



**COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE
DE LA JUSTICE
(CEPEJ)**

**Suivi et évaluation du système judiciaire :
Une étude comparative**

Rapport préparé par l'équipe de recherche
Gar Yein Ng, Marco Velicogna et Cristina Dallara et
examiné par le CEPEJ-GT-EVAL lors de sa 8^e réunion

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	4
2. Méthodologie.....	8
3. Cas	12
3.1. Suivi et évaluation en France, en Italie et aux Pays-Bas	12
3.1.1. France	13
Qui assure le suivi et l'évaluation ?	13
Qu'est-ce qui fait l'objet de suivi et d'évaluation ?.....	16
Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?.....	18
Tendances et questions problématiques.....	18
3.1.2. Italie	18
Qu'est-ce qui fait l'objet de suivi et d'évaluation ?.....	21
Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?.....	24
Tendances et questions problématiques.....	25
3.1.3. Pays-Bas	25
Qui assure le suivi et l'évaluation ?	25
Qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?.....	28
Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?.....	29
Tendances et questions problématiques.....	30
3.2. Évaluation et suivi en Croatie, Serbie et Slovénie	30
3.2.1. Croatie	32
Structure judiciaire et principales réformes	32
Qui assure l'évaluation et le suivi et qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?.....	34
Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?.....	35
Tendances et questions problématiques.....	38
3.2.2. Serbie	38
Structure judiciaire et principales réformes	38
Qui assure l'évaluation et le suivi et qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?.....	41
Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?.....	43
Tendances et questions problématiques.....	45
3.2.3 Slovénie.....	45
Structure judiciaire et principales réformes	45
Qui assure l'évaluation et le suivi et qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?.....	46
Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?.....	48
Tendances et questions problématiques.....	50
4. Conclusions.....	51
Références.....	57
Annexe 1 : modèle de suivi et d'évaluation	61
Annexe 2 : extrait de la grille d'évaluation de la CEPEJ mentionnée dans l'étude.....	62

Suivi et évaluation du système judiciaire : étude comparative*

Résumé

Le projet de recherche porte sur les systèmes de suivi et d'évaluation des juridictions de six pays, dont tous sont membres du Conseil de l'Europe. L'accent est mis principalement sur les systèmes de gestion des affaires. L'étude se fonde pour l'essentiel sur le rapport de la CEPEJ de 2006, qui concerne des données de 2004, ainsi que sur des données réunies pour deux thèses de doctorat et pour d'autres travaux. Le choix des pays reflète les domaines de spécialisation des trois chercheurs.

Bien que ce phénomène fasse l'objet d'une attention croissante, à la fois de la part des décideurs politiques et des administrations judiciaires, peu d'informations sont disponibles sur les expériences menées en la matière. Les quelques données disponibles concernant le fonctionnement des systèmes judiciaires font toutefois apparaître une mise en œuvre fragmentée des politiques de suivi et d'évaluation. Ainsi que l'indique le rapport de la CEPEJ, les systèmes de suivi et d'évaluation doivent faciliter l'amélioration de l'efficacité de la Justice et de la qualité du travail fourni par les tribunaux, et, dès lors, assurer une mise en œuvre plus cohérente des politiques.

Les méthodes appliquées vont d'études statistiques traditionnelles de la charge de travail, qui n'ont guère de conséquences, à des systèmes de rémunération fondée sur les prestations, dans lesquels le salaire d'un juge dépend du nombre de décisions qu'il a rendues. Le présent document propose un modèle issu de l'expérience qui décrit l'évolution des systèmes d'évaluation et de suivi des juridictions. Dans la mesure où les caractéristiques historiques, institutionnelles et politiques jouent un rôle important dans la définition des besoins de suivi et d'évaluation des administrations judiciaires, notre modèle ne vise pas à comparer les positions des différents pays, mais à aider chaque administration à trouver sa propre voie. A partir des données fournies, les chercheurs ont élaboré un modèle d'évolution en cinq étapes : collecte de données ; création d'un cadre normatif ; renforcement des institutions ; suivi et évaluation ; et responsabilité et action.

* L'étude se fonde essentiellement sur le rapport de la CEPEJ de 2006, qui concerne des données de 2004. Elle a été finalisée quant à son contenu en décembre 2007.

1. Introduction¹

La doctrine constitutionnelle occidentale de la fonction juridictionnelle implique que les systèmes judiciaires fonctionnent dans le cadre de l'État de droit, indépendamment des autres fonctions de l'État, dans le but de protéger les droits de l'homme et du citoyen. Dans ce cadre, les juges sont censés agir de manière impartiale et indépendante. Lorsqu'on pense au pouvoir judiciaire dans un pays démocratique, le principe constitutionnel qui vient directement à l'esprit des avocats et des professeurs de droit, c'est l'indépendance judiciaire. L'indépendance judiciaire constitue le thème central du droit constitutionnel, des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit à un procès équitable, c'est aussi la principale préoccupation des organisations internationales chargées du développement des systèmes judiciaires des pays membres. La question fondamentale que se posent toutes les parties et les avocats qui comparaissent à la barre pour plaider leur cause est la suivante : ce juge statuera-t-il sur mon cas sans préjugé ? À l'université, dans les cours de droit constitutionnel relatifs à la séparation des pouvoirs, l'indépendance judiciaire constitue également une question essentielle. L'autre question qui prend de plus en plus d'importance porte sur la responsabilité. Les formes traditionnelles de la responsabilité consistent essentiellement à protéger le droit fondamental à un procès équitable (figurant aussi à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme) et, jusqu'à récemment, elles étaient considérées comme suffisantes pour garantir le règlement équitable des conflits dans le cadre de l'État de droit, que ce soit en matière civile ou pénale ou en droit public.²

Cependant, à partir de la fin des années 1980, le rôle croissant des systèmes judiciaires dans la vie sociale des pays démocratiques³ et l'exigence croissante, de la part des contribuables et des électeurs, d'un fonctionnement plus efficace de l'État qui se fasse moins au détriment (émotionnel et financier) des personnes, ont commencé à influencer sur la manière traditionnelle d'envisager l'administration judiciaire, son organisation et ses valeurs fondamentales. Jusqu'alors, les démocraties européennes n'avaient pas pensé à l'organisation de l'accès à la Justice car il était considéré comme acquis que si l'indépendance judiciaire était garantie, dès lors l'accès à la Justice serait également garanti. Les bureaucraties en général et les administrations judiciaires en particulier étaient de plus en plus considérées comme une vieille machine monstrueuse, encombrée par beaucoup de lourdeur administrative et

¹ Les auteurs souhaitent remercier Philip Langbroek pour la direction qu'il a assurée et les commentaires précieux qu'il a formulés.

Ce travail a tiré profit de plusieurs projets de recherche coordonnés par l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires du Conseil national italien de recherche (IRSIG-CNR) avec le soutien financier du Programme AGIS de la Commission européenne et du programme FIRB du ministère italien des universités et de la recherche.

² Voir : C. Vile, « *Constitutionalism and the separation of powers* », Liberty Fund, Indianapolis 1998, p. 95.

³ C. Guarnieri et P. Pederzoli, « *The Power of Judges* », Oxford University Press, Oxford 2001

nécessitant de nombreuses réformes.⁴ En outre, il était souvent impossible pour les gens de savoir qui était responsable de quoi, ce qui était une cause de perte de temps et de frustration.

Les organisations bureaucratiques étaient plus intéressées par le respect des procédures formelles que par l'obtention de résultats concrets. Cela est dû au fait que des formes de responsabilité impliquaient de conserver une trace des événements procéduraux pertinents, à travers l'utilisation de registres et de formulaires papier. C'étaient les systèmes types utilisés pour certifier le respect de la procédure prescrite par les dispositions normatives. Ces outils ne tenaient pas compte d'éléments tels que l'efficacité ou la qualité du service, mais ne prévoyaient que la possibilité d'inspection et de contrôle du respect des procédures formelles. La distance entre des procédures formelles complexes et les besoins pratiques des personnes a également accentué la distance entre les individus et l'État en causant un manque de transparence.⁵ Toutefois, les choses devaient changer en raison d'une pression médiatique plus forte et du mécontentement de plus en plus important du public.

