforme de la justice" du *Nichibenren*, mai 1990.

avocats, à l'élargissement des capacités d'action des cabinets d'avocats étrangers au Japon, à l'assouplissement du système de recrutement des professions judiciaires et à la fin du monopole de la fonction d'avocat. La plupart de ces propositions font par ailleurs écho à des réflexions du même type conduites dans le cadre d'organismes consultatifs dépendant du ministère de l'Industrie et du Commerce International (MITI), comme l'association de recherche sur le droit des entreprises rattachée au directeur du bureau de la politique industrielle du ministère, la commission consultative sur les structures industrielles rattachée au ministre ou le Comité précité de stratégie économique. Cette dernière instance, dans un rapport remis au Premier ministre Obuchi en décembre 1998 intitulé "stratégie pour la restructuration économique du Japon" explique au chapitre consacré à la réforme de la justice qu'"en vue d'assurer la transition d'une société régie par un système opaque d'ajustements préalables et discrétionnaires dans le cadre de directives administratives vers une société régie par un système de contrôle *a posteriori* fondé sur des règles plus transparentes, il convient de réduire les effectifs de l'administration, d'augmenter le nombre de juges pour accélérer les décisions des tribunaux et donc de renforcer dans une large mesure les capacités de la justice". A cette fin, cette commission prône l'augmentation des promotions au CNEJ à plus de 2000 personnes, la mise en place d'un forum pour discuter de la réforme de la justice qui ne soit pas réservé seulement aux trois interlocuteurs habituels (ministère des Affaires Juridiques, *Nichibenren* et Cour suprême), la restructuration complète de la Commission de la concurrence, ainsi que des augmentations d'effectifs destinés à affermir l'indépendance de la justice<sup>144</sup>. Les uns comme les autres, sont de nature à rencontrer l'hostilité du barreau. Celui-ci voit d'un mauvais œil une concurrence accrue sur le marché intérieur donnant prise à une dérive mercantiliste de la profession au détriment de sa mission de service public. Une hausse importante du nombre des avocats, dans un contexte de concurrence et déréglementation, pousserait inmanquablement la profession à se mettre au service des grandes entreprises et de l'administration au détriment de la protection des droits fondamentaux<sup>145</sup>. Il est peu probable qu'il accepte, en l'état, une remise en cause partielle de son monopole au profit des services juridiques des entreprises, notamment en ce qui concerne les procédures de recouvrement des dettes et le droit de représentation en justice. Quant à l'ouverture du "marché juridique" aux avocats étrangers, il élargit la brèche ouverte par le législateur en 1986 sous la pression des Etats-Unis et de l'Union européenne. Si l'on ajoute que les bâtonniers pourraient être amenés à rendre compte à la Diète, c'est en réalité l'ensemble du statut de la profession qui se trouve ainsi contesté tant sur le front intérieur qu'extérieur.

## *Section II Les réticences de la hiérarchie judiciaire*

Les magistrats, contrairement au barreau nippon, n'ont guère exprimé publiquement leur point de vue sur la réforme de la justice. Tenus à l'obligation de réserve et de neutralité "afin de préserver la confiance des citoyens dans la justice", soumis à l'autorité hiérarchique de la Cour suprême qui contrôle leur carrière, les juges n'ont, par leur statut même, que peu d'occasion de faire entendre leur voix, si ce n'est par le biais des "Entretiens nationaux de la magistrature", forum qui réunit des juges, mais s'exprimant de façon anonyme, des journalistes et des avocats. Serait-il du moins concevable que des magistrats en activité critiquent publiquement la faiblesse du budget des tribunaux par des articles dans la presse ou la participation à des réunions publiques ou fassent valoir leur point de vue sur la réforme de la justice ? Le cas ne s'est pas encore présenté, mais l'article 52-1 de la loi sur les tribunaux leur interdit de prendre part "activement à des campagnes ou mouvements politiques". En décembre 1998, la Cour suprême japonaise a confirmé la sanction disciplinaire prise par la

<sup>144</sup> *Nihon keizai shinbun*, 24 décembre 1998.

<sup>145</sup> *Hôritsu jihô*, vol. 68, n° 3, pp. 6 et s.

cour d'appel de Sendai à l'encontre d'un juge assesseur, M. Teranishi Kazushi, qui, par une lettre à la presse et en participant à des réunions publiques, avait attiré l'attention du public sur les dangers des écoutes judiciaires nouvellement autorisées dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Cette décision, qui a eu un fort retentissement dans les milieux concernés, s'explique sans doute par l'implication grandissante du PLD dans la réforme de la justice. Aura-t-elle un effet inhibiteur sur les juges ? Si les choix législatifs du gouvernement ne peuvent faire l'objet d'une contestation publique par les juges, la critique de ses options budgétaires, quand bien même elle ne concernerait que le fonctionnement de l'appareil judiciaire et non la politique générale de l'Etat en matière d'ordre public, pourrait être soumise à pareille menace<sup>146</sup>.

La Commission de réforme des institutions judiciaires qui vient d'être mise en place se distingue des autres forums institués dans le passé par le fait que ses membres et son bureau ne sont pas issus des milieux judiciaires en activité. L'inconvénient cependant est d'éloigner la Commission des préoccupations du terrain et la question de savoir dans quelle mesure les travaux et les futures propositions de la Commission refléteront les préoccupations effectives des personnels de justice demeure posée, en l'absence de relais officiels susceptibles de convoier les propositions de la base. Deux séries d'initiative doivent être cependant signalées : l'une publique, l'autre officieuse. C'est ainsi que, pour la première fois dans l'histoire du pays, une vingtaine de juges en activité ont créé, en septembre 1999, dans la foulée de l'institution par le législateur de la Commission précitée sur la réforme des institutions judiciaires, un réseau dont le but est de réfléchir à la mission du juge dans la société contemporaine, à émettre des suggestions concernant la réforme de la justice et à procéder à des études comparatives sur les institutions judiciaires. Dans la profession de foi de ce réseau, il est question de participer au renforcement de la justice, de combler le fossé entre le juge et la société civile et d'œuvrer en faveur de la hausse des effectifs de la justice<sup>147</sup>. On doit comprendre la création d'un tel réseau comme la tentative des "magistrats de base" en activité de se faire entendre des instances bureaucratiques et de l'opinion, alors qu'ils ne sont guère représentés au sein de la Commission susnommée. Mais aussi, plus profondément, elle exprime, de façon symbolique, un nouveau phénomène : la distance et l'autonomisation progressive des juges par rapport au cadre comportemental et normatif mis en place par le secrétariat général d'une Haute juridiction sanglée dans le conservatisme<sup>148</sup>. La seconde initiative, plus classique, concerne par exemple, la création en interne à Ôsaka, en février 2000, d'un forum de discussion sur la réforme de la justice, *Saibankan ikenkôkan-kai*, faisant suite à la création de quatre *project teams* spécialisées. Ainsi les juges de la région du *Kansai* entendent-ils d'une part recueillir les préoccupations de leurs collègues - principalement les nouvelles modalités de formation des professions judiciaires, les systèmes de référés et d'expertise judiciaire - et organiser des colloques avec des personnalités extérieures des facultés de droit pour travailler sur des questions spécifiques comme l'introduction d'un système de jury civil spécialisé dans les affaires de brevets, de construction ou de médecine.

Pour autant les milieux judiciaires réagirent tardivement : en novembre 1995, des magistrats réclamèrent la création de deux tribunaux de districts supplémentaires à Tôkyô et Ôsaka tout en dénonçant le manque d'effectifs devant la multiplication des procès civils et

<sup>146</sup> Sur l'affaire Teranishi, "Saibankan to seijiteki hyôgen no jiyû", la liberté d'expression politique des magistrats", numéro spécial de *Jurisuto*, février 1999, n° 1150, pp. 10 et s.

<sup>147</sup> Yasuhara Hiroshi, "Nihon saibankan nettowâku o dôzo yoroshiku", bienvenue au réseau des juges japonais, *Hôgaku seminâ*, décembre 1999, n° 540, pp. 58-59.

<sup>148</sup> Iimura Katsuhiko, *Hirakareta shihô o mezasu hirakareta dantai*, un groupe ouvert pour une justice ouverte, *ibid.*, pp. 61.

Ôsaka tout en dénonçant le manque d'effectifs devant la multiplication des procès civils et l'insuffisance des crédits budgétaires. A l'époque, ces requêtes s'étaient heurté à une fin de non recevoir au moins sur le premier volet. Il avait été décidé en effet de ne concéder qu'une hausse - timide des effectifs- en personnel administratif affectés aux tribunaux : entre 1952 et 1998, les effectifs des personnels administratifs de 21 134 agents à 21 962, soit une hausse d'environ 4% en l'espace de trente-six ans. Quant à la Cour suprême, comme l'indiqua son président lors d'une conférence de presse en mai 1995, elle n'était pas fondamentalement hostile à la hausse du nombre de juges compte tenu précisément de la tendance lourde à l'accroissement des litiges civils, mais elle comptait d'abord sur une meilleure répartition entre les magistrats du volume des dossiers à traiter. En bref, longtemps, pour la plus haute juridiction du pays, la crise de la justice devait être d'abord résolue par des moyens administratifs et techniques. En assemblée générale des présidents des cours d'appel, des tribunaux de districts et des tribunaux des affaires familiales, le président de la Cour suprême fit appel à la diligence et à la mobilisation psychologique pour faire face à la hausse des contentieux<sup>149</sup>. Et même lorsqu'en décembre 1998 le projet de création d'une instance spéciale chargée de traiter de la réforme de la justice fut largement diffusé dans la presse, le président de la Cour suprême n'y fit aucune allusion lors des vœux présentés à la presse le 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>150</sup>. Un mutisme remarqué, qui encouragea les organisations d'avocats à poursuivre leur critique contre l'attitude timorée de la Cour, la pratique d'expédients telles que les redéploiements d'effectifs au sein des plus grandes juridictions du pays ou leur rééquilibrage au profit des tribunaux de districts les plus encombrés, tandis que diminuait le nombre de juges en poste dans leurs annexes. De plus, la Cour suprême se trouva également sous le feu des critiques des parlementaires qui, dès février et en mars 1997, s'étaient plaint, à la Diète, de ses réticences à admettre la nécessité d'une augmentation du nombre de juges<sup>151</sup>. La presse rapporta enfin qu'en avril 1999, la Cour suprême avait créé une équipe particulière chargée de réunir les informations et les données indispensables pour les discussions autour de la réforme de la justice, en réalité pour des argumentaires destinés à contester les appréciations négatives portées par exemple sur la durée et le coût des procès ou s'opposer à l'introduction du jury<sup>152</sup>. Ainsi la thèse de l'encombrement des tribunaux mériterait selon eux d'être nuancée : les statistiques judiciaires montrent que la durée moyenne des litiges civils devant le tribunal de district, qui constitue la juridiction de droit commun, est de 9,3 mois, et qu'elle a tendance à diminuer depuis 1989, puisqu'elle était à l'époque de 12,9 mois, soit une durée supérieure à l'Allemagne et à la France, mais inférieure à celle observée en Grande Bretagne et aux Etats-Unis. Il en est de même en matière pénale puisque la durée moyenne des instances est de 3,1 mois, en dépit, dans les deux cas, d'une augmentation sensible des contentieux. Il est vrai toutefois que la justice japonaise apparaît handicapée devant un certain nombre de contentieux en plein développement - pollution, responsabilité médicale et propriété industrielle - particulièrement complexes ou "volumineux" par le nombre des parties et les intérêts en cause : en 1998, la durée moyenne d'examen d'un litige de propriété intellectuelle était de 25,7 mois. De ce fait, outre une augmentation générale des promotions du CNEJ qui pourraient passer progressivement à 1000 personnes en l'an 2000, il faut également miser sur le qualitatif et les personnels auxiliaires de justice par une spécialisation accrue des juges, le développement du *court management* auprès des différents types de personnels administratifs,

---

<sup>149</sup> *Hôritsu shinbun*, 13 juin 1996.

<sup>150</sup> *Ibid*, 1<sup>er</sup> janvier 1999.

<sup>151</sup> Voir déclaration adoptée par le 50<sup>ème</sup> congrès ordinaire du *Nichibenren*, *Shihô kaikaku jitsugen o kisuru*, pour la mise en oeuvre de la réforme de l'institution judiciaire", Tokyo, 21 mai 1999, *Jiyû to seigi*, juillet 1999, partie "rapports", vol. 50, n° 7, pp. 3-5. Dans le même sens, intervention du député PLD Yasuoka Yoshiharu, tribune sur "la justice au 21<sup>ème</sup> siècle", *ibid.*, vol. 50, n° 1, p. 44.

<sup>152</sup> *Asahi shinbun*, 16 mars 1999 ; *Hôritsu shinbun*, 2 avril 1999.

- greffiers, chargés d'études, secrétaires - qui assistent les magistrats dans leurs fonctions. Il en est de même de l'insuffisance de la participation des citoyens au fonctionnement de la justice en l'absence de jury dont l'introduction pourrait nécessiter une révision de la loi fondamentale. Elle ne doit pas faire oublier que près de 23 000 personnes ont eu la charge, en 1998, de 356 392 affaires de conciliation civile devant les cours d'appel, les tribunaux sommaires, de districts et des affaires familiales et que près de 12 000 autres sont appelés à exercer des fonctions d'assistance auprès des tribunaux sommaires et des affaires familiales<sup>153</sup>.