Les systèmes judiciaires, bien qu'un peu isolés du monde extérieur, ont néanmoins été affectés par ces événements. Rien ne permet de dire que, depuis la fin des années 1980, le fait de répondre aux attentes de « délai raisonnable » des parties et aux exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme est devenu un sujet de préoccupation majeur pour de nombreux pays d'Europe occidentale. Plusieurs enquêtes ont été réalisées pour mieux comprendre les mystères du système judiciaire que l'on croyait bien connaître par le passé. Le Rapport Woolf, diffusé en Angleterre et au Pays de Galles en 1996, a mis en lumière les obstacles organisationnels pesant sur la Justice ainsi que les inégalités subies par de nombreuses parties qui ne pouvaient saisir la Justice en raison du coût des procès longs et inefficaces. Aux Pays-Bas, le rapport du Comité Leemhuis a mis en lumière la question des obstacles organisationnels causés par l'impossibilité de l'organisation judiciaire de limiter les retards croissants devant les tribunaux et par l'inefficacité d'organisation. Parallèlement à ces rapports, il faut également mentionner le volume croissant d'affaires soumises à la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui doit statuer sur des affaires contre les États membres pour délais déraisonnables devant les tribunaux, sur la base de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

La réponse au problème inhérent à la nature des bureaucraties traditionnelles et à l'approche traditionnelle de l'administration judiciaire, semblait découler essentiellement des nouvelles doctrines libérales de l'école d'économie de Chicago et également de la nouvelle administration publique. La nouvelle administration publique est notamment issue des idées relatives aux organisations de qualité et d'apprentissage et aux indicateurs de qualité dans

⁴ H. R. v. Gunsteren, « The Ethical Context of Bureaucracy and Performance analysis », dans *Guidance, control, and evaluation in the public sector: the Bielefeld interdisciplinary project*, F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom et W. Wirth (dir.), De Gruyter, Berlin 1986, p. 267

⁵ Ibid., p.266

le cadre des théories en matière d'organisation.⁶ Les théories de la qualité des organisations comportent l'idée selon laquelle une organisation doit non seulement être capable de remplir ses missions de manière efficace et appropriée mais également être soucieuse de servir les usagers.⁷ L'organisation doit s'adapter aux besoins de l'utilisateur, en termes de qualité de service ou de produit. En outre, elle doit être en mesure de rendre compte de la qualité du service ou du produit.

En vue de permettre à l'organisation d'innover, de répondre aux demandes des usagers et d'améliorer la qualité, le suivi et l'évaluation ont pris une importance majeure. La nouvelle administration publique est toutefois en évolution constante. Le processus apporte non seulement une aide aux services publics pour s'adapter aux besoins de l'utilisateur/citoyen, mais il réoriente également les services publics vers de nouvelles technologies dans le sens d'une telle adaptation. Cela se vérifie notamment par le biais de l'utilisation de l'informatique, de différentes méthodes de gestion et à travers la création d'un environnement de travail encourageant la productivité. L'idée générale qui sous-tend ce mouvement est que la qualité des services et des produits aura pour résultat la satisfaction des usagers/citoyens.⁸ Il a été avancé que cette satisfaction pourrait elle-même favoriser la confiance du public⁹ et la légitimité du gouvernement.¹⁰

Un autre élément important concerne le souci croissant de responsabilité. Les mécanismes de responsabilité constituent la pierre angulaire du bon fonctionnement de la démocratie. Ils sont destinés à garantir que nul, qu'il s'agisse d'une institution publique, d'une organisation privée ou d'une personne physique, n'ait le pouvoir de régenter la vie des collectivités qu'il sert en dehors de toute justification fondée sur l'État de droit.¹¹ En outre, comme nous l'avons déjà indiqué, il s'agit d'un outil puissant permettant d'inciter une organisation traditionnellement isolée comme la justice à tenir compte des besoins des usagers. Il y a deux manières d'amener une organisation à rendre

⁶ J.-E. Lane, « *New Public Management* », Routledge, Londres 2000, A. Hondeghem (éd.), « *Ethics and accountability in a context of governance and new public management* », IOS Press OHMSHA, 1998 ; P. Senge, « *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization* », Doubleday currency, New York 1990 ; S. Murgatroyd et C. Morgan, « *Total quality management and the school* », Open University Press, Buckingham, Philadelphia 1994 ; W. A. Lindsay et J. A. Petrick, « *Total Quality and organisation development* », St. Lucie Press Boca Ration, Floride 1997

⁷ J. B. J. M. ten Berge, « Contouren van een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak », dans *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, P. M. Langbroek, K. Lahuis et J. B. J. M. ten Berge (dir.), W.E.J. Tjeenk Willink (G.J. Wiarda Instituut), Deventer 1998, p.29

⁸ EFQM, « Mission » disponible sur <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=60> 2006

⁹ G. Bouckaert et S. van de Walle, *Government and trust in government*, à la Conférence de l'EGPA, Finlande 2001

¹⁰ Ibid.

¹¹ M. J. C. Vile, « *Constitutionalism and the separation of powers* », Liberty Fund, Indianapolis 1998 p3 ; P. Selznick, « *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community* », University of California Press, Berkeley, Californi » 1992 ch. 9, U. Rosenthal, « Macht en controle op de macht: de dringende behoefte aan publieke controle », *Nederlands Juristen Blad* 2000, 34 vol., 1703 p., p.1703

compte de ses actions ;¹² l'une dans laquelle les citoyens sont passifs alors que l'organisation doit prendre des mesures visant à assurer la transparence du processus de prise de décisions et de prestation de services, tandis que l'autre requiert une action de la part des citoyens en leur qualité d'usagers des services publics, ceux-ci ayant le droit d'exiger des explications pour les mesures prises ainsi que le retrait ou la modification de ces mesures.¹³ Dans un cas comme dans l'autre, les données relatives aux activités de l'organisation publique doivent être collectées et rendues disponibles.

En conséquence, le cadre constitutionnel occidental traditionnel est en train de s'étendre pour intégrer les impératifs de qualité et d'efficacité organisationnelle afin de remplir les exigences de justice en Europe (article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). La législation de plusieurs pays a mis l'accent sur l'efficacité de la Justice. Le suivi et l'évaluation occupent une place de plus en plus importante en tant qu'outils permettant d'évaluer les situations et les résultats de la mise en place des politiques et de répartir des ressources de plus en plus faibles.

Bien que ce phénomène fasse l'objet d'une attention croissante, à la fois de la part des décideurs politiques et des administrations judiciaires, peu d'informations sont disponibles sur les expériences menées en la matière. Les quelques données disponibles concernant le fonctionnement des systèmes judiciaires font toutefois apparaître une mise en œuvre fragmentée des politiques de suivi et d'évaluation. Ainsi que l'indique le rapport de la CEPEJ,¹⁴ les systèmes de suivi et d'évaluation doivent faciliter l'amélioration de l'efficacité de la Justice et de la qualité du travail fourni par les tribunaux et, dès lors, assurer une mise en œuvre plus cohérente des politiques.

Le but de cette étude est d'analyser les systèmes d'évaluation (utilisés pour la collecte et l'analyse d'informations relatives aux normes spécifiques) et de suivi (utilisés pour la surveillance et le contrôle des tribunaux ou des unités individuelles/services des tribunaux) en fonctionnement dans six pays européens (France, Italie, Pays-Bas, Croatie, Serbie et Slovénie).¹⁵ En outre, l'étude tentera de vérifier les effets de ces systèmes sur la mise en œuvre des politiques. Les critères sous-tendant la sélection de cas reposaient sur deux facteurs. Le premier est que les membres de l'équipe de recherche ont étudié en profondeur les systèmes judiciaires de tous les pays choisis. Le second est que cette sélection nous permet de comparer l'évaluation et le suivi entre deux groupes de systèmes judiciaires : trois systèmes judiciaires de démocraties anciennement établies et trois systèmes judiciaires de démocraties récentes. Le choix de ces deux groupes va dans le sens de l'objectif du Conseil de

¹² M. A. P. Bovens, « *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organisations* », Cambridge University Press, 1998 ch. 3

¹³ Pour plus de détails sur la notion de participation voir : P. Selznick, « *The moral commonwealth : Social theory and the promise of community* », University of California Press, Berkeley, Californie 1992 p.314-318

¹⁴ Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) – Systèmes judiciaires européens - Édition 2006 (données 2004) p.70

¹⁵ Des précisions sur la sélection des pays sont données dans la partie consacrée à la méthodologie.

l'Europe de « favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu ». ¹⁶ Le présent document propose un modèle issu de l'expérience qui décrit l'évolution des systèmes d'évaluation et de suivi des juridictions.

Nous nous pencherons particulièrement sur le suivi et l'évaluation des activités et des résultats des tribunaux. Nous mettrons notamment l'accent sur la gestion des affaires conformément aux choix faits dans le rapport de la CEPEJ. Nous vérifierons, en particulier, la présence des mécanismes traditionnels et nouveaux de collecte des données, l'existence et l'évolution du cadre normatif adopté, le changement organisationnel et le renforcement des institutions ¹⁷ aux fins du suivi et de l'évaluation. La présence de mécanismes de responsabilité liés à ces mécanismes sera également abordée. Nous aimerions profiter de l'occasion pour faire remarquer que le suivi et l'évaluation ne se limitent pas à la gestion des affaires devant les tribunaux. Voici d'autres aspects dignes de considération : égalité, équité et intégrité, relations avec les usagers (accès à la Justice, confiance du public), qualité du travail effectué par le personnel autre que les juges, gestion et développement du personnel, indépendance et responsabilité.