Il reste cependant que la frilosité de la Cour suprême ne saurait, à elle seule, rendre compte de l'attitude de l'ensemble des personnels de justice. Dans le courant de l'été 1996, le syndicat national des personnels de justice, *zenkoku shihô rôdô kumiai* a lancé une campagne de pétition à la Diète en vue d'attirer l'attention de l'opinion publique sur l'inadaptation criante de la justice. L'exposé des motifs en est intéressant, car outre les développements classiques sur une justice plus "ouverte" sur la société civile et moins coûteuse, la pétition souligne la diversification des contentieux dans une époque marquée par les séquelles de l'éclatement de la bulle spéculative, avec son cortège de faillite et d'endettements, les évolutions mêmes de la société japonaise confrontée à de nouveaux types de contentieux - police des étrangers, responsabilité du fait du fabricant notamment - ainsi que le manque de locaux affectés aux diverses procédures de conciliation, civile et judiciaire, en plein développement.

### *Section III L'affirmation du leadership politique dans la conduite des réformes*

Les réticences initiales des milieux judiciaires doivent-elles être mises au compte du conservatisme ? Du côté du barreau, il apparaît en effet paradoxal de soutenir que le marché de la justice est appelé à se développer mais qu'une augmentation importante du nombre d'avocats serait déstabilisante pour l'ensemble de la profession, parce qu'elle conduirait à former des avocats au rabais et à réduire leur chiffre d'affaires. On peut surtout penser que le barreau exprime là des craintes face à la restructuration d'une profession vieillissante, que l'organisation en cabinets individuels prépare mal à subir le choc de la concurrence. Le *Nichibenren* s'est certes rallié, au début de l'année, avec l'élection de son nouveau président, au principe d'une augmentation du nombre d'avocats, mais il doit tenir compte d'une forte minorité, environ un peu plus de 30% du barreau, surtout dans les zones rurales - qui plaide pour la prudence. S'agissant de la Cour suprême, deux explications sont les plus couramment avancées. La première tiendrait à l'incapacité politique de la Cour suprême à faire pression sur les Finances pour obtenir des budgets importants. Argument réfuté au sein de la Haute juridiction, où l'on soutient qu'on ne saurait s'en tenir à une démarche comptable, indépendamment d'une étude préalable et argumentée des besoins réels en personnels sans laquelle la négociation avec les Finances serait impossible. La seconde, beaucoup plus polémique, consiste à soutenir qu'une population de juges relativement réduite est plus facile à tenir, et donc qu'une augmentation sensible du nombre de magistrats remettrait en cause la fonction du secrétariat général de la Cour suprême comme organe de contrôle de l'ensemble de la magistrature.

Ce n'est donc pas un hasard si les "politiques" se sont emparés de la réforme de la justice précisément à une époque de remise en question généralisée de la prépondérance de la bureaucratie - qu'il s'agisse de la haute administration ou de l'appareil judiciaire- dans le

---

<sup>153</sup> Interview du ministre des Affaires Juridiques Norisada Mamoru, in "Hômushô kensatsuchô kenkyû, dai 13 kai", série citée 13<sup>ème</sup> partie, *Kankai*, mars 1998, pp. 148-149 ; "Shihô seido kaikaku ni kansuru saibansho no kihontekina kangaekata", réflexions fondamentales des tribunaux à propos de la réforme de la justice, document de la Cour suprême de décembre 1999, in *Jiyû to seigi*, janvier 2000, vol. 51, partie documentaire, pp. 20-22.

processus de décision. Le discrédit qui frappe à l'heure actuelle les hauts fonctionnaires ouvre aux politiques une fenêtre d'opportunité qui leur permet de revendiquer un leadership jusqu'ici contesté par une bureaucratie érigée - à tort - en modèle de compétence et d'intégrité. Tous les principaux chantiers de réforme ouverts depuis le gouvernement Hashimoto s'inspirent de la volonté de desserrer les carcans bureaucratiques et de renforcer les capacités autonomes de décision et de proposition de l'exécutif et du parti gouvernemental. Et c'est bien à cet effet que dans la foulée de la réforme administrative décidée par le Cabinet Hashimoto en 1997, 17 lois relatives à la réorganisation des administrations centrales ont été adoptées, de nombreuses modifications ont été adoptées au système d'autonomie locale et au droit parlementaire. L'objectif étant de redistribuer les compétences entre le centre et la périphérie, de renforcer les capacités d'action du Cabinet, de rénover et se stimuler les discussions à la Diète. La justice ne devait pas faire exception. En créant une Commission de réforme des institutions judiciaires et au sein du Cabinet, il s'agit de montrer que les enjeux et l'ampleur de la réforme aujourd'hui à l'étude dépassent le dialogue entre partenaires institutionnalisés - Cour suprême, ministère des Affaires Juridiques et *Nichibenren* - et transcendent les lieux habituels de concertation techniques et spécialisés tels que les commissions consultatives du *Hô mushô*, qui n'ont pas vocation à travailler sur une réorganisation globale du système judiciaire. Accessoirement, il s'agit également de briser le protectionnisme et le malthusianisme des professions judiciaires en se plaçant non plus du côté de l'offre, mais de la demande, et des intérêts des utilisateurs du service public de la justice<sup>154</sup>.

Ce regain d'intérêt des politiques est multiforme. Le fait que le parti libéral-démocrate n'exerce plus seul le pouvoir, mais en partenariat dans le cadre de coalitions gouvernementales complique parfois les ajustements au sommet. En décembre 1995, le Cabinet Murayama fut mis un moment en difficulté parce que deux des partenaires de la coalition gouvernementale, le parti socialiste et le parti des précurseurs, *Sakigake*, avaient menacé de ne pas prendre part aux discussions budgétaires sur la justice, s'il n'était pas fait un effort particulier de recrutement pour les professions judiciaires et si le gouvernement ne renonçait pas à son projet de réduction à un an de la scolarité au Centre national d'études judiciaires<sup>155</sup>. C'était bien la première fois que le débat la réforme de la justice sortait du cénacle des commissions de spécialistes pour investir le terrain politique comme objet de "marchandage" entre partenaires gouvernementaux. En juin 1996, la promulgation du nouveau code de procédure civile fut assortie d'une résolution en sept points de la chambre des Représentants stipulant que le "gouvernement et la Cour suprême, en vue d'assurer un fonctionnement plus efficace de la justice, devront, compte tenu de la nature des affaires en cause, fournir un effort particulier pour renforcer les capacités des tribunaux, tant en matière matérielle qu'en personnels"<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> *Asahi shinbun*, 27 novembre 1999, citant les propos d'un membre de la commission sur la réglementation économique du *Keidanren*. Cette demande existe indiscutablement : selon un sondage gouvernemental de juillet 1993 sur la protection des droits fondamentaux, 66,8% des personnes interrogées souhaitent pouvoir avoir recours aux tribunaux. Une enquête diligentée en février-mars 1994 par la conférence de liaison sur la réforme du système de formation des professions judiciaires avance même le chiffre de 87%. Ces résultats n'impliquent pas forcément la banalisation du tribunal comme instrument privilégié et actuel de résolution des conflits, mais dénotent qu'une proportion importante de la population n'exclue pas d'y avoir recours si les conditions et les circonstances s'y prêtent. Autrement dit, la désaffection des Japonais à l'égard de la justice tiendrait donc moins à des raisons culturelles qu'à des difficultés d'accès : coût en temps, en argent, manque d'informations sur la procédure à suivre, reviennent parmi les obstacles les plus couramment cités au recours au tribunal : *Jurisuto*, février 1996, n° 1084, p. 69.

<sup>155</sup> *Asahi shinbun*, 2 décembre 1995.

<sup>156</sup> *Nichibenren shinbun*, 1<sup>er</sup> août 1996.

Mais c'est surtout le parti libéral-démocrate (PLD), qui devait relancer les discussions en créant en son sein en juin 1997, une commission spéciale d'investigation sur les institutions judiciaires, *Shihôseido tokubetsu chôsakai*<sup>157</sup>, avec la participation, à titre d'observateurs, de représentants du *Nichibenren*, de la Cour suprême et du ministère des Affaires Juridiques. Ce n'était certes pas la première fois que le PLD créait un tel organisme : en 1969, une instance du même type avait été créée, mais pour un tout autre motif : il s'agissait alors de contrecarrer l'action et les décisions de justice prises par des magistrats "gauchistes" appartenant à la *Seihôkyô*. Mais en 1997, le parti majoritaire ambitionne une restructuration en profondeur du système judiciaire pour l'adapter à la logique de la globalisation et de la mondialisation économique. Il ouvrait ainsi un nouveau chantier après les six réformes annoncées par l'administration Hashimoto lors du discours de politique générale du chef du gouvernement à la Diète, en janvier 1997, à savoir celles de l'administration, des agences gouvernementales, des institutions financières, des finances publiques, des structures économiques, de la fiscalité et de l'éducation. Il répondait aussi aux pressions émanant de l'étranger et des milieux d'affaires. De ce fait, le *Nichibenren*, échaudé par le passage en force d'une série de lois qu'il contestait sur le système de détention, la délinquance juvénile et les écoutes téléphoniques entre autres, hésita un moment à répondre favorablement à cette invitation. Pour deux raisons : la crainte que l'initiative du parti dominant ne remette en cause l'institutionnalisation des mécanismes de concertation tripartite inaugurés en mars 1975, après résolution des deux chambres de la Diète, pour toute réforme de la justice, alors que le président de la nouvelle commission du PLD, M. Yamasaki Taku, avait rendu ces mécanismes responsables du retard accumulé dans ce domaine. Et l'intention prêtée au parti majoritaire de remettre en cause, au nom du principe de concurrence, le statut de l'avocat. Plus profondément, une partie du barreau japonais vécut l'installation de cette commission au sein du PLD comme la volonté du parti majoritaire de rester maître du rythme et du contenu des réformes à venir, et, de façon plus générale, la réforme de la justice lui paraît participer, au-delà des intentions officiellement affichées, d'une triple volonté : profiter des contraintes de la globalisation pour permettre au parti majoritaire de renouer les liens essentiels pour lui avec les milieux d'affaires et les Etats-Unis qui s'étaient distendus, au début de la dernière décennie, sous l'effet de la crise politique et de l'effondrement de la bulle spéculative d'un côté, de l'aggravation du contentieux commercial bilatéral de l'autre ; contourner les réticences du barreau par un pilotage politique à la Diète ; consolider enfin les positions des entreprises japonaises à l'extérieur, notamment en Asie<sup>158</sup>. En novembre 1999, un département sur les institutions judiciaires, *Shihô seido chôsakai*, prit la succession de la commission spéciale précitée du PLD. Présidé, par le député Yasuoka, il comporte cinq sous-commissions dirigées pour la plupart par des personnalités ayant une expérience ministérielle<sup>159</sup>. Le département doit présenter un rapport qui sera communiqué à la Commission de réforme des institutions judiciaires au cours du printemps 2000. Nul doute que ce rapport influencera sensiblement les travaux de la Commission, qui seront loin d'avoir été achevés à cette époque, et que l'installation de ce département qui fait suite à l'inauguration de cette dernière manifeste la volonté du PLD de conserver son autonomie et d'exercer son leadership en la matière. Quant aux autres formations politiques, elles sont restées plus en retrait. En dehors de prises de position de caractère général, seul, dans l'opposition, le parti démocrate a également installé

<sup>157</sup> Commission créée dans le cadre du comité d'études sur les affaires politiques du parti, *Seimu chôsakai*, principale instance de planification et de décision politique du PLD.

<sup>158</sup> Kubota Minoru, "Seiji kadaikashita shihô seido kaikaku", la réforme de la justice et l'agenda politique, *Hô to minshushugi*, janvier 1999, n°335, p. 4.

<sup>159</sup> Procès et résolution des conflits, participation des citoyens à l'administration de la justice, propriété intellectuelle et litiges relatifs aux brevets, formation et éducation des professions de justice et accélération des procès.

en novembre 1999 une équipe de recherche sur la justice comportant trois départements : facilitation de l'accès à la justice, participation des citoyens à l'administration de la justice, amélioration qualitative et quantitative des professions judiciaires<sup>160</sup>.

#### *Section IV La dérégulation du marché juridique japonais confronté à la pression étrangère*

Ce débat autour des conséquences de la déréglementation sur le système judiciaire n'a pas que des implications internes. Il doit être replacé dans le cadre des négociations avec les Etats-Unis et, accessoirement l'Union européenne, sur la levée des obstacles structurels à l'accès au marché japonais depuis le milieu des années 1980, et pour lesquels la déréglementation et l'ouverture du marché intérieur présupposent une réforme des modes comportementaux ainsi que des structures de la justice nipponne. L'expression même d'"obstacles structurels" suggère une négociation non plus sectorielle, mais globale touchant également les aspects politiques, sociaux et juridiques. Le Japon se trouvait ainsi sommé de prendre des initiatives allant dans le sens de la dérégulation sous peine de sanctions économiques, voire de remise en cause du partenariat stratégique avec Washington, selon les thèses révisionnistes" en vigueur au début dans les années 90 dans les élites américaines. La mise à niveau du droit de la propriété industrielle, le renforcement du droit de la concurrence, la restructuration du système de distribution, l'ouverture du "marché juridique" aux avocats étrangers firent l'objet d'itératives "demandes" entre 1994 et 1998. Mais également la possibilité pour les *law firms* américaines de s'implanter dans l'archipel. En novembre 1994, dans un document remis par Washington à Tôkyô, sur la déréglementation et la réforme administrative au Japon, le gouvernement américain formula des exigences relatives à la déréglementation des services juridiques et des cabinets d'avocats étrangers au Japon. En novembre 1996, les Etats-Unis précisèrent dans un nouveau document sur la réforme des usages, de la réglementation et des lois en vigueur dans l'administration qu'il était urgent de "mettre en place et de garantir un environnement des affaires plus propice et plus fiable", notamment par l'application d'une législation sur l'accès à l'information, la réforme du contentieux administratif, le développement des systèmes alternatifs de résolution des conflits dont l'arbitrage, encore peu répandu dans l'archipel, le renforcement de la législation antitrust par l'introduction d'un régime d'injonction, les modifications subséquentes du code civil et du code pénal, l'abaissement des frais de justice. Ce rapport reprend très largement les doléances de nombre d'entreprises américaines pour lesquelles le système juridique nippon est opaque, les tribunaux trop lents et l'exécution des décisions de justice aléatoire.

---

<sup>160</sup> Sur les prises de position des partis politiques : Parti libéral : "Nihon saikô he no shinario", scénario pour le redressement du Japon, 2 juin 1998. Le parti libéral réclame une amélioration de la formation du personnel judiciaire, une réforme du droit judiciaire privé pour faciliter davantage le recours à la justice, une révision, sous la responsabilité directe de l'Etat des mécanismes d'indemnisation des victimes d'infraction, une amélioration des systèmes de protection des droits fondamentaux pour faire cesser les discriminations et garantir la protection de l'intimité de la vie privée dans le cadre de la "société de l'information". Le parti démocrate a rendu public le 22 juin 1998 son projet intitulé "vivre dans une société sûre et libre", *Jiyû de anshin dekiru shakai*, dans lequel il se prononce à la fois pour un développement des professions judiciaires et un élargissement de l'aide juridictionnelle. Le *Kômeitô*, dans son journal, considère que l'introduction d'un jury permettrait une amélioration des droits du justiciable. Il attire l'attention sur le fait que la réforme de la justice doit être envisagée du point de vue du citoyen et non pas du seul point de vue des intérêts dominants, (ce qui constitue une critique voilée des propositions du PLD. Il souligne l'importance d'un pouvoir judiciaire rééquilibré par rapport au législatif et à l'exécutif. Le parti communiste a publié en 1998 un document intitulé "propositions pour une réforme de la justice", *Shihô kaikaku teigen-an*, dans laquelle il soutient l'introduction d'un jury et l'uniformisation des professions judiciaires. Il a tenu une réunion conjointe avec le *Nichibenren* en décembre 1998 sur la base des propositions de cette dernière organisation au cours de laquelle il a réitéré ses réserves à l'égard du projet de loi défendu par le PLD sur la délinquance juvénile.

De ce fait, l'agenda de la réforme administrative et celui des propositions du PLD épouse très étroitement celui des exigences américaines en matière de déréglementation, surtout lorsque celle-ci deviennent plus insistantes et récurrentes. Deux éléments peuvent en être tirés. Cet état de fait illustre le caractère "réactif" de la position japonaise et le rôle de la pression étrangère dans le processus de décision politique. L'engagement du gouvernement japonais à réformer la justice aurait-il été si évident, en l'absence des pressions de Washington relayées peu ou prou par les milieux d'affaires? On peut légitimement en douter. En outre, les enjeux de la déréglementation sont une manifestation de plus de la singularité et de la proximité de la relation qui unit les deux pays. Aucun autre pays n'aurait sans doute accepté de discuter du détail de la réforme de ses institutions judiciaires, du suivi des mesures adoptées, de leur accompagnement au Parlement, même avec son principal partenaire économique, sans encourir l'accusation de brider la souveraineté nationale. Dans une stratégie de maximalisation des profits, le discours sur le libre-échange et la globalisation, objectivés dans l'un et l'autre pays comme une donnée incontournable des relations économiques internationales, cache cependant une relation bilatérale profondément dissymétrique : de même qu'il apparaît évident aux yeux des Etats-Unis que les dysfonctionnements de la justice japonaise sont à inscrire au nombre des barrières non tarifaires à abattre, il est tout aussi clair que la partie japonaise ne s'autorise pas à mettre en cause le système juridique et judiciaire américain, comme si elle admettait le présupposé de départ que celui-ci était supérieur à celle-là. Quand les Etats-Unis formulent des exigences précises quant au contenu même des réformes, les Japonais se bornent seulement à relever qu'ils n'ont pas l'intention de se modeler sur le modèle américain de règlement des conflits. Cela ne signifie pas que la partie japonaise est prête à céder à toutes les exigences américaines, mais en intégrant dans la conduite des négociations le postulat de départ des Américains quant à la validité intrinsèque de leur système de droit, elle s'oblige vraisemblablement à des concessions plus importantes. Mais si cette relation inégale tient, c'est parce qu'elle sert en réalité les intérêts des deux parties. L'Amérique peut faire valoir auprès de son opinion publique interne qu'en s'attaquant au chantier de la justice au Japon, elle sert les intérêts des grandes firmes, protège leur avance technologie et finalement l'emploi. Le Japon, ou du moins le milieu des grandes entreprises internationales, est enclin à jouer, plus activement que par le passé, la carte de la déréglementation parce que ces dernières ne veulent plus être handicapées dans le jeu de la compétition internationale par des archaïsmes réglementaires et des comportements protectionnistes, qui brident l'innovation et fragilisent leur position sur les marchés mondiaux. En d'autres termes, l'interdépendance des intérêts s'accommode du maintien de cette dissymétrie.

#### TITRE IV LES MOYENS DE LA REFORME DE LA JUSTICE

##### *Section I L'immobilisme financier de la Cour suprême*

Il va sans dire que la réforme de la justice actuellement en discussion a des implications budgétaires directes : l'augmentation des personnels de justice qui doit permettre une accélération de la résolution des litiges civils par la diminution de la charge de travail incombant à chaque juge, la réforme et l'organisation par la loi de l'aide juridictionnelle en vue d'assurer une plus grande égalité du droit d'accès à la justice, l'amélioration progressive, à l'horizon 2010, du régime de la commission d'office et la possibilité d'y avoir recours dès le stade de l'enquête préparatoire, afin de garantir les droits de la défense en amont de la procédure, l'instauration d'un système de jury, indispensable au renforcement de la participation directe des citoyens au fonctionnement du service public de la justice - et au demeurant peu coûteux du fait qu'il ne serait pas systématiquement généralisé - la création

en régions avec le soutien de fonds publics, de centres de consultation juridique accessibles aux citoyens, s'inspirent de l'idée qu'une démocratisation de la justice japonaise est indissociable d'un effort conséquent de l'Etat - voire des collectivités territoriales - sur le plan financier. De ce fait, tous les documents relatifs à la réforme de la justice, que ce soit ceux des milieux d'affaires, de l'administration ou du barreau, évoquent, en termes souvent très généraux, les questions budgétaires et lors des débats dans les commissions des affaires juridiques à la Diète sur la création de la Commission de réforme des institutions judiciaires, nombre de parlementaires de tous bords politiques et de personnalités qualifiées entendues par elles soulignèrent l'urgence d'une augmentation conséquente du budget de la justice, non seulement pour répondre à des impératifs matériels, mais aussi pour la rendre plus attractive auprès des citoyens<sup>161</sup>. Le *Nichibenren*, bien que réservé sur la démarche du PLD visant à créer, en 1997, en son sein, une instance spéciale de réflexion sur les problèmes de la justice, en avait néanmoins profité pour le saisir d'une demande en six points, reprenant la quasi-totalité des éléments précités, mais sans établir de chiffre, pour ne pas laisser le terrain de la réforme investi par la seule majorité gouvernementale<sup>162</sup>.

La Cour suprême aurait-elle fait preuve d'une coupable passivité? Toujours est-il que la Haute juridiction a été taxée d'immobilisme. On critique également le manque de transparence et d'information concernant le budget des tribunaux, ce qui contribue à alimenter le complexe d'une "justice mineure", et l'absence d'intérêt de l'opinion pour ces questions. Pour certains observateurs, cette passivité est non seulement due à la bureaucratisation et au carriérisme de l'appareil judiciaire, mais aussi à la conception même du budget des tribunaux qui reflète davantage le point de vue de l'institution judiciaire que celui des justiciables. En d'autres termes, le budget des tribunaux servirait surtout à garantir le niveau de vie des juges et de leur famille et n'inciterait guère à financer des investissements dans l'intérêt des utilisateurs du service public de la justice. Par ailleurs, s'agissant des réformes de structure et de leurs implications budgétaires, la Cour suprême japonaise, dans les faits, ne semble pas être "politiquement" en mesure de faire valoir ses vues auprès de l'exécutif. Le ministère des Finances constitue, pour toutes les administrations centrales, un interlocuteur redoutable, et plus particulièrement pour la Cour suprême qui ne peut justifier à l'arrière des appuis politiques et des activités de lobbying des groupes de pression pour "convaincre" cette administration de lui ouvrir plus largement les cordons de la bourse. Quant à la bureaucratie, la Cour suprême et le ministère des Affaires Juridiques sont dépourvus de ces organismes parapublics satellites qui assurent un confortable pantouflage, *amakudari*, littéralement la "descente du ciel", aux hauts fonctionnaires. Même si les milieux d'affaires se sont intéressés récemment à la réforme de la justice, ils apparaissent, par leurs réseaux, beaucoup plus liés à la classe politique qu'aux milieux judiciaires. Le résultat est qu'il règne à la Cour suprême et au ministère des Affaires Juridiques une atmosphère distincte de celle des autres administrations centrales : selon des témoignages émanant de la centrale patronale *Keizai dōyūkai*, alors que les appareils bureaucratiques n'ont cessé de se mobiliser pour optimiser leurs compétences et leurs crédits, la justice nipponne apparaît à ce jeu peu déterminée. Les tribunaux peuvent de ce fait tirer gloire d'une certaine indépendance par rapport aux groupes de pression, mais, en contrepartie, ils sont plus isolés des centres de décision.

---

<sup>161</sup> Pour un aperçu général et systématique de ces prises de position, Nihon bengoshi rengōkai, *Shihō seido kaikaku ni kansuru kakkai iken yōshi-shū*, recueil des avis et propositions diverses concernant la réforme des institutions judiciaires, *Jurisuto*, janvier 2000, n°1170, pp. 201, 215-216.

<sup>162</sup> Sur les hésitations du *Nichibenren*, Miyamoto Yasuaki, "Jimintō shihō tokubetsu chōsakai he no taiō", réactions à la création de la commission spéciale du PLD sur les institutions judiciaires, *Hō to minshushugi*, juin 1998, n° 329, pp. 41 et s.

Ajoutons qu'il serait difficile à la Cour suprême d'actionner son droit d'évocation budgétaire en cas de difficulté avec les Finances. Non seulement ce droit n'a pas été exercé depuis 1952, mais il apparaît douteux qu'il puisse l'être dans le futur, sans lui aliéner durablement une administration rebelle de longue date à toute modification "à chaud" du projet de budget et, à plus forte raison, à une éventuelle déposition de son pouvoir budgétaire<sup>163</sup>. Mais à défaut même de recours à une telle procédure, faute peut-être de courage politique, il ne semble pas qu'il soit évoqué dans l'argumentaire des négociations lors de la phase dite de "restauration des crédits", lorsque la Cour suprême, à l'instar des autres administrations, s'efforce de convaincre les Finances de réinscrire dans le projet de budget des demandes de crédits réduits par le ministère.

Il convient cependant de remarquer que les effectifs budgétaires de juges sont en progression : le nombre de postes nouveaux d'assesseurs est passé de cinq en 1991 à vingt en 1998, trente en 1999 puis à 70 dans le cadre du projet de loi de modification des effectifs légaux des tribunaux soumis à la commission des lois de la chambre des Représentants en mars 2000, pour faire face au développement des litiges civils, des procédures d'exécution et des faillites personnelles. Ce chiffre tient compte non seulement de l'évolution des contentieux, mais aussi de la modification antérieure de la périodicité du recrutement au CNEJ en deux sessions : printemps et automne. Il constitue en tout cas une évolution très nette par rapport aux années précédentes, à la fois sur le plan quantitatif - cette hausse est sans précédent - et sur le plan qualitatif, car il suppose un plan de développement des effectifs que la Cour suprême a été capable de faire avaliser aux Finances. Certes, l'on peut estimer cette évolution est encore très en deçà des besoins et surtout, qu'il n'est pas normal qu'une augmentation du nombre de juges-assesseurs ne soit pas suivie d'une augmentation corrélative des effectifs légaux des juges, *Hanji*, dans l'optique d'une diversification du recrutement des magistrats. En effet, cette diversification, qui permettrait à des avocats, des universitaires et des membres du parquet d'accéder plus facilement à la magistrature, signifierait, en toute logique, le tarissement et, à terme, la fin du recrutement de juges-assesseurs au sortir du CNEJ. D'où le soupçon que la Cour suprême aille à rebours de l'évolution souhaitée pour verrouiller l'accès à la fonction de juges.

## *Section II La mobilisation du parti libéral-démocrate*

La commission spéciale du PLD sur les institutions judiciaires rendit deux rapports, en novembre 1997 et juin 1998. Le premier de ces rapports intitulé "lignes directrices fondamentales", *Kihonteki hôshin*, après avoir resitué la problématique générale de la réforme de la justice dans le cadre de la réforme plus générale de l'Etat, se prononçait clairement en faveur d'une augmentation importante du nombre de juges et de procureurs, de l'aide juridictionnelle en matière civile, de la rénovation et de l'amélioration des équipements et des infrastructures de la justice. Il se déclarait par ailleurs prêt à étudier la proposition du *Nichibenren* concernant l'introduction de l'avocat commis d'office avant poursuite. Le second intitulé "lignes directrices, *shikin*, pour l'affermissement de la justice au XXIème siècle", outre le fait que les passages les plus controversés du document précédent concernant la réévaluation du monopole et à l'autonomie de la profession d'avocat avaient été supprimés, renfermait deux passages significatifs allant dans le sens d'une augmentation des crédits de la justice.

---

<sup>163</sup> Saeki Toshio, "Henkaku no naka no saibansho", les tribunaux confrontés au changement, *Hanrei jihô*, mai 1996, n°1559, p. 10.