2. Méthodologie

Les données de la CEPEJ sur l'évaluation et le suivi ont été utilisées comme base pour structurer notre cadre de recherche et notre analyse. Ces données ont été intégrées aux informations qualitatives et quantitatives déjà collectées dans plusieurs projets, rapports et études de recherche menés et réalisés par les membres du groupe de recherche et par leurs réseaux de recherche au cours des années précédentes. De plus, des questionnaires semi-structurés et des interviews ont été réalisés avec les personnes de contact de la CEPEJ.

En vue d'élaborer une étude plus solide et d'identifier des modèles communs et divergents, nous avons sélectionné une approche multiple pour les études de cas. Le modèle de l'étude de cas repose sur « *la logique qui relie les données à collecter (et les conclusions à tirer) aux questions initiales d'une étude.* » ¹⁸ En adoptant une approche essentiellement qualitative, le nombre de cas a été réduit à un faible nombre. La profondeur, l'ouverture et le détail de l'enquête qualitative, reposant sur un nombre limité d'affaires, ont été considérés comme des éléments plus enclins à faciliter la compréhension d'un phénomène complexe mais encore inexploré, tel que le suivi et évaluation des

¹⁶ http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/

¹⁷ Le renforcement des institutions consiste en la création de capacités de gouvernance. Cela implique le démantèlement et la reconstitution des anciennes organisations et institutions-- juridiques, administratives, économiques et sociales--, l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des institutions existantes, la restauration des institutions supprimées et le renforcement du professionnalisme des autorités. <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institutionbuilding.html>

¹⁸ R. K. Yin, « *Case Study Research: Design and Methods* » Sage Publishing, Beverly Hills, CA 2003 p.27

fonctions judiciaires. En fait, l'analyse préliminaire des données fournies par la CEPEJ, bien qu'elle soit très utile pour orienter la recherche, s'est avérée très limitée pour mieux saisir les caractéristiques et les dynamiques spécifiques des différentes initiatives de suivi et d'évaluation. L'utilisation d'un faible nombre de cas dans cette approche, tout en réduisant la possibilité de généraliser les constatations correspondantes par rapport à une approche plus quantitative basée sur un plus large éventail, est susceptible de générer de nombreuses informations détaillées qu'une approche plus quantitative ne pourrait pas fournir.¹⁹

À partir des données publiques fournies par la CEPEJ, un projet de recherche a été esquissé et des études de cas ont été identifiées. Les critères sous-tendant la sélection de cas reposaient sur deux facteurs. Le premier est que les membres de l'équipe de recherche ont étudié en profondeur les systèmes judiciaires de tous les pays choisis. Le second est que cette sélection nous permet de comparer l'évaluation et le suivi entre deux groupes de systèmes judiciaires : trois systèmes judiciaires de démocraties anciennement établies et trois systèmes judiciaires de démocraties récentes. L'importance de l'étude des différents aspects de l'administration judiciaire dans les pays récemment démocratisés sera expliquée au paragraphe 3.2 avec une référence aux études consacrées à la démocratisation. Il convient de souligner ici que le choix qui a été fait permet de prendre en compte les différences entre les expériences historiques, institutionnelles et juridiques. Ces différences ne sont pas une source de division et ne doivent pas être considérées comme telle ; il faut les considérer comme une richesse qui offre de nombreuses possibilités d'apprentissage mutuel. Cette richesse des expériences fait de l'Europe un extraordinaire laboratoire d'innovation et de changement. Le projet de recherche a été présenté au Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ -GT-EVAL) et a fait l'objet de discussions. Après la présentation et grâce à la fois à la contribution du Groupe de travail et à l'accès à l'ensemble de la base de données de la CEPEJ, le projet de recherche a été affiné.²⁰ Par ailleurs, nous avons calqué la définition de suivi et d'évaluation sur celle donnée par la CEPEJ. Par suivi, nous désignons les procédures et pratiques destinées à apprécier l'activité quotidienne des tribunaux et, en particulier, ce que les tribunaux produisent. Par évaluation, nous nous référons aux procédures et pratiques destinées à apprécier la performance des systèmes judiciaires avec un souci de prospection, en utilisant des indicateurs et des objectifs.

Pour les études de cas, les preuves ont été collectées auprès de multiples sources permettant des lignes d'enquête convergentes et la triangulation des données pour renforcer la validité de la recherche. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour collecter les données et informations destinées aux études de cas : recherche de documentation, collecte de documents, questionnaire électronique, interview, observation de l'environnement et observation sur le

¹⁹ M. Q. Patton, « *Qualitative Evaluation & Research Methods* », Sage Publishing, Newbury Park, CA 1990 p.13

²⁰ À ce stade, il a été décidé de remplacer la Hongrie et la Roumanie par la Croatie et la Slovénie. Cela a été fait pour plusieurs raisons parmi lesquelles la possibilité de faire une recherche sur place dans le court délai imparti au projet.

terrain. Différentes combinaisons ont été utilisées dans chaque cas afin de maximiser l'exactitude et la fiabilité des données, compte tenu des ressources limitées dont nous disposons.

En termes de recherche de documentation par pays, on a rassemblé des articles et des livres sur la doctrine constitutionnelle, la nouvelle administration publique, le suivi et l'évaluation, à l'aide de moteurs de recherche Internet et de bibliothèques universitaires. Des documents sur les cas nationaux ont également été rassemblés grâce à des méthodes analogues mais également avec le soutien d'experts locaux qui ont prodigué leurs conseils. Les documents politiques et législatifs ont pu être facilement trouvés sur les sites web des gouvernements français, italien et néerlandais. Dans le cas de la Croatie, de la Serbie et de la Slovaquie, des recherches ont également été menées sur les sites web d'organisations internationales, telles que ABA Celi, Usaid, etc., afin d'obtenir des documents autres que ceux fournis par les sites web des gouvernements.

Une attention spéciale a été accordée au choix de la(des) technique/s d'interview à utiliser. Il était important de sélectionner correctement l'outil permettant de fournir le type d'informations requises pour explorer au mieux ce domaine de recherche.²¹ Les procédures et les techniques d'analyse ont également été prises en compte à ce stade.²² Ce domaine de recherche étant un domaine dans lequel une recherche sectorielle relativement faible avait été menée (au moment où notre recherche a été menée), le choix s'est porté sur la sélection d'une méthodologie de recherche exploratoire²³ avec des interviews semi-structurées.²⁴ Le recours à cette approche permet d'être en mesure de traiter de nouvelles informations de manière structurée. Bien qu'un programme ait été établi, cette méthode prévoit la possibilité de s'adapter en vue de tirer

²¹ J. W. Creswell, « *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions* », Sage Publications, Inc., 1998, chapitre 7 ; I. Maso, « The interview as a dialogue », dans *The Deliberate Dialogue*, I. Maso et F. Wester (dir.), Université VUB, Bruxelles 1996 pp.7-14; C. A. B. Warren, « Qualitative Interviewing », dans *Handbook of interview research, context and method*, J. F. Gubrium et J. A. Holstein (dir.), Sage, Thousand Oaks, London, New Dehli 2001, pp.83-83; R. W. Shuy, « In person versus telephone interviewing », dans *Handbook of interview research, context and method*, J. F. Gubrium et J. A. Holstein (dir.), Sage, Thousand Oaks, London, New Dehli 2001, ch. 26, pp.537-555 ; C. Sellitz, M. Jahoda, M. Deutsch et S. Cook, « *Research methods in social relations* », Hold, Rinehart et Winston, 1966, chapitre 7

²² F. Wester, « The analysis of qualitative interviews », dans *The Deliberate Dialogue*, I. Maso et F. Wester (dir.), Université VUB, Bruxelles 1996, pp. 63-85 ; C. Sellitz, M. Jahoda, M. Deutsch et S. Cook, « *Research methods in social relations* », Hold, Rinehart et Winston, 1966, chapitre 11 ; J. W. Creswell, « *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions* », Sage Publications, Inc., 1998 chapitre 8

²³ C. Sellitz, M. Jahoda, M. Deutsch et S. Cook, « *Research methods in social relations* », Hold, Rinehart et Winston, 1966, en partie sur le modèle de recherche

²⁴ C. A. B. Warren, « Qualitative Interviewing », dans *Handbook of interview research, context and method*, J. F. Gubrium et J. A. Holstein (dir.), Sage, Thousand Oaks, Londres, New Dehli 2001, p.86 ; H. Mazeland et P. ten Have, « Essential tensions in (semi-) open research interviews », dans *The Deliberate Dialogue*, I. Maso et F. Wester (dir.), VUB University Press, Bruxelles 1996

profit des opportunités naissantes au fur et à mesure de la réalisation des interviews.²⁵ La méthode est suffisamment souple pour permettre à quelqu'un de demander d'autres informations ou pour permettre à l'expert de rappeler ses expériences qui n'auraient pas été mentionnées dans le questionnaire. Lorsque c'était possible, des interviews en tête-à-tête ont eu lieu. L'interview en tête-à-tête permet de suivre les expressions du visage, le langage du corps et le sens de l'humour propre à la profession, ces éléments constituant des informations qui donnent une meilleure compréhension particulièrement utile à cet égard.²⁶ Lorsque c'était possible, des instructions sur les questions ont été fournies aux experts en vue de leur permettre d'avoir une idée des sujets à discuter. Au cours du suivi, les interviews ont été retranscrites et le projet de document a ensuite été remis aux experts pour un contrôle des données et, le cas échéant, la collecte d'informations complémentaires. Dans les cas où les interviews en tête-à-tête n'étaient pas possibles en raison des contraintes de délai et financières, des interviews par téléphone ont été réalisées. Dans ces cas, les interviews ont également été retranscrites et le projet de document a ensuite été remis aux experts pour un contrôle des données et la collecte d'informations complémentaires.