En premier lieu, au point 4 sur les "rapports entre les trois pouvoirs", il était indiqué que du fait de son statut différent des autres administrations au regard de la loi sur les finances publiques, le budget des tribunaux et celui du *Hômushô* ayant un rapport étroit avec la justice doivent "être examinés dans le sens d'un accroissement quantitatif et qualitatif". Ce texte assez sibyllin, se rapporte en réalité aux articles 18 et 19 précités de la loi du 31 mars 1947 sur les finances publiques qui confère à titre exceptionnel aux "trois organes indépendants" que sont les tribunaux, la Diète et le Commissariat de vérification des comptes de l'Etat un privilège de procédure. Il apparaît cependant peu probable que cette disposition technique puisse à elle seule servir de fondement à un accroissement du budget de la justice qui est avant tout une décision d'ordre politique. S'agissait-il de mettre en perspective la loi précitée de 1947 avec la loi sur "la réforme structurelle des finances publiques" adoptée à la fin 1997 qui imposait à l'Etat et aux collectivités territoriales de modérer les dépenses publiques<sup>164</sup>? Ce qui aurait alors signifié que les tribunaux étaient dispensés de cette obligation. Cependant, rien dans la loi de 1997, ne venait stipuler que ces derniers devaient en être préservés. Au contraire, les articles 1 et 3 de cette loi imposaient à l'Etat de fixer des objectifs quantifiables de réduction de la dépense publique dans une période concentrée allant de 1998 à l'an 2000. Outre le fait que ces dispositions contraignantes pouvaient faire difficulté au regard du principe de l'annualité budgétaire et du droit d'amendement accordé à la Diète dans la mesure où toute modification au budget qui dérogerait à la loi ne pouvait intervenir sans la modification préalable de celle-ci, ces dispositions apparaissaient contestables au regard de la loi de 1947 qui tire les conséquences logiques du principe de la séparation des pouvoirs. De surcroît, l'article 33 limitait singulièrement le droit d'initiative budgétaire du Cabinet, puisque s'agissant des "autres dépenses", c'est-à-dire des dépenses non explicitement évoquées par la loi de 1997, "des efforts seront effectués dans toute la mesure du possible pour qu'elles n'excèdent pas celles de l'exercice précédent". Comme ces "autres dépenses" incluaient naturellement la justice, certains auteurs ont considéré que la loi de 1997 écornait le principe de l'autonomie financière des trois organes<sup>165</sup>. On retrouve ici une contradiction qui s'applique à toutes les propositions visant à abonder les finances des tribunaux et de la justice : comment peuvent-elles s'inscrire dans la politique générale de restriction de la dépense publique alors qu'elles sont qualifiées par ailleurs de "priorités nationales"<sup>166</sup>?

Ce dispositif a été cependant de peu d'impact sur la justice. Le ralentissement de la conjoncture aboutissant à un tassement des recettes fiscales, le gouvernement Obuchi s'est vu contraint de relancer l'activité en doublant l'émission d'emprunts obligataires, passant du coup de 20% du budget initial à 38% après le troisième collectif budgétaire adopté en décembre 1998. Le gouvernement apparaît pris en tenaille entre un endettement massif de l'Etat - la dette publique représente 130% du PIB -, une véritable bombe à retardement pour l'économie japonaise, et la nécessité de relancer par l'emprunt l'activité à coups de plans de relance coûteux - l'équivalent de 7200 milliards de francs en dix ans - à l'efficacité pour le moins douteuse sur la croissance. Les objectifs de modération de la dépense publique s'avérant

<sup>164</sup> Loi n°109 du 5 décembre 1997. Cette loi stipulait, entre autres dispositions, que le déficit des finances publiques de l'Etat et des collectivités locales devrait être ramené à 3% du PNB d'ici 2003 et qu'il n'y aurait plus d'émission d'obligations déficitaires pour financer le déficit budgétaire. Bien que cette loi fixe des objectifs chiffrés ou en pourcentage de "modération" budgétaire, elle ne renferme pas - prudemment - de sanctions au cas où ces objectifs ne seraient pas atteints. Il y avait d'ailleurs de fortes chances d'ailleurs pour qu'ils ne le soient pas, puisque la loi laissait de côté les collectifs budgétaires qui se sont répétés d'un exercice à l'autre.

<sup>165</sup> Fuke Toshiro, "Zaisei kaikaku to gyōsei kaikaku", la réforme des finances publiques et la réforme administrative, *Hōritsu jihō*, mars 1998, vol. 70, n° 3, p. 15-16.

<sup>166</sup> Ozawa Takakazu, "Jimintō shihō seido chōsakai no yuganda kenryoku bunritsu-ron, shihōken-ron", la conception erronée de la justice et de la séparation des pouvoirs de la commission sur les institutions judiciaires du PLD", *Hō to minshushugi*, janvier 1999, n° 335, pp. 52-53.

intenable, la loi sur la réforme structurelle des finances de l'Etat fut purement et simplement suspendue<sup>167</sup>.

En second lieu, le document du PLD recommandait l'instauration d'une commission de réflexion sur la justice et soulignait à nouveau en ces termes l'enjeu représenté par les moyens mis à la disposition de la justice : "les crédits des tribunaux ne représentent, au titre de l'année fiscale 1998, qu'un montant limité de 310 milliards de yen. Pour que la justice puisse jouer un rôle important et significatif en répondant aux exigences de la société du XXIème siècle telles qu'elles figurent dans ce rapport, il importe qu'une attention particulière soit accordée aux différents compartiments budgétaires d'une justice pour l'instant limitée"<sup>168</sup>.

Ce constat résulte des débats qui se sont déroulés dans le deuxième atelier, *dai ni bunkakkai*, de la commission. La Cour suprême y avait souligné que les dépenses incompressibles de personnel représentaient 85% du budget des tribunaux et que la tendance générale au développement des contentieux ne pouvait que pousser à l'inflation des coûts. En outre, la Cour suprême devait faire face à des dépenses d'équipement liées au remplacement ou la réhabilitation des bâtiments vétustes, à l'exiguïté de ceux situés dans les grandes agglomérations, aux aménagements spéciaux destinés à en faciliter l'accès aux personnes handicapées et à la construction de nouveaux prétoires "en tables-rondes", consécutifs à l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure civile.

Le ministère des Affaires Juridiques avait également relevé que les frais de personnel représentaient 80% de son budget. Il souligna qu'entre 1958 et 1998, ce budget avait bien été multiplié par 23,78 mais que dans le même laps de temps les dépenses générales de l'Etat avaient été multipliées par 43,62. Autrement dit, le rythme de l'augmentation du budget du ministère avait été inférieur de moitié à celui des dépenses de l'Etat, principalement durant la période de la haute croissance qui voit une détérioration relative de la place du budget du ministère dans le budget général de l'Etat. Si le *Hômushô* prenait acte de l'amélioration de ces dernières années, la situation des établissements pénitentiaires reste préoccupante et constitue l'une des priorités concernant les dépenses en capital.

Quant au *Nichibenren*, il fit valoir qu'une amélioration des équipements et de l'infrastructure de la justice était indissociable du droit d'accès des justiciables aux tribunaux et qu'il convenait en conséquence de prévoir une hausse planifiée et à long terme des budgets respectifs du *Hômushô* et des tribunaux. Le barreau de Tôkyô a d'ailleurs émis des propositions concrètes en ce sens. Il souhaite ainsi que les plans de réfection et de modernisation des bâtiments abritant les tribunaux fassent l'objet d'une concertation systématique avec les barreaux locaux et les organisations de citoyens pour qu'ils tiennent davantage compte des *desiderata* des utilisateurs du service public de la justice et que les dépenses d'investissement et d'équipement soient portées de 10% à 25% du budget. D'autre part, il plaide pour une augmentation de 200 procureurs au moins sur deux ans et de 500 juges sur dix ans<sup>169</sup>. Le fait que pour la première fois dans l'histoire du pays, le Premier ministre Obuchi Keizô, candidat à la réélection au poste de président du parti libéral-démocrate à l'automne 1999, ait publiquement évoqué, au cours de sa campagne, dans sa vision de la "justice du Japon au 21<sup>ème</sup> siècle" la nécessité de ménager un meilleur accès à la

<sup>167</sup> Loi n°150 du 18 décembre 1998.

<sup>168</sup> "Nijû isseki no shihô no tashikana shikin", *Jiyû to seigi*, vol. 49, août 1998, n°8, partie documentaire, p. 4.

<sup>169</sup> *Hô to minshushugi*, n° précité de janvier 1999, partie documentaire, p. 7. Egalement, Tôkyô bengoshikai hôyûkai, *Atarashi seki no shihô wo motomete*, le nouveau siècle qui s'ouvre et la justice, Tôkyô, 2000, Gendaijin bunsha, pp. 36 et 44.

justice pour les citoyens, venait confirmer l'engagement du gouvernement à conduire la réorganisation de la justice.

### *Section III Les premières projections chiffrées*

C'est sensiblement à la même époque, qu'apparaissent, à la fin 1997, les premières évaluations, nécessairement partielles, du coup des réformes envisagées. Alors que le budget des tribunaux représentait 0,9% du budget de l'Etat en 1955, il n'en représentait plus que 0,6% en 1965 et 0,4% du budget de l'Etat en 1998 : si donc le budget des tribunaux a naturellement en crû en volume en fonction de l'accroissement de la richesse nationale, il a proportionnellement diminué de façon constante. Un constat qui situe - mal - selon les observateurs, la place de la justice nipponne dans les institutions d'après-guerre<sup>170</sup>. Une hausse minimale de 0,1%, proposée par le *Nichibenren* dans sa "vision" précitée de la réforme de la justice, soit environ 78 milliards de yen, ne devrait pas présenter pour la collectivité un effort hors de portée, même dans un contexte défavorable de restriction des finances publiques. Elle devrait être suffisante en tout cas pour enrayer la dégradation constante de la part réservée aux tribunaux dans le budget de l'Etat car, comme le souligne cette organisation, "ce n'est pas assez de faire en sorte que soient nommés en charge de la justice des personnels proches des citoyens. Si leur nombre, les équipements, les budgets restent insuffisants, la justice ne peut remplir sa mission et le droit constitutionnel d'accès des citoyens aux tribunaux ne sera pas garanti. Il importe en conséquence que soit assuré un nombre suffisant de juges et de procureurs, et que des moyens soient mis en œuvre pour faciliter l'utilisation de la justice par tout un chacun. Pour cela, les dépenses nécessaires doivent être budgétisées, et le budget de la justice doit connaître une augmentation importante": les crédits des seuls tribunaux passeraient ainsi de 310 à 390 milliards de yen, sans obérer les finances de l'Etat, et du même coup, les problèmes les plus épineux tels que le faible niveau de l'aide juridictionnelle ou du nombre de juges, pourraient être sinon totalement résolus, du moins considérablement améliorés. Celui du ministère des Affaires Juridiques serait également sensiblement augmenté. Dès 1997, le *Nichibenren*, de façon plus systématique encore, avait lancé une campagne d'information auprès des médias, des différentes formations politiques sur le double thème d'une hausse de 0,1% du budget des tribunaux et de la lutte contre le "surmenage" des magistrats, dont on peut penser qu'elle a eu quelque influence sur les orientations du parti libéral-démocrate<sup>171</sup>.

Dans deux documents de travail remis aux barreaux locaux en février 1998, le *Nichibenren*, évoque, de façon concrète, à l'horizon 2010, comment le budget de la justice devrait évoluer pour doubler le nombre de juges et de procureurs, compte tenu également des départs et des décès prévisibles : promotions annuelles du CNEJ portées à 1000 personnes ; recrutement de 3250 juges sur 13 ans dont au moins 150 assesseurs par an à partir de 2001- au lieu d'une centaine à l'heure actuelle - et de 1820 procureurs, soit au moins 90 personnes à partir de cette date, contre 70 aujourd'hui ; modification de la carte judiciaire avec un redéploiement des effectifs dans les zones "judiciairement sous développées" - et donc une modification drastique de la politique actuelle de suppression et d'unification des tribunaux - qui tienne compte non seulement de la population, voire du nombre d'affaires traitées, mais

<sup>170</sup> Baba Ken'ichi, "Ikita shihô seido o shirô!", plaidoyer pour une justice vivante, *Hôgaku seminâ*, juillet 1999, n° 535, p. 13.

<sup>171</sup> En particulier pour l'impact sur les médias, éditoriaux des 27 et 29 octobre 1997 des journaux *Asahi shinbun*, *Yomiuri shinbun*, *Tôkyô shinbun*, *Nihon Keizai shinbun* et *Mainichi shinbun*. Egalement, Mizuno Kunio, *Nichibenren no shihô kaikaku suishin undô no tôchakuten to kadai*, thèmes du mouvement de promotion de réforme de la justice par le *Nichibenren*, *Hôgaku seminâ*, vol. 43 préc., p. 44.

aussi des spécificités locales en termes d'accès ; augmentation des personnels auxiliaires de justice et réaménagement des bureaux et des salles d'audience, à travers un plan financier rendu public par la Cour suprême, soit une hausse annuelle minimale du budget des tribunaux de l'ordre de 17 milliards de yen hors les dépenses concernant la seule Cour suprême et les 5,6 milliards de yen affectés à la rémunération des auditeurs du CNEJ et un budget d'infrastructures passant de 14,2 milliards de yen à 20 milliards. A supposer même que le recrutement annuel de 200 juges soit nécessaire, compte tenu de l'unification des professions judiciaires qui devrait permettre à une proportion de plus en plus importante d'avocats de devenir magistrats et de l'embauche de juges non titulaires, inspirée du système du *part-time judge* en Grande Bretagne, et qui pourraient se voir attribuer en priorité les affaires civiles mineures d'un montant inférieur à 300 000 yen, le surcoût entraîné par cette mesure n'excéderait pas 16 milliards de yen, puisque le coût d'un poste unitaire supplémentaire de juge est évalué à 80 millions de yen. Il en serait de même pour le ministère des Affaires Juridiques, pour lequel le surcoût annuel de l'augmentation du nombre de procureurs et du réaménagement de certains locaux tels que les salles d'interrogatoires ou autres bureaux administratifs serait de 7,6 milliards de yen. S'agissant de l'aide juridictionnelle, le *Nichibenren*, juge que les 300 millions de subventions du Trésor public demeurent insuffisants et que compte tenu, notamment de son champ d'application à 40% de la population, cette subvention devrait représenter une "notable" proportion d'un budget de l'aide juridictionnelle porté à 30 milliards de yen pour soutenir la comparaison avec les principaux pays étrangers. Pour les autres formes d'aide juridique, le *Nichibenren* plaide pour l'instauration d'offices publics d'accès au droit, *Kôsetsu hôritsu jimusho*, dans les zones mal desservies par les barreaux locaux. L'objectif est de permettre au justiciable de trouver malgré tout un conseil lorsqu'il est engagé dans une procédure judiciaire. Le débat persiste néanmoins sur la forme juridique de tels établissements et sur les partenaires financiers. Le *Nichibenren* suggère que les collectivités locales pourraient jouer un rôle incitatif dans la création de ces offices, mais reste flou sur ses modalités financières et matérielles : mise à disposition de locaux, statut et prise en charge des traitements des personnels administratifs affectés, participation à la rémunération des avocats, rapports avec les barreaux locaux, soutien éventuel de l'Etat<sup>172</sup>.

Lors des travaux qui ont présidé à la création de la Commission de réflexion précitée, et en particulier lors de la remise du rapport précité du 18 juin 1998 de la Commission spéciale du PLD présidée par le député Yasuoka Yoshiharu au Premier ministre Hashimoto Ryûtarô, il avait été souligné l'importance des questions financières et l'urgence d'une augmentation du budget de la justice intervenant dès le rapport d'étape, sans en attendre les conclusions finales. Pour M. Yasuoka, s'il y avait 500 juges supplémentaires, le surcoût ne serait que de 50 milliards de yen et il serait également possible de doubler à peu de frais le nombre de procureurs, d'autant plus que cet effort serait réparti sur plusieurs années, alors que l'endettement des anciens chemins de fer nationaux coûte annuellement à l'Etat 800 milliards de yen et que le soutien de la conjoncture par la réduction de la pression fiscale lui coûte 300

---

<sup>172</sup> Oka Fumio, "Hôsô ichigen o dô jisshi shiteikuka?", comment appliquer le principe de l'unification des professions judiciaires ? *Hôritsu jihô*, janvier 2000, vol. 72, n° 1, p. Nichibenren, "2010 nen ni mukete shihô kaikaku no kadai", thèmes de réflexion autour de la justice à l'horizon 2010, Nichibenren shihô kiban seibi, hôsô jinkômondai kihon keikaku-tôsakutei kyôgikai A-han, groupe A du comité de planification fondamentale des professions judiciaires et de consolidation des assises de la justice, "Bengoshi to shihô no 2010 senryaku. Bengoshi-wa, kokumin-ga riyôshiyasui shokugyô ni, shihô-wa kokumin-ga motomeru yakuwari o", Stratégie de la justice et du barreau à l'horizon 2010. Faire en sorte que l'avocat soit plus facile d'accès pour le citoyen et que la justice s'adapte aux exigences de la population, groupe B du comité précité, document de février 1998, in *Jiyû to seigi*, vol. 49, avril 1998, partie documentaire, pp. 8-9, 13, 26-27.

milliards. M. Yasuoka suggère ainsi que la solution du problème réside avant tout dans une prise de conscience politique : il avait déploré, en son temps, qu'en juin 1997, lorsqu'un conseil de Cabinet avait fixé le "plan général de réformes des structures des finances publiques", la justice avait été reléguée dans un obscur chapitre intitulé "autres dépenses". C'est la raison pour laquelle le député PLD, lui-même anciennement avocat, s'était déclaré favorable à la mise en place d'une instance gouvernementale chargée d'étudier la réforme de la justice, à un engagement du Cabinet sur les crédits de la justice et à l'inscription de ces derniers à l'ordre du jour des travaux de la conférence sur la réforme des structures des finances publiques<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Interview de M. Yasuoka Okiharu, in "Hômushô, kensatsuchô kenkyû dai 10 kai", série citée, 10<sup>ème</sup> partie, *Kankai*, décembre 1997, p. 147.

Augmenter le budget de la justice japonaise, pour quoi faire? La dénonciation incantatoire de la faiblesse du budget de la justice n'est sans doute pas suffisante. Elle se double, au-delà du chiffrage adéquat sur lequel les experts ne sont d'ailleurs pas d'accord, d'une interrogation sur les buts de la justice au Japon. Le budget de la justice doit-il croître de 0,1% comme le préconise le *Nichibenren*? Ou de beaucoup plus, comme le préconisent d'autres, pour lesquels le pourcentage de 1% du budget de l'Etat n'apparaît guère excessif? Ne voit-on pas se multiplier, comme à Ôsaka, des résolutions adoptées par les barreaux locaux demandant à la Cour suprême un accroissement significatif des effectifs de juges, mais auxquelles la Haute juridiction a opposé un mutisme embarrassé? Le contexte toutefois a évolué ces dernières années car la Cour suprême n'est plus soumise à la pression isolée du barreau, mais des politiques et des milieux d'affaires qui revendiquent, non sans ambiguïtés, une adaptation de la justice nipponne aux contraintes de la globalisation et d'une société postindustrielle. De plus, les Japonais ont toujours été sensibles, sur le plan de la modernisation institutionnelle, aux arguments comparatifs, au prix parfois d'une idéalisation excessive des expériences étrangères. En ce sens, la cristallisation récente autour du budget de la justice résume bien les frustrations, mais aussi les attentes des acteurs du système judiciaire. Le diagnostic est connu de longue date : le budget de la justice est inférieur à celui des autres pays comparables car le Japon, contrairement aux pays occidentaux, "n'a jamais voulu consacrer suffisamment d'argent public à la réparation des dysfonctionnements et des pathologies sociales"<sup>174</sup>. Mais il s'agit-là d'un constat et non d'une explication. Car la crise de confiance que traverse la justice japonaise ne sera pas résolue par un simple accroissement des dotations budgétaires, même sensible, et un nombre plus important de juges, d'avocats ou de procureurs. C'est une crise profonde, structurelle, qui interpelle le rôle de la justice et des tribunaux en tant qu'instruments de régulation dans des sociétés de plus en plus complexes, dans lesquelles l'appareil régalien de l'Etat risque d'être de plus en plus sollicité pour arbitrer les conflits issus d'une telle mutation, quand bien même la puissance publique est, dans le même temps, appelée - voire sommée - d'abdiquer, au profit du marché, de larges pans de ses prérogatives. Le Japon n'échappe pas non plus à cette contradiction apparente.

La Commission de réforme des institutions judiciaires a commencé ses travaux le 27 juillet 1999. Il est donc prématuré d'en juger les travaux et, *a fortiori*, d'en supputer les conclusions. Mais elle a déjà eu un effet tangible : le ministère des Affaires Juridiques et la Cour suprême semblent se montrer désormais, comme on l'a vu, beaucoup attentifs à défendre leurs propositions budgétaires, une fois avoir recueilli l'assentiment officieux de la Commission de réforme des institutions judiciaires<sup>175</sup>. Une décision qui fait suite à la réduction de la scolarité au CNEJ à 18 mois et à l'inauguration d'une double session de recrutement en avril et octobre 2000. Le *Hômushô* a fait également part de son intention de quadrupler les subventions accordées à la fondation pour l'aide juridictionnelle au titre de l'accompagnement des litiges civils : elles pourraient être portées à 2,18 milliards de yen, - si naturellement cette proposition est elle aussi avalisée par les finances - en liaison avec l'extension possible de cette assistance, réservée aux particuliers, aux PME et PMI en difficulté et à l'augmentation des dépenses de communication pour mieux faire connaître cette institution aux justiciables. Ces subventions, nationales ou locales, pourraient se voir par ailleurs attribuer un fondement légal, inexistant à l'heure actuelle, en raison du caractère d'intérêt général des activités de la fondation., ce qui impliquerait un changement dans le statut juridique de la fondation. La loi pourrait enfin explicitement préciser que l'aide juridictionnelle est accessible aux étrangers en situation régulière. Autant de propositions

<sup>174</sup> The Tokyo Bar Association, op. cit., p. 99.

<sup>175</sup> *Asahi shinbun*, 27 août 1999.

généralement bien accueillies par l'opinion, même si certains parlementaires estiment que ce changement offrirait des possibilités de pantouflage pour un service public de la justice qui en est fort dépourvu, et que les pouvoirs publics n'identifient pas encore clairement l'aide juridictionnelle en tant que droit constitutionnel.

Cependant, la réforme de la justice doit surmonter quatre écueils.

Le premier est la politique de remise en ordre des finances publiques qui implique une accélération de la diminution des effectifs de la fonction publique de l'Etat : 849 977 agents en 1998 contre 899 963 en 1972, alors que les projets de réforme administrative prévoient une diminution de 25% des effectifs budgétaires de fonctionnaires de l'Etat. Bien que l'interprétation officielle de cette politique est de ne pas inclure les effectifs des tribunaux dans ce schéma, il n'en est pas moins vrai que les personnels magistrats et non-magistrats des tribunaux étant des fonctionnaires, un effort de communication auprès de l'opinion apparaît nécessaire pour justifier cette exception.

Le second est le leadership politique : la nature corporatiste de l'Etat japonais implique une concurrence acharnée entre représentants de la majorité gouvernementale pour la captation des subventions publiques et leur drainage dans les circonscriptions pour assurer leur réélection. Il est clair qu'à ce jeu, les ministères de l'Agriculture, la Construction et les Finances, gros pourvoyeurs de fonds publics, sont beaucoup mieux lotis que le ministère des Affaires Juridiques ou la Cour Suprême : il n'y a pas d'intérêt majeur pour un parlementaire à faire campagne sur le thème de la justice, mais celle-ci intéresse néanmoins les hommes politiques japonais qui ont profité de la timidité de la Haute juridiction pour s'approprier le thème de la réforme. Le danger dès lors pour le pouvoir judiciaire serait double : un déficit accentué de crédibilité si la Cour suprême devait apparaître dans l'opinion à la remorque des politiques ; une perte d'autonomie, si les tribunaux se trouvaient ainsi dépossédés de l'énoncé et du contenu de la réforme.

Le troisième est lié aux rapports avec l'administration du budget. Le ministère des Finances ne sera-t-il pas tenté de plafonner les revendications des tribunaux en matière de postes? Or, il ne faut pas oublier que c'est l'Etat qui assure, au sein du CNEJ la formation des juges, des avocats et des procureurs. D'où la question suivante, à laquelle les pouvoirs publics n'ont guère apporté de réponse : si la réforme doit s'effectuer à coût constant, comment assurer le renouvellement et le développement d'un corps judiciaire en état de vieillissement pour faire face aux besoins nouveaux de la justice, sans remettre en cause, au moins en partie, le monopole de la Cour suprême dans cette mission ?

Le quatrième écueil serait une erreur de diagnostic. Rien n'indique en effet que la hausse des contentieux soit liée à la conjoncture économique, auquel cas, la Cour suprême japonaise pourrait se contenter de mesures ponctuelles, acceptables par les Finances, en attendant des jours meilleurs. Si cette hausse est liée à des mutations importantes de la société japonaise et de son environnement, il est du rôle de la justice d'œuvrer auprès des pouvoirs publics pour qu'elle dispose des moyens humains, matériels et financiers d'y faire face.

## Bibliographie

### En langue japonaise

#### Ouvrages

Hagiwara Kaneyoshi, *Saibanhō no kangaekata*, réflexions autour de la loi sur les tribunaux, Tôkyô, 1994, Shinsansha.

Hashimoto Kiminobu, *Kempō*, droit constitutionnel, Tôkyô, 1976.

Hōgaku kyōkai, *Chūkai nihon koku kempō*, explication article par article, de la Constitution, Tôkyô, 1964, Yūhikaku, vol.2.

Ishikawa Akira, "Soshō kyūjo ni tsuite", au sujet de l'aide à l'action civile, in Suzuki Tadakazu *et alli*, *Shin jitsumu minji soshō kōza*, nouveau traité pratique de procédure civile, Tôkyô, 1982, Nippon hyōronsha, vol. 3.

Kaneko Hajime, *Saibansho-hō*, le droit des tribunaux, Tôkyô, 1994, Yūhikaku.

Kaneko Hajime et Takeshita Morio, *Saiban-hō*, le droit des tribunaux, Tôkyô 1999, Yūhikaku.

Kiyomiya Shirō, *Kempō*, droit constitutionnel, Tôkyô, 1976, Yūhikaku, vol. 1.

Kubo Kiyoshi *et alii*, *Yoku wakaruru shihō shikumi to saiban*, comprendre l'organisation de la justice et les tribunaux, Tôkyô, Hōgaku shoin.

Mikazuki Akira, *Saibansho seido*, le tribunal comme institution, *Miyazawa Toshiyoshi sensei kanreki kinen, Nihon koku kempō taikai*, le système constitutionnel japonais. Mélanges en l'honneur du professeur Miyazawa Toshiyoshi pour son soixantième anniversaire, Tôkyô, 1964, Yūhikaku, tome 5.

Nakano Teiichirō *et alii*, *Minji soshōhō kōgi*, cours de procédure civile, Tôkyô, 1995, Yūhikaku.

Nihon bengoshi rengōkai-hen, *Shimin ni mijikana saibankan he. Hōsō ichigen o mezashite*, pour une justice proche des citoyens. Pour la mise en œuvre de la convergence des professions judiciaires, Tôkyô, 1999, Nippon hyōronsha.

Odanaka Toshiki *et alli*, *Nihon no saiban*, les tribunaux japonais, Tôkyô, 1998, Iwanami shoten.

Saibankan nettowāku, *Saibankan-wa uttaeru!*, ce que dénoncent les juges, Tôkyô, 1999, Kōdansha.