Le choix des personnes interrogées a été guidé par le fait qu'il s'agit d'une recherche exploratoire et qu'un petit nombre d'experts en la matière pourrait fournir de meilleures informations – pour une analyse en profondeur de la réalité – qu'un échantillon représentatif. C'est pourquoi, en vue de sélectionner les experts les plus compétents pour fournir les informations recherchées, différentes approches de sélection ont été utilisées pour chaque cas national. Outre d'autres avantages, cela a également permis de tenir compte des différences organisationnelles et doctrinales existant entre les différents systèmes et de tirer pleinement profit des réseaux de recherche des chercheurs et des personnes de contact. Les sujets ont été sélectionnés pour leur capacité à donner des informations avec des connaissances particulières à transmettre.²⁷

Dans les cas des Pays-Bas et de la France, l'étude a fortement tiré profit des données collectées dans le cadre d'une recherche de doctorat menée par Gar Yein Ng entre 2002 et 2007. Concernant le cas italien, beaucoup de données et d'informations ont été tirées de recherches et d'études menées par l'Institut de recherche sur les systèmes judiciaires sur le thème de la qualité et de l'évaluation de la Justice au cours de la période comprise entre 2000 et 2007.

Les études sur la Croatie, la Serbie et la Slovénie ont été appuyées par des visites sur place effectuées par l'un des auteurs dans chaque pays entre octobre 2006 et avril 2007. Pour ces trois études de cas, des questionnaires électroniques écrits ont également été remis aux personnes de contact de la

²⁵ C. A. B. Warren, « Qualitative Interviewing », dans *Handbook of interview research, context and method*, J. F. Gubrium et J. A. Holstein (dir.), Sage, Thousand Oaks, Londres, New Dehli 2001 p. 87

²⁶ R. W. Shuy, « In person versus telephone interviewing », dans *Ibid.*(dir.), , pp. 541-545

²⁷ J. Platt, « History of the interview », dans *Handbook of Interview research*, J. F. Gubrium et H. J.a. (dir.), Sage Publishing, New Dehli, Londres 2001 p.49

CEPEJ. Ce questionnaire semi-structuré a été conçu spécialement à partir des questions du rapport de la CEPEJ (et des réponses nationales) concernant le suivi et l'évaluation. Les questions portaient sur les données manquantes, peu claires ou intéressantes qui nécessitaient d'être développées. Les réponses écrites de la Croatie et de la Slovénie ont été analysées et suivies par une seconde série de questions. Pour l'étude de cas relative à la Serbie, la réponse au questionnaire n'a pas été transmise dans les délais.²⁸ Pour remédier à ce manque de source, des preuves documentaires supplémentaires ont été collectées. À cet effet, on a eu recours à l'aide de l'expert local pour rechercher et analyser la documentation nationale et pour traduire les références correspondantes.

À partir des données collectées par la recherche de documentation, la collecte de données, des entretiens et l'observation directe, les études de cas ont été rédigées en décrivant chaque expérience nationale. Une analyse de second niveau a ensuite été menée à bien. À ce stade, une technique d'appariement des modèles a été utilisée pour comparer les différentes expériences nationales. L'appariement des modèles, la comparaison des éléments et des modèles découlant de la dynamique concrète des études de cas individuels, offrent l'occasion de mettre en lumière les tendances et éventuellement les relations de causalité entre les caractéristiques du contexte national, y compris la différence d'équilibre entre les valeurs constitutionnelles et la séparation des pouvoirs, les cadres juridiques, l'organisation judiciaire, les normes, les procédures et pratiques, les caractéristiques technologiques, le processus d'adoption et les résultats.

3. Cas

3.1. Suivi et évaluation en France, en Italie et aux Pays-Bas

Plusieurs éléments ont contribué à renforcer l'importance du suivi et de l'évaluation dans les systèmes judiciaires d'Europe occidentale. L'attention croissante portée aux activités et à l'administration judiciaires a joué un rôle particulièrement important. L'évolution du phénomène pénal, le développement de la fonction juridictionnelle,²⁹ le rôle croissant de l'administration de la Justice pour « définir 'qui obtient quoi, quand et comment' au sein de la société »,³⁰ et « le rôle croissant des organisations internationales telles que la Cour européenne des Droits de l'Homme et l'activisme des ONG telles qu'Amnesty International »³¹ ont certainement contribué à renforcer la sensibilisation et

²⁸ Ce retard a été causé par le changement de gouvernement en Serbie au moment où la recherche a été réalisée.

²⁹ C. N. Tate et T. Vallinder, « *The global expansion of judicial power* », New York University Press, New York 1995

³⁰ G. Di Federico, « Italy: A peculiar case », dans *The Global Expansion of Judicial Power*, C. N. Tate et T. Vallinder (dir.), New York University Press, New York 1995, pp.233-242

³¹ M. Velicogna et G. Y. Ng, « Legitimacy and Internet in the judiciary: A Lesson from the Italian Courts' Websites Experience », *International Journal of law and information technology*, Oxford Journals, Oxford University Press 2006, vol., p.371

l'intérêt du public pour le secteur de la Justice et pour la performance des systèmes judiciaires. De surcroît, la diffusion de nouvelles valeurs en matière d'administration publique et l'idée selon laquelle « l'administration de la Justice ressemble beaucoup à un service public ordinaire », ³² ont sensibilisé le public au fait que les acteurs des systèmes judiciaires devaient conquérir leur légitimité non seulement en participant au prononcé de « décisions de justice raisonnables mais également en fournissant des services appropriés. » ³³ Les parlements, les gouvernements et les ministres de la Justice de toute l'Europe ont été confrontés à des demandes croissantes de meilleurs services judiciaires, d'une organisation plus efficace des services, d'une plus grande responsabilité et, plus généralement, d'une « *modernisation* » de l'appareil judiciaire. Dans ce cadre général, les systèmes de suivi et d'évaluation ont été identifiés non seulement comme des outils puissants pour assurer la responsabilité mais également comme des outils puissants pour introduire des changements.

3.1.1. France

Qui assure le suivi et l'évaluation ?

Alors que la Constitution française de 1958 (Cinquième République) met l'accent sur la protection institutionnelle de l'indépendance de la Justice et de la liberté individuelle, elle est peu loquace quant à l'organisation de la magistrature à proprement parler ou quant au mode d'organisation de l'accès à la Justice. ³⁴ En conséquence, en identifiant qui assure le suivi et l'évaluation, on peut également identifier la structure et la hiérarchie de l'organisation judiciaire au sein de la juridiction de droit commun en France.

Le rôle du ministère de la Justice dans l'évaluation de la Justice en France est confirmé par les données de la CEPEJ. Le ministère de la Justice a appliqué les principes de justice développés dans le système juridique au fil des ans, pour servir de base à l'organisation. Ces principes comprennent l'accès (gratuit) à la Justice ; des juges indépendants et impartiaux ; un double degré de juridiction (c'est-à-dire la possibilité d'interjeter appel) ; l'application contrôlée du droit ; la publication des motifs des décisions ; et enfin les droits de la défense. ³⁵ Des juges sont à la tête de plusieurs directions au sein du ministère de la Justice, telles que la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (la direction de l'administration et des ressources) et la Direction des Services Judiciaires. Cette dernière prépare les projets de loi relatifs à l'organisation du système judiciaire, répartit les ressources humaines entre les juridictions et assure la gestion du personnel. Cependant, il y a aussi

³² M. Fabri et P. M. Langbroek (dir.), « *The challenge of change for judicial systems, developing a public administration perspective* », IOS Press OHMSHA, Amsterdam, Washington 2000, p.8

³³ Ibid.(dir.), pp.8-9

³⁴ G. Y. Ng, « *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances* », Law, Utrecht 2007 chapitre 11, introduction

³⁵ <http://www.justice.gouv.fr/justorg/principes.htm>

quelques fonctionnaires et hauts fonctionnaires non juges qui travaillent au sein de la direction.³⁶