Saikō saibansho jimu sōkyoku, *Saibansho hō chikujō kaisetsu*, commentaire détaillé de la loi sur les tribunaux, Tôkyô, 1969, Hōsokai, vol. 2.

Shimizu Shin ed., *Chikujō, Nihon koku kempō shingi roku*, procès-verbaux des débats constitutionnels article par article, Tôkyô, 1976, Hara shobō, vol. 3.

Shōhisha jōrei kenkyūkai-hen, *Tōkyō-to shōhisha seikatsu jōrei chikujō kaisetsu*, explication détaillée de la délibération du conseil métropolitain de Tôkyô sur le niveau de vie des consommateurs, Tôkyô 1977, Gyōsei.

Suzuki Yoshio, *Nihon no shihō, koko-ga mondai*, la justice au Japon. Inventaire des problèmes, Tôkyô, 1995, Tôyō keizai shinpōsha.

The Tokyo Bar Association, *Saibankan-ga tarinai nihon*, le Japon en manque de juges, Tôkyô, 1998, Ki no jiyūsha.

Tôkyô bengoshikai hōyūkai, *Atarashi seki no shihō wo motomete*, le nouveau siècle qui s'ouvre et la justice, Tôkyô, 2000, Gendaijin bunsha.

Ueda Tetsuichirō et Inoue Yoshinori ed., *Chūkai minji soshōhō*, commentaires de procédure civile, Tôkyô, 1992, Yūhikaku, vol. 2.

Yamaguchi Ken'ichi, "Soshōjō no kyūjō", l'aide à l'action civile, in Miyake Shōzō et alii, *Shin minji soshōhō taikai*, nouveau traité de procédure civile, Tôkyô, 1978, Seirin shoin.

Watanabe Yasuo, *Gendai shihō*, le système judiciaire contemporain, Tôkyô, 1997, Nippon hyōronsha.

Watanabe Yōzō, *Nippon o dō kaeteiku-ka ?* comment transformer le Japon, Tôkyô, 1996, Iwanami shoten.

Watanabe Yōzō et alii, *Nihon no saiban*, les tribunaux japonais, Tôkyô, 1998, Iwanami shoten.

Yonezawa Susumu, *Nihon no shihō-wa doko he iku*, où va la justice japonaise ? Tôkyô, 1998, Kadensha.

### Articles de revues

Akiyama Mikio, "Soshō hiyō seido-tō no gōrika", la rationalisation de l'institution des frais de justice, *Jurisuto*, août 1993, n° 1028, pp. 132-138.

Aoki Toshihiko, "Hōritsu sōdan gyōmu ni nozomu mono", qu'attendre des activités de consultation juridique, *Jiyū to seigi*, septembre 1998, vol. 49, n° 9, pp. 24-45.

Baba Ken'ichi, "Ikita shihō seido o shirō!", plaidoyer pour une justice vivante, *Hōgaku seminā*, juillet 1999, n° 535, pp. 13-16.

Fuke Toshirō, "Zaisei kaikaku to gyōsei kaikaku", la réforme des finances publiques et la réforme administrative, *Hōritsu jihō*, mars 1998, vol. 70, n° 3, pp. 12-19.

Fujikawa Tadahiro, "Nippon kabushikigaisha no saihei to shihō kaikaku", la restructuration de "Nippon ltd" et la réforme de la justice, *Jiyū to seigi*, janvier 1999, vol. 50, n° 1, pp. 70-81.

Honma Shigeki, "Tōchi senryaku no aratana dankai to taikō jiku. Kyōsō shakai to shihō kaikaku", un nouveau stade dans la stratégie politique et comment la contrecarrer. Le principe de concurrence au sein de la société et la réforme de la justice, *Hō to minshushugi*, mai 1999, n° 338, pp. 3-10.

Iimura Katsuhiko, "Hirakareta shihō o mezasu hirakareta dantai", un groupe ouvert pour une justice ouverte, *Hōgaku seminā*, décembre 1999, n° 540, pp. 61-62.

Kubota Minoru, "Seiji kadaikashita shihō seido kaikaku", la réforme de la justice et l'agenda politique, *Hō to minshushugi*, janvier 1999, n°335, pp. 4-11.

Kubota Yutaka, "Shihō gyōsei no genzai to saikō saibansho", l'état actuel de l'administration de la justice et de la Cour Suprême, *Hōritsu jihō*, janvier 1998, vol. 70, n° 1, pp. 23-29.

Marushima Shunsuke, "Higisha kokusen bengo seido no jitsugen ni mukete nichibenren no katsudō", l'activité du *Nichibenren* concernant la réalisation de la commission d'office d'avocat au stade de l'enquête préparatoire", *Hō to minshushugi*, novembre 1998, n°333, pp. 3-7.

Miyamoto Yasuaki, "Jimintō shihō tokubetsu chōsakai he no taiō", réactions à la création de la commission spéciale du PLD sur les institutions judiciaires, *Hō to minshushugi*, juin 1998, n° 329, pp. 41-43.

Morosawa Hidemichi, "Nihon ni okeru higaisha dantai no kadai to tenbō", problèmes et perspectives des associations de soutien aux victimes au Japon, *Jiyū to seigi*, novembre 1998, vol. 49, n° 11, pp. 112-123.

Mura Kazuo, "Konnichi no kisei kanwa-ron to shihō kaikaku", à l'heure de la déréglementation et de la réforme de la justice, *Hōgaku seminā*, n° 528, décembre 1998, pp. 38-41.

Nagamori Atsuo, "Hôritsu fujo no kakudai wo", pour un élargissement de l'aide juridictionnelle, *Sekai*, mars 2000, n° 672, pp. 117-119.

Nihon bengoshi rengôkai, *Shihô seido kaikaku ni kansuru kakkai iken yôshi-shû*, recueil des avis et propositions diverses concernant la réforme des institutions judiciaires, *Jurisuto*, janvier 2000, n°1170, pp. 191-218.

Ogawa Tatsuo, "Nijû seki no shukudai. Hôsô ichigen seido no jitsugen he", un chantier pour le 20<sup>ème</sup> siècle : vers la réalisation de la convergence des professions judiciaires, in *Jiyû to seigi*, janvier 2000, vol. 51, pp. 50-76.

Oka Fumio, "Hôsô ichigen o dô jissai shiteikuka?" Comment appliquer le principe de l'unification des professions judiciaires ? *Hôritsu jihô*, janvier 2000, vol. 72, n° 1, pp. 66-71.

Ozawa Takakazu, "Jimintô shihô seido chôsakai no yuganda kenryoku bunritsu-ron, shihôken-ron", la conception erronée de la justice et de la séparation des pouvoirs de la commission sur les institutions judiciaires du PLD", *Hô to minshushugi*, janvier 1999, n° 335, pp. 49-53.

Saeki Toshio, "Henkaku no naka no saibansho", les tribunaux confrontés au changement, *Hanrei jihô*, mai 1996, n° 1559, p. 10.

- Du même auteur, "21 seki kaikaku no kishutare", porter le flambeau de la réforme au 21<sup>ème</sup> siècle, *Jiyû to seigi*, novembre 1999, vol. 50, n° 11, pp. 98-111.

"Saibankan to seijiteki hyôgen no jiyû", la liberté d'expression politique des magistrats", numéro spécial de *Jurisuto*, février 1999, n° 1150, pp. 10-24.

Sakamaki Tadashi, "Kôteki higisha bengo seido ni tsuite", à propos de l'institution d'un conseil public du prévenu, *Jurisuto*, janvier 2000, n° 1170, pp. 88-95.

Takesaki Hironobu, "Kan'i saibansho no tekisei haichi ni tsuite", à propos de la répartition adéquate des tribunaux sommaires, *Jurisuto*, novembre 1986, n° 871, pp. 10-17.

- Du même auteur "Kakyû saibansho no setsuritsu oyobi kankatsu kuiiki ni kansuru hôritsu no ichibu o kaiseisuru hôritsu ni tsuite", au sujet de la loi portant amendement partiel de la loi relative à l'établissement des tribunaux inférieurs et à leur ressort géographique, *Jurisuto*, novembre 1987, n°896, pp. 54-58.

Takeshita Morio, "Kan'i saibansho no saihachi no hitsuyôsei to minji shihô", le redéploiement des tribunaux sommaires et la justice civile, *Jurisuto*, novembre 1986, n° 871, pp. 32-38.

- Du même auteur, "Chikasai shibu no tôhaigô", les suppressions et fusions des annexes de tribunaux de districts et des affaires familiales, *Hôgaku kyôshitsu*, mai 1990, n°116, p. 9.

Takeuchi Kôichi, "Shihô seido kaikaku shingikai no kikensei", le danger de la commission de réforme sur les institutions judiciaires, *Hô to minshushugi*, mai 1999, n° 338, pp. 34-36.

Terai Kazuhiro, "1998 nen no katsudô wo furikaette", réflexions autour des activités déployées au cours de l'année 1998, *Jiyû to seigi*, janvier 1999, vol. 50, n° 1, pp.10-21.

Ueno Noriko, "Jimintô shihô seido tokubetsu chôsakai no mezasu mono-ha nanika?", quel objectif pour la commission spéciale sur les institutions judiciaires du parti libéral-démocrate ? *Hô to minshushugi*, juin 1998, n° 329, pp. 44-46.

Watabe Morio, "Saikôsai chôsakan no shigoto no jitsujô to seido no hyôka", réalité du travail des *Chôsakan* de la Cour suprême et appréciation de l'institution, *Hô to minshushugi*, janvier 1991, n° 254, pp. 16-21.

Yasuhara Hiroshi, "Nihon saibankan nettowâku o dôzo yoroshiku", bienvenue au réseau des juges japonais, *Hôgaku seminâ*, décembre 1999, n° 540, pp. 58-60.

## Rapports

Hômushô, ministère des Affaires Juridiques, "Shihô seido no genjô to kaikaku no kadai", état actuel des institutions judiciaires et thèmes de réforme, in *Jiyû to seigi*, vol. 51, janvier 2000, partie documentaire, p. 52.

Jiyū minshutō shihō seido tokubetsu chōsakai hōkoku, "Nijū isseki no shihō no tashikana shikin", *Jiyū to seigi*, vol. 49, août 1998, n°8, partie documentaire, pp 1-4.

Nichibenren keiji bengo centā, *Higisha kokusen bengo seido shian*, projet pour l'institution du conseil commis d'office pour le suspect, document de juin 1997, 44 p.

Nichibenren, *Shihō kaikaku jitsugen o kisuru*, pour la mise en œuvre de la réforme de l'institution judiciaire", Tokyo, 21 mai 1999, *Jiyū to seigi*, partie "rapports", vol. 50, juillet 1999 n° 7, pp. 3-5.

Nichibenren, *Shimin no tame shihō he*, promouvoir une justice pour le citoyen, débats de la 2<sup>ème</sup> sous commission intitulée "Saibankan, kensatsukan no arikata to zōin no hōsaku", in *Jiyū to seigi*, novembre 1996, vol. 47, n°11, pp. 168 et s.

Nichibenren, "2010 nen ni mukete shihō kaikaku no kadai", thèmes de réflexion autour de la justice à l'horizon 2010, Nichibenren shihō kiban seibi, hōsō jinkōmondai kihon keikaku-tōsakutei kyōgikai A-han, groupe A du comité de planification fondamentale des professions judiciaires et de consolidation des assises de la justice, "Bengoshi to shihō no 2010 senryaku. Bengoshi-wa, kokumin-ga riyōshiyasui shokugyō ni, shihō-wa kokumin-ga motomeru yakuwari o", Stratégie de la justice et du barreau à l'horizon 2010. Faire en sorte que l'avocat soit plus facile d'accès pour le citoyen et que la justice s'adapte aux exigences de la population, groupe B du comité précité, document de février 1998, in *Jiyū to seigi* vol. 49, avril 1998, partie documentaire, pp. 1-32.

Ōsaka bengoshi-kai, barreau d'Ōsaka, note intitulée *Saiban no genjō to hihan*, critique et situation actuelle des tribunaux, décembre 1999, p. 35.

Saikō saibansho, Cour suprême, Shihō seido kaikaku ni kansuru saibansho no kihontekina kangaekata", réflexions fondamentales des tribunaux à propos de la réforme de la justice, document de décembre 1999, in *Jiyū to seigi*, janvier 2000, vol. 51, partie documentaire, pp. 20-46.

## **En langues occidentales**

J. Robert Brown, *The Ministry of Finances. Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy*, Westport, 1999, Greenwood Publishing Group.

# ANNEXES

## Sommaire des annexes

Annexe 1 Questionnaires des missions et sites internet	161
Annexe 2 Liste des interlocuteurs consultés	167
Annexe 3 Plaquette du barreau d'Ôsaka sur le budget	169

## Annexe 1

### Questionnaire 1 : mission du 9 au 20 novembre 1999

#### Ministère des Affaires Juridiques, *Hômushô*

- 1) Quelle est la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat ?
- 2) Y a-t-il eu des variations à la hausse ou à la baisse ces dernières années et comment les expliquer ? S'il y a eu des restrictions budgétaires à la suite de la crise économique, ces restrictions ont-elles affecté le budget de la justice ?
- 3) Existe-t-il à l'avenir des questions particulières ou des priorités justifiant soit un redéploiement des dépenses du ministère, soit une augmentation générale du budget de la justice au Japon telles que par exemple rénovation de locaux, recrutement accru de juges, construction de nouveaux établissements pénitentiaires etc...
- 4) Quelle est la procédure d'élaboration du budget de la justice et quelles sont les instances administratives qui interviennent dans ce processus ? Qui effectue les derniers arbitrages entre le ministère des Affaires Juridiques et le ministère des Finances ? Le Premier ministre joue-t-il un rôle actif dans ce processus ?
- 5) Quelle est la procédure d'élaboration de la loi de règlement et quelles sont les instances administratives qui interviennent dans ce processus ?
- 6) Les lois de finances rectificatives ou provisoires apportent-elles ultérieurement des modifications sensibles au budget de la justice ou à la répartition des crédits ?
- 7) Lors des discussions budgétaires devant la Diète, le budget de la justice est-il discuté et amendé par les parlementaires ? Si oui, sur quels points en particulier ?
- 8) Au sein du *Hômushô*, et plus particulièrement de son secrétariat général, *Daijin kanbô*, il existe un conseiller, *Sanjikan*, chargé du budget et un directeur du bureau des comptes, *Kaikeikachô* : quelles sont leurs compétences respectives ? Ces fonctionnaires entretiennent-ils des rapports privilégiés avec leurs homologues des services de la Diète, de la Cour suprême ou du *Kaikei kensa-in* ?
- 9) La bureaucratie du *Hômushô* : comment sont recrutés les fonctionnaires du ministère des Affaires Juridiques ? Font-ils entièrement carrière dans le ministère ? Viennent-ils d'autres administrations centrales ? Peuvent-ils être détachés auprès d'autres administrations centrales ou en province ?