Il existe un mécanisme au ministère de la Justice permettant d'assurer un contrôle, il s'agit de l'Inspection Générale des Services Judiciaires. Cet organe a d'abord été mis en place pour enquêter sur les juges au début d'une procédure disciplinaire. Il est désormais compétent également pour rendre compte de questions thématiques, telles que le rapport de 2003 sur l'évaluation des services administratifs régionaux, et pour remettre des rapports fonctionnels sur les activités des juridictions. Ces rapports sont, en général, à la disposition du public.³⁷

L'administration des cours d'appel relève de la responsabilité du premier président, du procureur général et de l'assemblée générale de la cour. Le premier président et le procureur général forment une dyarchie chargée d'administrer les tribunaux de grande instance de leur région.³⁸ En 1996, les services administratifs régionaux ont été créés pour apporter une assistance à la dyarchie des cours d'appel dans leur rôle de gestion de leurs régions. Les cours d'appel sont chargées de la répartition des ressources humaines (juges) entre les juridictions de leurs régions par le biais d'un contrat d'objectifs. Ce contrat fixe les objectifs des juridictions locales en termes de performances par rapport à leurs ressources et aux performances de l'année précédente.³⁹ Le service administratif régional est chargé de répartir les greffiers et les ressources humaines, et le chef du service administratif régional est chargé de rassembler les données pertinentes et d'élaborer un budget global basé sur les budgets de tous les tribunaux d'instance et de grande instance de la région ainsi que sur celui de la cour d'appel.⁴⁰ La dyarchie est chargée de répartir les juges à travers la région et de négocier le contrat d'objectifs avec les Présidents des tribunaux de grande instance. Elle est également responsable de la signature de contrats de performance avec le ministère de la Justice. Le rôle de la Cour d'appel a également été confirmé par les données de la CEPEJ.

Au niveau local, les juridictions (cours d'appel et tribunaux de grande instance et d'instance) sont gérées par une dyarchie composée du premier président et du procureur général de la cour en question.⁴¹ Cette dyarchie est responsable

³⁶ C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Qualité et justice en France », dans *L'Administration de la Justice in Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), lo Scarabeo, Bologne 2003 p.217

³⁷ Ibid.in (dir.), p.218

³⁸ M.-L. Rassat, « *La justice en France* », Presses Universitaires de France, Paris 1991, p.43

³⁹ C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Études par pays : France », dans *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Montrchrestien, Paris 2005, p.244

⁴⁰ C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Qualité et justice en France », dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), lo Scarabeo, Bologne 2003, p.219

⁴¹ C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Études par pays : France », dans *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M.

de la répartition des affaires entre les juges et les procureurs. Par ailleurs, le greffier en chef est chargé d'assurer l'administration générale de la juridiction en termes de ressources humaines et de gestion budgétaire.

Au sein des juridictions, les missions administratives sont réparties entre le Président de la juridiction, qui est chargé de l'administration interne, de la répartition des affaires entre les chambres et de la gestion des juges,⁴² et le procureur de la République, qui peut également assumer des missions administratives ; par exemple, l'affectation d'affaires aux audiences correctionnelles nécessite une décision conjointe du Président et du procureur de la République et on peut parler de « dyarchie » dans ce cas.⁴³ En outre, il y a l'assemblée générale qui est composée de tous les juges. L'assemblée générale se réunit au moins une fois par an pour discuter à huis clos des questions organisationnelles (notamment le calendrier) qui la concernent.⁴⁴ Enfin, la fonction du greffier en chef s'est vu attribuer de nouvelles responsabilités au sein des juridictions et elle est considérée comme le troisième pilier de la gestion, en créant ainsi un triumvirat non officiel de gestion des cours et tribunaux. Cependant, sa mission ne consiste qu'à assurer la bonne administration de sa juridiction et il/elle n'assume donc pas de mission judiciaire.⁴⁵ Les greffiers en chef sont responsables de la gestion des finances devant la cour des comptes.

Concernant la juridiction administrative, chaque tribunal ou cour a un premier président et des présidents pour chaque chambre. La gestion d'une juridiction ne dépend que du président, lequel est assisté du greffier en chef de ladite juridiction.⁴⁶ Le président de la cour ou du tribunal ne traite qu'avec le Conseil d'État en ce qui concerne la signature du contrat d'objectifs.⁴⁷ Le secrétaire général du Conseil d'État est responsable de l'organisation juridictionnelle et de la répartition des ressources humaines au sein de la juridiction administrative. Le secrétaire général est responsable de l'organisation des cours et tribunaux au sein de la juridiction administrative, devant le ministère de la Justice, tout en étant indépendant par rapport à celui-ci.⁴⁸ En 1987, une

Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Montrchrestien, Paris 2005, p. 218

⁴² R. Perrot, « *Institutions judiciaires* », Montschrestien, Paris 2004, p. 96

⁴³ Article L311-15-1 CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE (partie législative) ; voir aussi G. Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Law, Utrecht 2007, partie 11.1.1

⁴⁴ M.-L. Rassat, « *La justice en France* », Presses Universitaires de France, Paris 1991, p. 39

⁴⁵ T. Deschamps, C. Mouhanna et V. Michel, « La spécificité de l'administration française de la Justice : première approche » Institut International d'administration publique 2001, p. 44

⁴⁶ Ibid. p.220

⁴⁷ C. d'Etat, « Contrats d'objectifs des cours administratives d'appel de Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes et Paris » Conseil d'Etat 2002

⁴⁸ M.-L. Rassat, « *La justice en France* », Presses Universitaires de France, Paris 1991 ; C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Qualité et justice en France » dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Io Scarabeo, Bologne 2003

loi a créé les cours administratives d'appel.⁴⁹ Elles ont été créées pour traiter tous les appels afin de réduire les retards devant le Conseil d'État.⁵⁰ Il existe une commission du Conseil d'État qui statue sur la recevabilité des recours afin d'éviter une surcharge de travail.⁵¹ Au sein des tribunaux administratifs, le premier président est responsable de l'administration du tribunal en termes de gestion des services, de questions disciplinaires internes et d'organisation des audiences.⁵² Les greffiers de la juridiction administrative font partie de la fonction publique de l'État. Leur travail est différent de celui des greffiers de l'ordre judiciaire, en ce qu'ils ont pour mission d'améliorer la transparence de l'organisation du traitement des affaires.⁵³

Qu'est-ce qui fait l'objet de suivi et d'évaluation ?

Selon les données de la CEPEJ, l'évaluation de la qualité de l'organisation judiciaire est effectuée à l'aide d'indicateurs de performance et de productivité, mesurant le nombre d'affaires et la durée des procédures (parmi d'autres éléments).⁵⁴ Les données indiquent également que la fonction juridictionnelle a fixé des objectifs concernant les activités des tribunaux. Des objectifs sont fixés pour mesurer la performance des tribunaux et pour analyser les délais d'attente dans les procédures judiciaires à l'aide des données produites par la direction et à travers l'application des nouvelles lois de finances (LOLF-« *Loi organique relative aux lois de finances* »).⁵⁵

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles lois de finances, la création des services administratifs régionaux a permis un accroissement de l'objectivité déployée pour examiner l'activité des cours et tribunaux. Le ministère de la Justice et la magistrature française tentent désormais de gérer l'organisation conformément à des techniques de gestion, en particulier en utilisant l'informatique et en adaptant les règles de procédure. Cette objectivité soulève un débat sur la qualité sacrifiée par les juges dans leur hâte à clôturer toutes les affaires dans l'année.⁵⁶

La nouvelle loi de finances, qui est entrée en vigueur en janvier 2006, redonne une responsabilité financière aux autorités locales et aux différents organes de

⁴⁹ M.-L. Rassat, « *La justice en France* », Presses Universitaires de France, Paris 1991, pp. 67-68 ; L. N. Brown et J. Bell, « *French administrative law* », Clarendon Press, Oxford 1998, p. 53 ; C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Qualité et justice en France », dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), lo Scarabeo, Bologne 2003, p. 216 ; C. Debbasch, « *Droit administratif* », Economica, 2002, ch. 5 p. 713

⁵⁰ L. N. Brown et J. Bell, « *French administrative law* », Clarendon Press, Oxford 1998 p. 51

⁵¹ Ibid. p. 52-53

⁵² R. Perrot, « *Institutions judiciaires* », Montschrestien, Paris 2004, p. 222

⁵³ Ibid. pp. 93-94

⁵⁴ Voir réponses aux questions 57a-c

⁵⁵ Voir réponses aux questions 53, 54,

⁵⁶ D. Millet, « Quarante ans de budget de la justice », dans *Justices: ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans*, (dir.), Dalloz, 1999, p.145-6

l'État. Cette loi, tout en assignant une responsabilité financière, exige également que les personnes habilitées à dépenser en soient aussi responsables.⁵⁷ Cela implique que les budgets seront affectés sur la base de la productivité des juridictions. Cette loi s'applique à tous les services publics. Il y a toujours eu un débat au sein de la magistrature elle-même au sujet de la responsabilité des juges en termes de productivité et de réduction des délais, tout en rendant en même temps des décisions de haute qualité.⁵⁸ Le ministère de la Justice et le service administratif régional de Paris ont créé des normes permettant de mesurer la productivité des juridictions de manière équitable. La partie de la nouvelle loi de finances consacrée aux informations, impose que les budgets soient basés sur la productivité de l'année précédente.⁵⁹ Le critère de productivité des juridictions a été développé par les juges qui travaillent au service administratif régional de Paris et qui coopèrent avec le Conseil d'État en ce qui concerne l'établissement de critères objectifs permettant de mesurer la productivité de leur juridiction.

Il y a eu d'autres initiatives de la part du ministère de la Justice et des juridictions elles-mêmes concernant les politiques à mettre en œuvre en vue d'améliorer la qualité de la Justice et le suivi des avancées de ces initiatives peut également faire l'objet d'évaluation. Parmi les initiatives du ministère, on peut citer la loi d'orientation de 2002 visant à donner à l'organisation judiciaire un cadre en termes d'objectifs de politiques à mettre en œuvre. Ce cadre figurait dans l'annexe à la loi et les parties les plus importantes de cette annexe sont les parties I et IV. La partie I traite de l'amélioration de l'efficacité de la Justice au service du citoyen ; et la partie IV traite de l'amélioration de l'efficacité de l'accès au droit et à la Justice.

⁵⁷ P. Biju-Duval, J.-F. De Montgolfier, A.-M. Desgranges et O. Le Clercq de Lannoy, « Judicial Electronic Data Interchange In France », dans *Judicial Electronic Data Interchange in Europe: Applications, Policies and Trends*, M. Fabri et F. Contini (dir.), Editrice Lo Scarabeo, Bologne 2003, p. 220

⁵⁸ A. Garapon, « Les responsabilités des juges » disponible sur http://www.enm.justice.fr/centre_de_ressources/dossiers_reflexions/responsabilite/annexe3.htm

⁵⁹ LOLF, titre V, p22-27, C. Deffigier C. Deffigier, S. Gaboriau, D. Marshall, H. Pauliat et J.-M. Plazy, « Qualité et justice en France », dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évolution de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Lo Scarabeo, Bologne 2003, p. 242-245

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

Selon les données de la CEPEJ, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ne sont pas tenus de remettre un rapport annuel. Cependant, le travail de l'inspection générale et d'autres statistiques collectées par le ministère de la Justice fournissent des données suffisantes pour que le ministère de la Justice effectue des évaluations de performance sur une base trimestrielle.⁶⁰

Entre les cours d'appel et les tribunaux de grande instance et d'instance, il existe aussi un mécanisme de planification et de contrôle axé sur la productivité et le financement des juridictions. Des données très spécifiques sont échangées sur la productivité des cours et tribunaux. Les greffiers en chef des tribunaux de grande instance et d'instance remettent un rapport sur la performance et le nombre de juges et les ressources humaines dont ils ont besoin. Le service administratif régional établit un plan des besoins de la région et le remet à la dyarchie de la Cour d'appel aux fins de son examen (ledit examen étant fondé sur ce que le ministère de la Justice a l'intention d'accorder).⁶¹

Au sein des juridictions elles-mêmes, on a recours à une technologie basée sur les tableaux de bord (tableaux statistiques) pour obtenir des statistiques sur la productivité de la juridiction. Cependant, il n'y a officiellement aucune évaluation des performances des juges pris individuellement en termes de nombre d'affaires qu'ils jugent.

Tendances et questions problématiques

- Un cadre normatif fondé sur la nouvelle administration publique et les lois de finances
- Le discours sur le service public met en évidence le besoin de réforme.
- Lien croissant entre suivi et évaluation et responsabilité
- Organisation conservatrice, difficultés de changements, donc distance entre cadre normatif et réalité
- Rôle important des juges

3.1.2. Italie

Qui assure le suivi et l'évaluation ?

Tel que cela ressort des données de la CEPEJ, il existe deux grandes autorités responsables de l'évaluation des performances des cours et tribunaux. Cela est dû au fait que la magistrature italienne est régie par deux institutions : le

⁶⁰ Voir réponses à la question 51

⁶¹ G. Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Law, Utrecht 2007 partie 12.2.2.

Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice.⁶² En vertu de l'art. 104 de la Constitution, « la magistrature constitue un corps autonome et indépendant de tout autre pouvoir. » Cette indépendance est garantie par le Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil est indépendant du pouvoir exécutif et du ministère de la Justice et il est considéré comme l'organe autonome régissant la magistrature, c'est-à-dire à la fois les juges et les procureurs. Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé du recrutement, de la promotion et des mutations concernant les postes de magistrats ainsi que des mesures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs (art.105 de la Constitution italienne⁶³). Bien que, officiellement, la carrière de juge « doive reposer à la fois sur le mérite et l'ancienneté, en pratique, après plusieurs réformes votées dans les années 1960 et 1970, l'avancement en termes de statut et de traitement repose uniquement sur l'ancienneté. »⁶⁴ Des modifications ont été apportées récemment aux dispositions normatives concernant l'organisation judiciaire en vue de remédier à cette situation. En particulier, le décret-loi D.lgs. n. 160/2006, tel qu'il a été modifié par la loi L. 111/2007, a établi officiellement un nouveau système d'évaluation du professionnalisme, des capacités, des compétences et de la productivité des juges (en fonction du nombre et des caractéristiques des affaires traitées). De plus, il prévoit que les candidats à des postes de management soient évalués sur la base de critères comme l'expérience acquise en matière d'encadrement et de gestion, et qu'une attention particulière soit accordée aux résultats obtenus par les candidats et aux formations relatives à l'organisation et au management qu'ils ont suivies. Leurs capacités personnelles d'organisation et de management et leur degré de maîtrise des outils informatiques doivent également être pris en considération.

Le Conseil joue aussi un rôle croissant dans la réglementation formelle de l'organisation des cours et tribunaux et des parquets. Le Conseil supérieur de la magistrature approuve, en particulier, les plans d'organisation des juridictions (tablette) « qui constituent une description très détaillée de l'organisation de l'administration et des critères utilisés pour répartir les affaires au sein des cours et tribunaux. »⁶⁵

Les services administratifs qui apportent leur soutien au fonctionnement de la juridiction sont placés sous l'autorité du ministère de la Justice. Le ministère « est chargé de l'organisation et du fonctionnement des administrations judiciaires (approvisionnement, informatique, personnel administratif, budgets,

⁶² M. Fabri, D. Carnevali, F. Contini, C. Dallara et F. Sibilla, « Quality and Justice in Italy », dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Lo Scarabeo, Bologne 2003, p. 262

⁶³ Conformément aux règles de l'organisation judiciaire, les nominations, les affectations et les mutations, les promotions et les mesures disciplinaires concernant les magistrats sont du ressort du Conseil supérieur de la magistrature.

⁶⁴ M. Fabri, D. Carnevali, F. Contini, C. Dallara et F. Sibilla, « Quality and Justice in Italy », dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Lo Scarabeo, Bologne 2003, p.263

⁶⁵D. Carnevali, F. Contini, M. Fabri et M. Velicogna, « Information and communication technologies for public prosecutor's offices: Italy » Irsig 2007, p.7

etc.). »⁶⁶ En vertu de l'art. 110 de la Constitution : « Sous réserve des compétences du Conseil supérieur de la magistrature, il appartient au ministre de la Justice de veiller à l'organisation et au fonctionnement des services qui ont trait à la Justice. » Il est important de faire remarquer, toutefois, que même si une « nouvelle législation, adoptée en 1993 pour régir la sélection des directeurs du secteur public, ouvre l'accès à tous les postes de direction du ministère de la Justice également aux non-magistrats, en brisant le monopole des magistrats pour exercer ces fonctions »,⁶⁷ le nombre de magistrats occupant des postes de direction au ministère est encore prédominant.⁶⁸

Dans la cadre du récent processus de réforme de l'organisation judiciaire, le D.lgs. 240/2006 a aussi introduit d'importants changements concernant le management, l'affectation des ressources, la formation et les statistiques. Le D.lgs. 240/2006 instaure notamment une décentralisation du ministère destinée à augmenter l'efficacité et à réduire les coûts. Il faudra attendre un peu pour observer les résultats concrets de cette réforme, dont la mise en œuvre n'est pas encore terminée.