#### Commissariat de vérification des comptes de l'Etat, *Kaikei kensa-in*

- 1) Quelle est la fonction de cet organisme ? Peut-on le comparer à la Cour des Comptes française ? Est-ce une juridiction ou un organisme administratif et de quel type ? Quelles sont les garanties de son indépendance ?
- 2) Il existe au sein du *Kaikeikensa-in*, un bureau, au sein de la direction n°1, *Daiichi kyoku*, chargé du contrôle de la justice, *shihô kensa-ka*. Quelle est la fonction exacte de ce service ? Faut-il comprendre que ce service est plus particulièrement chargé de contrôler les comptes de la justice (*Hômushô* et tribunaux) et l'exécution des lois de finances ?
- 3) Quels sont les moyens dont il dispose pour effectuer ce contrôle ?
- 4) Quelle est la sanction de ce contrôle et des irrégularités éventuellement observées : rapport au Parlement, saisine éventuelle de la justice, sanction purement administrative ?
- 5) Quels sont les rapports avec les services du *Hômushô* chargés plus particulièrement du budget et de la comptabilité ?

6) Quel est le profil général des agents du *Shihô kensa-ka* ?

### **La Diète, *kokkai***

1) Il existe, au sein de la chambre des Représentants comme de la Chambre des Conseillers une commission des lois, *Hômu iinkai*. Ces commissions jouent-elles un rôle dans la discussion du budget de la justice ou ce rôle est-il exclusivement dévolu aux commissions des finances des deux chambres ? Ces commissions disposent-elles d'un pouvoir d'amendement ?

2) Existe-t-il des contacts entre les membres de ces commissions et les fonctionnaires du *Hômushô* chargés du budget et de la comptabilité de la justice ?

3) Est-ce le ministre des Affaires Juridiques qui défend seul le projet de budget devant le Parlement ou peut-il faire appel à des fonctionnaires du *Hômushô* sur des aspects plus techniques ? En particulier, lors des discussions budgétaires, les fonctionnaires spécialisés de ce ministère - ou de la Cour suprême- sont-ils appelés à siéger au "banc du gouvernement" ?

4) Au sein du bureau de la chambre des Représentants, *Shûgiin jimu kyoku*, il existe un service de recherche juridique, *Hômu chôsa-shitsu*, qui dépend de la direction de la recherche, *Chôsa-kyoku*. Quelle est la fonction exacte de ce service ? Son rôle est-il de fournir des informations aux membres de la chambre sur l'organisation et le fonctionnement de la justice au Japon. Ce service a-t-il des compétences particulières sur les finances de la justice ?

### **Cour suprême, *Saikô saibansho***

1) Sur le plan des statistiques judiciaires quelle est la différence entre le *Hômushô* et le service des statistiques, *Tôkeika*, du secrétariat général de la Cour, *Sômukyoku* ?

1) Est-il possible d'obtenir du bureau des traitements, *Kyûyo-ka*, de la direction du personnel, *Jinji kyoku*, des indications concernant la grille et les indices de traitement des juges ?

2) Le traitement dont bénéficient les juges est-il comparablement supérieur, égal ou inférieur, à celui des autres fonctionnaires de l'Etat ?

3) Quel est le rôle du *Keiri kyoku*, direction des affaires financières ? Ce rôle se limite-t-il à la Cour suprême ? Quels sont les rapports entre le *Keiri kyoku* et les instances financières du *Hômushô* ?

4) Quel est le budget de la Cour suprême et les principaux postes de dépense (depuis 1993) ?

5) Certaines questions peuvent concerner indifféremment le *Hômushô* ou la Cour suprême. Elles ont trait plus particulièrement aux conditions matérielles concernant l'activité des juges :

- 1) Un juge japonais dispose-t-il d'un secrétariat ? Ce secrétariat comporte combien de personnes. Comment s'effectue le recrutement du personnel chargé d'assister les juges dans leurs fonctions ? Un juge dispose-t-il d'une enveloppe budgétaire propre ?
- 2) Les juges disposent-ils d'un bureau ? Quelle en est la superficie moyenne ? Ces bureaux sont-ils équipés de facilités informatiques. A titre professionnel les juges sont-ils amenés à utiliser les moyens informatiques. Si oui, utilisent-ils personnellement ces moyens ou délèguent-ils cette tâche à leur secrétariat ? A quoi servent essentiellement ces moyens informatiques (recherche jurisprudentielle, études de précédents etc.)
- 3) D'une manière générale les juges japonais estiment-ils que les moyens matériels, financiers et personnels mis à leur disposition sont suffisants ? Si non, sur quels points recherchent-ils des améliorations ?

### **Questionnaire II : mission du 23 février au 4 mars 2000**

Cette seconde mission présentait trois caractéristiques. En premier lieu, elle était plus politique, en ce sens qu'elle a inclus des entretiens avec des représentants des instances spécialisées du parti libéral-démocrate

(PLD) au pouvoir. En second lieu, elle est également plus technique car les entretiens concernent plus spécifiquement l'élaboration du budget de la justice ce qui implique des contacts plus approfondis avec le ministère des Finances. En troisième lieu, elle implique une étude de terrain avec deux objectifs : le premier est de confronter le point de vue des "juges de base" avec leur hiérarchie à la Cour suprême ; le second est d'essayer de percevoir s'il existe des besoins différents entre juges de la capitale et juges de province. Certaines questions peuvent apparaître comme redondantes, mais comme elles s'adressent à des administrations ou à des niveaux hiérarchiques différents, il a semblé intéressant, là aussi de tenter de confronter les points de vue.

#### **Ministère des Finances, direction du budget, *shukei kyoku***

- 1) Rôle et fonction du *Shukei kyoku* au sein du ministère des Finances.
- 2) Combien de fonctionnaires sont-ils affectés à la direction du budget ?
- 3) Quelle est la proportion du temps de travail consacrée à la préparation du budget au sein de cette direction ?
- 4) Qui suit plus particulièrement au sein de la direction du budget les questions budgétaires relatives au ministère des Affaires Juridiques et aux tribunaux et sur quels critères cette affectation particulière est-elle décidée ?
- 5) Sur quelles bases est effectué l'examen du budget de la justice et des tribunaux ?  
En cas de proposition de réduction du budget de la justice et des tribunaux, sur quels motifs se fonde le ministère ? Y a-t-il eu dans le passé des réductions importantes proposées par le ministère ?
- 6) Quels sont les principaux interlocuteurs dans le cadre des négociations de "restauration budgétaire" de type *fukkatsu sesshō*, tant du côté du ministère des Finances que du *Hōmushō* et de la Cour suprême ? Y a-t-il eu des cas dans le passé où ces négociations ont dû se dérouler au niveau du ministre des Affaires Juridiques ou du secrétariat général, *sōmu kyoku*, de la Cour suprême ?
- 7) Quelle est la durée moyenne de ces négociations et quelles sont les principales difficultés rencontrées ?
- 8) Les parlementaires japonais interviennent-ils dans le processus d'élaboration du budget de la justice et des tribunaux et à quel niveau : avant ou après la saisine de la chambre des Représentants ?
- 9) Le budget du ministère des Affaires Juridiques et des tribunaux fait-il l'objet de négociations préalables, *nemawashi*, avec le *Hōmushō* et la Cour suprême ?

#### **Direction des affaires financières de la Cour suprême, *Keiri kyoku***

- 1) Quels sont les différents stades de la procédure budgétaire ? (dates et échéance...)
- 2) Quelle est la composition du budget des tribunaux ?
- 3) Quels sont les personnels spécifiquement affectés à l'élaboration du budget au sein de cette direction (nombre, statut) ?
- 4) Comment s'effectue, concrètement, et sur la base de quelles pièces et de quels principes, l'élaboration du budget des tribunaux ?
- 5) Comment s'effectue, et sur quelles bases, la ventilation des crédits par tribunal ? Quels sont les interlocuteurs de la Cour suprême auprès du ministère des Finances ?
- 6) A quel moment de la procédure et comment interviennent les négociations avec le ministère ? Sur quels points particuliers les négociations sont-elles les plus délicates ?

#### **Parti libéral-démocrate, *Jimintō*.**

##### **Département des affaires financières, *Zaimu bukai*.**

- 1) Quelle est la fonction de la *Zaimu bukai* au sein du PLD ?
- 2) Composition actuelle de la *Zaimu bukai* : celle-ci n'est-elle ouverte qu'aux parlementaires du PLD ?

3) Quels sont les critères d'affectation à cette section ?

4) Comment et par quelle procédure la section est-elle saisie de l'avant-projet de budget du ministère des Affaires Juridiques et des tribunaux ? Avant présentation officielle du projet de budget du *Hô mushô* et des tribunaux à la Diète, y a-t-il négociation au sein de la *Zaimu bukai* avec les responsables du ministère des Affaires juridiques et de la Cour suprême et si oui, quel sont les interlocuteurs en place ? Ces négociations ont-elle abouti récemment à des aménagements sensibles des budgets respectifs du *Hô mushô* et des tribunaux avant présentation à la Diète ?

5) Au sein de la *Zaimu bukai*, le budget de la justice et des tribunaux fait-il l'objet de discussions importantes ? Et principalement dans quels domaines ?

6) Existe-t-il, au sein de la *Zaimu bukai*, des personnes qui suivent plus particulièrement les affaires de la justice et des tribunaux ? Peut-on dresser un profil type de ces personnalités ?

### **Département des affaires juridiques, *Hômu bukai***

1) Quelle est la fonction de la *Hômu bukai* au sein du PLD ?

2) Composition actuelle de la *Hômu bukai* : celle-ci n'est-elle ouverte qu'aux parlementaires du PLD ?

3) Quels sont les critères d'affectation à cette section ?

4) La *Hômu bukai* est-elle également saisie du budget de la justice et des tribunaux ? Quels sont les liens avec la *Zaimu bukai* ? La section de la justice est-elle habilitée à formuler des propositions d'aménagement budgétaire ou cette fonction est-elle strictement réservée à la *Zaimu bukai* ?

5) Existe-t-il au sein de la *Hômu bukai* des personnalités qui suivent plus particulièrement le budget de la justice et des tribunaux ? A quoi sont-elles plus particulièrement attentives ?

Questions qui concernent les deux sections :

- Peut-on identifier l'existence de *Hômu zoku giin* ?
- Arrive-t-il aux deux sections de recevoir des pétitions ou propositions de la part du barreau japonais, des tribunaux, ou du ministère des Affaires Juridiques concernant les questions budgétaires ?

### **Comité de promotion de la réforme administrative, *Gyôsei kaikaku suishin honbu*.**

1) Quelle est la fonction de ce Comité au sein du PLD ?

2) Composition actuelle du Comité.

3) Qui est en charge plus particulièrement de la justice et des tribunaux au sein de ce Comité et en quoi la justice et les tribunaux sont-ils concernés par la réforme administrative ?

4) Quels sont les liens entre cette section et la Commission spéciale de la chambre des Représentants chargée de la réforme administrative, *Gyôsei kaikaku ni kansuru tokubetsu iinkai* ?

### **Chambre des Représentants**

#### **Commission du budget, *Yosan iinkai***

1) Quelles sont les personnalités qui suivent plus particulièrement le budget de la justice et des tribunaux au sein de la Commission ? Sur quelles bases cette répartition ou affectation est-elle effectuée ?

2) Quels sont les éléments qui, récemment, ont retenu plus particulièrement l'attention de la Commission en ce qui concerne le projet de budget de la justice et des tribunaux ? Sur la base de quels critères la Commission du budget examine-t-elle ces projets de budget ?

3) Lors de l'examen en commission du budget de la justice et des tribunaux, la Commission est-elle habilitée à entendre des responsables du ministère des Affaires Juridiques et de la Cour suprême ?

4) Ces éléments ont-ils conduit récemment à des propositions d'amendements ?

#### **Commission de la loi de règlement et d'inspection administrative, *Kessan gyōsei kanshi iinkai***

1) Quelles sont les personnalités qui suivent plus particulièrement la loi de règlement budgétaire pour la justice et les tribunaux au sein de la Commission ?

2) L'exécution du budget de la justice et des tribunaux a-t-il fait l'objet de débats récents au sein de la Commission, autour en particulier des rapports du *Kaikei kensa-in* ?

3) La Commission a-t-elle un droit de regard sur la mise en œuvre par les administrations des conclusions ou remarques effectuées par le *Kaikei kensa-in* à propos du ministère des Affaires Juridiques et des tribunaux ? Comment ce droit de regard s'exerce-t-il ?

#### **Commission de réforme des institutions judiciaires, *Shihō seido kaikaku shingikai***

1) Quand cette commission a-t-elle été instituée et avec quels objectifs ?

2) Composition de cette commission ?