Au niveau des juridictions, les présidents des cours et tribunaux sont chargés de « l'administration de la juridiction » et de l'administration et de l'organisation des ressources humaines et matérielles de la juridiction.⁶⁹ Les cours et tribunaux sont organisés indépendamment conformément à des plans d'organisation triennaux élaborés par les présidents des cours et tribunaux et approuvés par le Conseil supérieur de la magistrature. Les fonctions organisationnelles et les pouvoirs hiérarchiques des présidents des cours et tribunaux ont été progressivement affaiblis au fil des ans afin d'assurer l'indépendance juridictionnelle interne des juges.⁷⁰ En conséquence, « d'importantes niches 'd'indépendance fonctionnelle' »⁷¹ ont été créées au sein des juridictions. « Cela signifie que le juge ... [a], à lui seul, la possibilité de devenir autonome dans son travail quotidien et d'ignorer les contraintes organisationnelles qui affectent, en principe, le fonctionnement de l'administration publique. Les magistrats peuvent, par exemple, fixer leurs horaires de travail, adapter certaines procédures organisationnelles à leurs besoins personnels, établir des critères personnels pour le classement des dossiers. » Cela affecte clairement et rend plus problématique la possibilité de suivi et d'évaluation de leurs activités. Les présidents des cours et tribunaux se sont plaints du fait que plus leurs performances sont bonnes, plus le risque est grand que les fonds et ressources humaines affectés à leurs juridictions soient réduits.

⁶⁶ M. Fabri, D. Carnevali, F. Contini, C. Dallara et F. Sibilla, « Quality and Justice in Italy », dans *L'Administration de la Justice en Europe et l'évolution de sa qualité*, M. Fabri, P. M. Langbroek et H. Pauliat (dir.), Lo Scarabeo, Bologne 2003p.264-265

⁶⁷ *ibid.* p. 270-272

⁶⁸ *ibid.* p. 273

⁶⁹ *ibid.* p.277-278

⁷⁰ *ibid.* p.278

⁷¹ *ibid.* p.278

Qu'est-ce qui fait l'objet de suivi et d'évaluation ?

L'évaluation des activités des systèmes juridictionnels était traditionnellement assurée par le ministère de la Justice⁷² en collaboration avec l'Institut national italien de statistique (ISTAT). Elle était réalisée à travers la collecte de données statistiques.

Cependant, à partir des années quatre-vingt-dix, la pression croissante de l'Administration publique italienne, les demandes croissantes de réduction des coûts, d'amélioration des services et de transparence accrue ont donné lieu à l'adoption d'un certain nombre de règles relatives à l'évaluation et au suivi des activités de l'Administration publique. Avant les années 1990, la seule référence normative générale⁷³ figurait à l'art. 97 de la Constitution qui dispose : « Les offices publics sont organisés par la loi de manière à assurer le bon fonctionnement et l'impartialité de l'administration. » En 1990, une loi a été adoptée en matière de procédure administrative (loi 241/1990, récemment modifiée par la loi 15/2005), elle fixe un cadre général pour l'Administration publique en ce qui concerne ces questions. « L'activité administrative poursuit des objectifs établis par la loi et elle est gérée selon des critères de coûts, d'efficacité, de publicité et de transparence, conformément aux modalités prévues par la loi et par les autres dispositions régissant les procédures uniques ainsi que par les principes de la réglementation communautaire. » En outre, dans le cadre de la réforme de la fonction publique, introduite par les décrets-lois 29/1993, et eu égard aux principes de la nouvelle administration publique, il y a eu une tentative d'introduire des pratiques de gestion dans l'Administration publique, en particulier concernant le développement des instruments d'évaluation de l'efficacité et des mécanismes de récompense correspondants ; et l'établissement de mécanismes de contrôle de gestion (définis dans la loi 77/1995) « visait à vérifier l'état de réalisation des objectifs des programmes (en se fondant sur les objectifs et non sur les modalités de leur réalisation), à travers l'analyse des ressources acquises et la comparaison entre les coûts et la quantité/qualité des services. »⁷⁴

L'idée était de donner « plus de responsabilité pour la gestion de l'Administration publique. Cela a été fait en donnant aux dirigeants des pouvoirs et responsabilités accrus ainsi que des rémunérations adaptées aux responsabilités et aux résultats. »⁷⁵

En outre, dans le décret-loi 286/1999, concernant « la réorganisation et le renforcement des mécanismes et des outils de suivi et d'évaluation des coûts, des performances et des résultats de l'activité de l'administration publique

⁷² Une Direction Générale des statistiques spécifique a, en particulier, été créée au sein du Service de l'organisation judiciaire, du personnel et des services par le D.L. 300/1999 et le D.P.R. 55/2001

⁷³ I. Sigismondi et M. Velicogna, *La sfida della valutazione nel sistema giudiziario: tra norma e prassi*, at XX Congresso Nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP) Bologne, Italie 2006

⁷⁴ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019386.pdf>

⁷⁵ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019386.pdf>

conformément à l'art.11 L. 59/1997 », il est prévu que l'administration publique se dotera d'outils (art.1-1) adéquats pour : 1) assurer la légitimité, la régularité et la pertinence de l'action administrative, 2) vérifier l'efficacité, le bon fonctionnement et les coûts de l'action administrative, 3) évaluer la performance du personnel qualifié et 4) évaluer les choix réalisés dans la mise en œuvre des plans et programmes en termes de conformité entre les résultats obtenus et les objectifs prédéterminés.

En raison de ces changements normatifs, un certain nombre de changements institutionnels et organisationnels ont été mis en place. En 2002, par exemple, il a été institué, au sein du ministère de la Justice, le Service de contrôle interne -Secin- (d.P.R. n° 315/2001), avec pour mission de « vérifier, à travers des évaluations comparatives des coûts et des performances, la réalisation des résultats, la gestion correcte et rentable des ressources et l'impartialité et le bon déroulement de l'action administrative. »⁷⁶

En ce qui concerne la collecte des données auprès des cours et tribunaux, tel que cela ressort des données de la CEPEJ, chaque année les présidents des cours et tribunaux sont tenus de remettre des rapports très détaillés sur leur volume de travail (affaires engagées, typologies des affaires, décisions, durée, etc.) en suivant les indications données par la Direzione Generale di Statistica. Comme cela a été indiqué, les juridictions italiennes sont caractérisées par une forte autonomie interne et externe. En conséquence, l'organisation de chaque juridiction varie sensiblement en fonction des orientations locales. L'hétérogénéité organisationnelle de la répartition des 165 tribunaux de première instance à travers le pays, est renforcée par la différence de taille des

⁷⁶ Le Service de contrôle interne est responsable des activités suivantes :

L'évaluation de la qualité des décisions rendues dans le cadre de la mise en œuvre des plans, des programmes et d'autres instruments stratégiques utilisés dans la détermination des politiques. L'évaluation porte sur la correspondance entre les résultats obtenus et les objectifs fixés (voir article 1(1)(d) du décret-loi n° 286 du 30 juillet 1999) ;

Les activités d'évaluation stratégiques et de contrôle visent à vérifier, dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de détermination des politiques par les organes compétents, la mise en œuvre concrète des indications figurant dans les instructions et d'autres documents de nature politique.

Les activités concrètes concernées consistent à la fois dans l'analyse préalable et a posteriori de la correspondance entre les objectifs opérationnels préétablis et les décisions opérationnelles exécutées (et/ou leurs dérivés par rapport à ces objectifs). Le Service examine également les ressources humaines, financières et matérielles affectées à la poursuite de ces objectifs. Il cherchera également à identifier tous obstacles et toute responsabilité pour défaut d'application, en tout ou partie, des solutions éventuelles.

Les services de contrôle interne fonctionnent en coordination avec les offices de statistique créés conformément au décret-loi n° 322 du 6 septembre 1989. Ces services établissent, au moins une fois par an, un rapport sur les résultats des analyses réalisées avec des propositions d'amélioration du fonctionnement des différentes administrations.

Le Service effectue des analyses, notamment à la demande du ministre, sur des politiques et des programmes spécifiques de l'administration et fournit des indications et des propositions sur les systèmes généraux de contrôle au sein de l'administration dans son ensemble (voir article 6 du décret-loi n° 286 du 30 juillet 1999).

http://www.giustizia.it/sito_trad_inglese/uff_coll/en_serv_controllo_interno.htm

administrations (par exemple, le tribunal de première instance de Bassano del Grappa comporte officiellement 9 magistrats et 8 magistrats honoraires, tandis que le tribunal de première instance de Naples comporte officiellement 348 magistrats et 232 magistrats honoraires)⁷⁷ et par la différence de répartition des procès ainsi que par la différence de typologies d'infractions à juger dans chaque territoire.

Les responsables des juridictions, directement désignés et spécialement formés par le ministère de la Justice, travaillent avec une autonomie limitée sous la surveillance et sous les directives du président du tribunal ou de la cour. Dans le nouveau cadre d'évaluation, basé sur l'appréciation des résultats, « Chaque responsable de juridiction doit définir, après une discussion ouverte avec [... le président du tribunal ou de la cour], les objectifs organisationnels à atteindre. Par la suite, un conseil nommé par le ministre de la Justice évaluera les responsables des juridictions sur la base des résultats qu'ils ont pu atteindre. La particularité de ce système de contrôle est que les présidents des cours et tribunaux [...] , qui sont en charge de la gestion de l'administration dans son ensemble, ne sont pas évalués. » En même temps, la possibilité pour le responsable de juridiction de réaliser les objectifs organisationnels ne relève souvent pas de ses compétences.