3) Quels sont les liens avec les autres commissions de la Diète chargées de la justice ?

4) Quels sont les liens avec le ministère des Affaires Juridiques, la Cour suprême et le barreau japonais ?

5) Comment les travaux de la commission s'insèrent-ils dans le schéma général de la réforme administrative ?

6) La commission s'intéressera-t-elle aux questions concernant plus spécifiquement le budget de la justice et des tribunaux ?

#### **Tribunal de district d'Ôsaka**

1) Combien de personnes sont-elles affectées au tribunal de district d'Ôsaka, toutes catégories confondues ?

2) Combien de juges et de procureurs siègent au tribunal de district d'Ôsaka ?

3) De quel budget dispose le tribunal de district d'Ôsaka ? Comment ce budget est-il calculé et quels en sont les principaux postes ?

4) Comment est composé l'entourage des juges, des procureurs et du président du tribunal de district d'Ôsaka (greffiers, secrétariat etc...) Comment ces personnels auxiliaires sont-ils recrutés ?

5) Quels sont les moyens matériels mis à la disposition des juges et des procureurs ?

6) Quelle place l'informatique tient-elle dans la vie professionnelle des juges et des procureurs ?

7) Les nouvelles technologies de la communication ont-elles leur place dans les prétoires ?

#### **Etablissement pénitentiaire de Fuchû**

1) Nombre de personnes incarcérées à la prison de Fuchû.

2) Le profil des personnes détenues à la prison de Fuchû et évolution de la population carcérale au cours des quatre dernières années.

3) Le budget de la prison et les principaux postes de dépense sur les quatre dernières années.

- 4) Les moyens mis à la disposition des détenus : superficie en m2 par détenu, obtention éventuelle d'un pécule.  
5) Coût moyen d'un détenu à la prison de Fuchû. Ce coût s'inscrit-il dans la moyenne nationale ?

#### Consultation de sites internet

Le site internet le plus important est <http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/>. Ce site contient les procès-verbaux des douze réunions de la Commission de réforme des institutions judiciaires qui se sont tenues depuis le 27/07/99, ainsi que de nombreux documents annexes relatifs aux prises de position des partis politiques, des milieux d'affaires et judiciaires concernant la réforme de la justice. Il contient également des documents divers ou des statistiques mis à la disposition des membres de la Commission.

Autres sites :

<http://www.nichibenren.or.jp/>. Ce site est celui de la Confédération nationale des associations du barreau japonais. Renferme toutes les positions du *Nichibenren* sur la réforme de la justice actuellement à l'étude.

<http://www.mof.go.jp/>. Ce site est celui du ministère des finances : incontournable pour les questions budgétaires.

[http:// www.shugiin.go.jp](http://www.shugiin.go.jp). Pour consulter le site de la chambre des Représentants et les procès-verbaux des débats à la commission des lois.

<http://www.moj.go.jp>. Site du ministère des Affaires Juridiques.

<http://www.courts.go.jp>. Site de la Cour suprême et des tribunaux.

## Annexe 2

### Liste des interlocuteurs consultés

Au cours de ces deux missions de nombreuses personnalités ont été consultées appartenant à des milieux divers : administration, tribunaux, Parlement, barreau et partis politiques. Notamment à la Chambre des Représentants, au ministère des Finances, à la Cour Suprême, au ministère des Affaires Juridiques, au Commissariat de vérification des comptes de l'Etat, au parti libéral-démocrate, au barreau d'Ôsaka, au tribunal de district et à la cour d'appel d'Ôsaka, à la prison de Fuchû à Tôkyô, à la Haute Autorité de la Fonction publique et à la Commission de réforme des institutions judiciaires.

Par ordre alphabétique :

Aoki Kiyooki, directeur des études, bureau des comptes, secrétariat général du ministre des Affaires Juridiques.  
Fujii Naoharu, chef du bureau des affaires extérieures, division des affaires internationales, chambre des Représentants.  
Fukuhara Masaaki, directeur de la prison de Fuchû.  
Hara Masahiko, inspecteur du budget, direction du budget, ministère des Finances.  
Hata Mōrito, vice-président, barreau d'Ôsaka.  
Hayashi Makoto, procureur, chef du service de la planification, bureau du secrétariat, secrétariat général du ministre des Affaires Juridiques.  
Hiwata Toshiaki, directeur du bureau de la Commission de réforme des institutions judiciaires.  
Inoue Takahisa, chef du service de recherche juridique, attaché à la commission des lois de la chambre des Représentants.  
Iwata Nobuko, attachée de recherche, bureau des relations internationales, direction de l'administration générale, Haute autorité de la fonction publique.  
Kamei Sōichi, inspecteur, Commissariat de vérification des comptes de l'Etat.  
Kanazawa Akio, assistant auprès du chef du bureau des affaires extérieures, division des relations internationales, chambre des Représentants.  
Kasuga Noboru, chargé de recherche, direction de la recherche à la chambre des Représentants.  
Katsumaru Mitsuhiro, conseiller, secrétariat général du ministre des Affaires juridiques.  
Kawada Hirokazu, attaché à la direction du personnel, secrétariat général de la Cour suprême.  
Koyama Yoshiki, chef du bureau des affaires générales, direction de l'administration, cour d'appel d'Ôsaka.  
Kumagai Tokushi, chef du bureau des affaires générales, direction de la recherche de la chambre des Représentants.  
Makoto Hayashi, directeur de la planification au bureau du secrétariat, secrétariat général du ministère des Affaires Juridiques.  
Miyamoto Ichizō, directeur du département des finances publiques du PLD, membre de la chambre des Représentants.  
Nakata Akitaka, juge au tribunal de district d'Ôsaka.  
Nihommatsu Toshitada, directeur de l'administration, cour d'appel d'Ôsaka.  
Nomura Kōhei, vice-président, barreau d'Ôsaka.  
Ohara Hiroyuki, contrôleur du budget, direction du budget, ministère des Finances.  
Satō Kōji, président de la Commission de réforme des institutions judiciaires.  
Shiozaki Yasuhiko, directeur du département des affaires juridiques du PLD, membre de la chambre des Conseillers.  
Sugeno Kazuo, directeur de recherche, attaché à la commission du budget de la chambre des Représentants.  
Tabira Keigō, directeur du service des affaires internationales, bureau du secrétariat, secrétariat du ministre des Affaires Juridiques.  
Takano Toshiharu, assistant auprès du directeur du secrétariat, secrétariat général de la Cour suprême.  
Takeuchi Tsutomu, attaché, bureau du secrétariat, secrétariat général de la Cour suprême.  
Tamura Kazuhiro, directeur de recherche, service de recherche juridique, chambre des Représentants.  
Tashiro Masashi, chef du bureau d'inspection chargé de la justice, direction n°1, Commissariat de vérification des comptes de l'Etat.  
Torimoto Yoshiaki, attaché, bureau du personnel, secrétariat général du ministre des Affaires Juridiques.  
Uchino Takamasa, directeur de recherche, service de la loi de règlement et de l'inspection administrative de la chambre des Représentants.

Yumoto Tadashi, chef-adjoint, bureau des affaires internationales, direction de l'administration générale, Haute autorité de la fonction publique.

*Contacts pris à l'ambassade de France à Tokyo*

Gilles Etienne, attaché juridique, poste d'expansion économique.

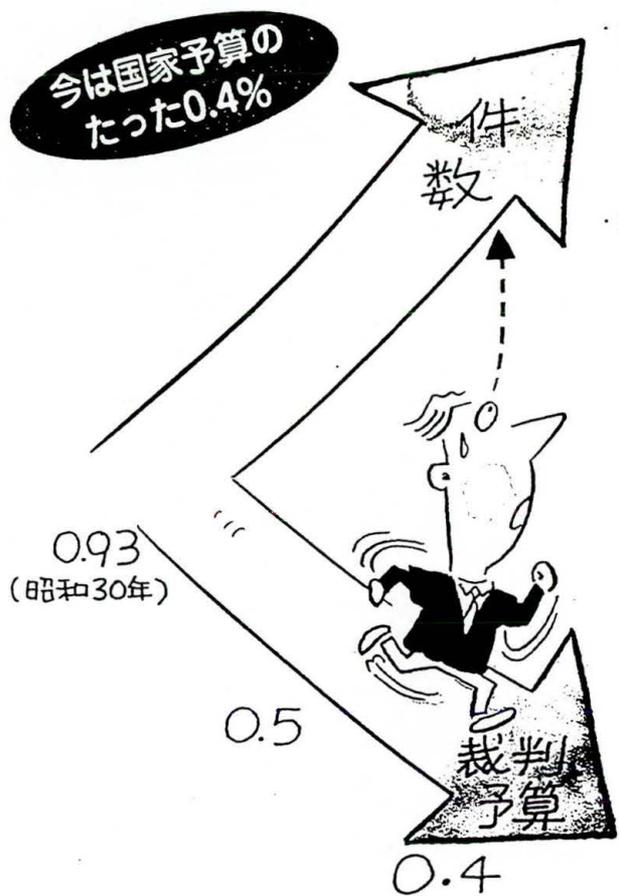
Charles-Henri Brosseau, Premier secrétaire, chargé des questions politiques.

Jean-Stéphane Vanelle, Attaché juridique.

Annexe 3  
 Plaque du barreau d'Osaka  
 "Saibankan ni shimin no kaze wo"  
 (insufflons le vent de la citoyenneté dans la magistrature)

1-Pour une justice à la hauteur!

# もっと大きな司法を



長すぎる裁判は裁判の否定といえます。裁判官が忙しすぎるとどうしても「裁判記録の検討不十分」「和解の押し付け」「判決が粗雑」という傾向があらわれます。経済不安、雇用不安などがかつてなく高まっている今日、裁判所は権利救済機関としてますます重要な役割を果たす必要があります。



平成9年度の裁判所予算は年間約3100億円  
 で国家予算の0.4%にすぎません。

- 1- Le budget des tribunaux se monte à 310 milliards de yen pour l'exercice 1997. Il ne représente que 0,4% du budget de l'Etat.
- 2- Un procès trop long est un déni de justice. Si les magistrats sont surchargés, ils ont tendance à bâcler leurs décisions, à ne pas suivre les débats et à imposer la conciliation. En période d'instabilité économique et de crise de l'emploi, il faut que les tribunaux puissent jouer leur rôle d'organismes protecteurs des droits fondamentaux.
- 3- "On n'avance pas faute d'un nombre suffisant de juges!".

## 任地・給与差別

Q 「なぜ、裁判官が最高裁の顔色をうかがうようになるのですか」

A 「最高裁の考え方と異なった判決をしたり、無罪判決をよく出す裁判官は、遠隔地へ左遷されたり、給与を低く押さえられてしまいます。ですから、差別を受けないように、最高裁の考えに従ってしまうのです」



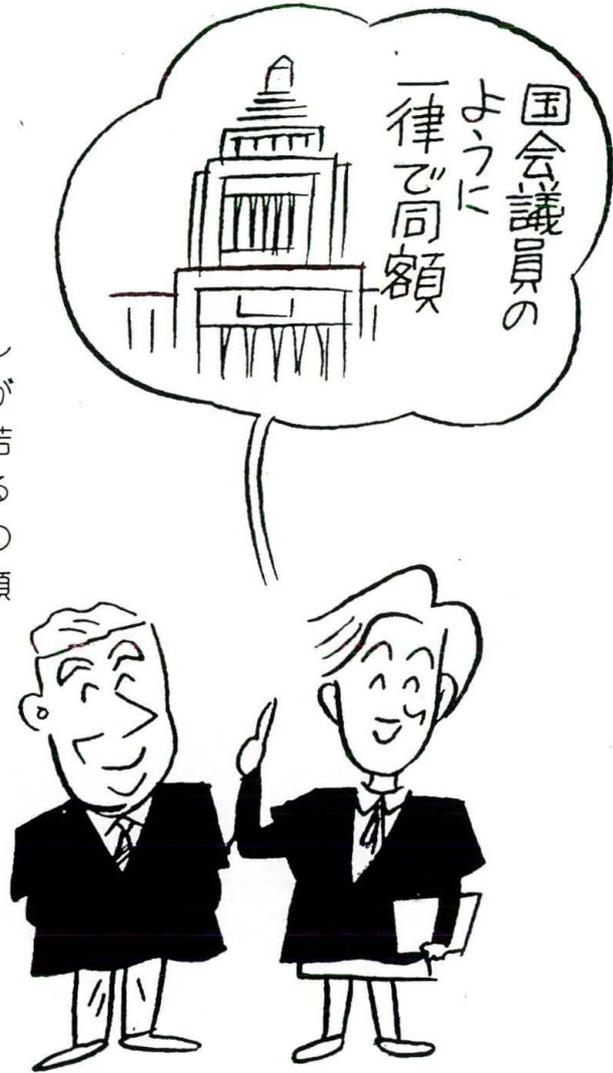
Q : "Pourquoi le juge jette-t-il un regard furtif à la Cour suprême?"

A : "Parce que s'il rend une décision contraire aux vues de la Cour suprême ou prononce beaucoup de relaxes, il sera envoyé dans des endroits reculés et verra son traitement stagner. C'est pourquoi, pour ne pas subir de discrimination, il faut qu'il suive les idées de la Cour suprême!"

## 給 与

Q 「給与は今までどおりですか」

A 「給与に差があると、差別が生じてしまいます。また、経験に富む弁護士が選ばれて裁判官になるのですから、若い人と年配の人で給与に格差を設ける必要もありません。同じ仕事をするのですから、原則として、給与は一定額にします」



Même traitement pour tous, à égalité avec celui des parlementaires"

Q: "Et pour le traitement, ce sera toujours comme maintenant?"

A: "Les différences de traitement sont source de discrimination. Et puis, si un avocat, avec toute son expérience, devient juge, pas besoin de faire de différence de traitement selon l'âge. A travail identique, salaire uniforme"