L'ambitieux effort déployé par le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature au moment de cette recherche, a pour but le passage de la simple collecte de données statistiques pour des raisons institutionnelles à l'évaluation de l'activité du système judiciaire à l'égard de l'utilisateur/de la demande de justice. Actuellement, les données statistiques sur l'utilisateur/la demande et l'offre de justice sont collectées en toute « autonomie et synergie » par Istat et le ministère de la Justice. Le ministère de la Justice est compétent en matière de collecte des données relatives aux procédures civiles et pénales. Istat, qui était auparavant compétent pour collecter toutes les données, se « réoriente de plus en plus vers les enquêtes sociologiques sur la nature des procès , la typologie, le contexte familial et socio-économique des sujets (personnes physiques et morales) qui recourent au système judiciaire et sur les motivations du recours. »⁷⁸ La première fonction de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données statistiques porte sur la transparence de l'action administrative. À cet égard, Istat et le ministère de la Justice publient conjointement le « rapport sur l'état de la Justice italienne. » La seconde fonction, qui prend une importance croissante, concerne l'utilisation des données statistiques à l'appui de l'activité de prise de décisions du ministère, de ses services et du Conseil supérieur de la magistrature.

⁷⁷ Données obtenues sur le site web officiel du Conseil supérieur de la magistrature

⁷⁸ F. De Santis et V. Terra Abrami, « Misurare la giustizia: una collaborazione Istat-Ministero della giustizia » disponible sur <http://www.istat.it/istat/eventi/settimanaconf/interventi/DeSantisTerraAbrami.pdf> 2004 p.2

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

Bien que l'administration de la juridiction conserve une trace formelle de chaque événement procédural, afin que les parties et les autorités de contrôle puissent vérifier la régularité des activités,⁷⁹ et même si des systèmes de traçabilité automatisée des affaires ont été uniformément mis en place sur le territoire national depuis les années quatre-vingt-dix, les études de terrain révèlent un niveau élevé d'hétérogénéité et une faible qualité des données. Le personnel des cours et tribunaux regrette que Re.Ge., l'ancien système de traçabilité des affaires en matière pénale, développé à partir de 1989 en tant que substitut aux registres sous format papier, n'ait pas été conçu pour la récupération de données et enregistre de faibles performances eu égard à sa mission, mais il ne s'agit que d'un exemple. En général, la faible qualité de données et les retards importants dans l'enregistrement des données ont pour conséquence de porter atteinte à la fiabilité des données officielles. Cela entraîne parallèlement une diminution de la confiance et la non-utilisation des informations découlant de ces données. En outre, la collecte des données est souvent considérée comme un exercice vain. Ces problèmes sont largement reconnus à la fois aux niveaux central et local. L'une des conséquences de ce phénomène est que, dans de nombreux cas, des systèmes parallèles ont été développés au niveau local en vue de contribuer au suivi et à l'évaluation des activités des juridictions à des fins de gestion. Tel que cela ressort des données de la CEPEJ, un système (« Cruscotto ») est en cours de développement par le ministère de la Justice au moment de cette recherche, en collaboration avec le Conseil supérieur de la magistrature, pour évaluer la performance des cours et tribunaux. Le système repose sur la collecte de données statistiques et produit une analyse concernant l'évaluation de l'activité des juridictions. L'objet de l'application informatique est de permettre « une connaissance profonde des administrations judiciaires, en vue d'un meilleur usage et d'une meilleure répartition des ressources conformément aux nécessités réelles qui résultent d'un suivi constant. L'objectif final est de permettre au ministère d'affecter des ressources sur la base des indications émanant de mécanismes objectifs de collecte et non selon la fréquence et la force des demandes venant de la base. »⁸⁰ De plus, le système doit fournir au Conseil supérieur de la magistrature des « données numériques concernant la quantité et la qualité du travail des magistrats. »⁸¹ Cela devrait aussi permettre l'évaluation des capacités professionnelles et de la productivité des magistrats. Le problème de la qualité des données déjà collectées et des autres informations à collecter pour permettre au système de fonctionner, demeure entier.

⁷⁹ F. Contini et. Mohr, *Riconciliare indipendenza e accountability nei sistemi giudiziari*, au XX Congresso Nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP) Bologne, Italie 2006

⁸⁰ N. I. Cerato, « Intervento di Nicola Cerrato » disponible sur <http://www.giustizia.it/ministro/uffstampa/15-10-04.htm>

⁸¹ Circolare n. 16103/2003 del Consiglio superiore della magistratura

Tendances et questions problématiques

- Attention croissante accordée aux questions de suivi et d'évaluation
- Influence croissante des institutions européennes comme le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en faveur du suivi et de l'évaluation
- Création de nouvelles unités au niveau central pour soutenir le/veiller au processus de suivi-évaluation
- Problèmes relatifs à la collecte de données en ce qui concerne la qualité et l'harmonisation
- Suivi et évaluation au niveau central, perçus au niveau des juridictions comme imposés et inutiles / menace pour l'indépendance

3.1.3. Pays-Bas⁸²

Qui assure le suivi et l'évaluation ?

Avant le changement apporté à la loi sur l'organisation judiciaire en 2002, les cours et tribunaux se trouvaient dans un état de désordre organisationnel en raison du problème de locaux et d'une structure double au sein du personnel. Les juridictions et leur organisation ne pouvaient pas faire face aux changements intervenus dans la société (par exemple, l'augmentation du nombre d'affaires). La structure organisationnelle était formellement rigide, avec une structure pour les magistrats et leur personnel juridique et une structure pour les directeurs et leur personnel administratif. L'absence de structure de communication au sein des juridictions signifiait que les magistrats ne savaient pas vraiment ce qui se passait au niveau du personnel d'assistance (services administratifs et juridiques) et le personnel administratif ne savait pas ce que faisaient les magistrats. Il n'y avait même pas assez de salles dans les palais de justice pour attribuer à chaque magistrat un lieu de travail convenable. D'où un manque de coordination dans le travail des juridictions et l'absence d'éthique professionnelle spécifique à chaque palais de justice pour les magistrats.⁸³

En 1998, le Comité Leemhuis a publié un rapport intitulé « Rechtspraak bij de Tijd » qui esquissait l'idée d'un Conseil de la magistrature (Raad voor de Rechtspraak) ainsi qu'un processus plus général de modernisation de l'organisation judiciaire. Le Comité souhaitait également et en premier lieu adopter une approche intégrée en matière de gestion avec le directeur de la juridiction (directeur bedrijfsvoering), qui n'est pas un magistrat, ainsi qu'avec les dirigeants magistrats et, en second lieu, développer la notion de gestion intégrale.⁸⁴ En 2001, les lois adoptées ont créé une base légale pour la mise en œuvre de la gestion intégrale au sein des juridictions. La création de la gestion intégrale a, en effet, donné lieu à une fonction distincte pour les

⁸² Ce paragraphe est une version résumée tirée de : G.Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, pp.75-79

⁸³ P. M. Langbroek, K. Lahuis et J. B. J. M. ten Berge (dir.), « *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal* », W.E.J. Tjeenk Willink (G.J. Wiarda Instituut), Deventer 1998

⁸⁴ Même si ces changements législatifs ont eu lieu à la fin des années 1990, le processus de changement a, en réalité, débuté en 1989.

magistrats en ce qui concerne leurs rôles judiciaires et de direction, de telle sorte que la fonction du président de juridiction et du président de chambre, tout en étant des fonctions de direction, ne porte pas atteinte à leurs missions judiciaires.⁸⁵

Le directeur de la juridiction est officiellement censé apporter son assistance au conseil d'administration. Cependant, s'agissant, en raison de sa profession, du seul poste de direction au sein de l'organe d'administration, on a estimé qu'il était pratique de rendre le directeur également responsable de l'administration de la juridiction. Le directeur a la double mission de trouver un moyen d'assurer aux magistrats l'environnement et le matériel dont ils ont besoin en vue d'accomplir leur travail et d'assurer la qualité et un nombre suffisant de membres du personnel administratif rattaché aux magistrats.⁸⁶ Les présidents de chambres sont responsables devant le conseil d'administration de la juridiction. Le conseil d'administration, tout en étant pleinement responsable de la juridiction dans son ensemble, travaille en conjonction avec les présidents des chambres en vue d'assurer le respect des normes organisationnelles.

Les tribunaux de première instance comportent au maximum cinq chambres (en vertu de la loi), mais ils en ont en général quatre.⁸⁷ Après janvier 2002, les chambres sont devenues des divisions individuelles, organisationnelles, dotées d'une responsabilité formelle pour gérer leurs budgets de manière indépendante. La direction de chaque chambre est assurée par le président de chambre (sectorvoorzitter – un magistrat) et le coordinateur de chambre (un dirigeant au sein d'une chambre - non-magistrat) (approche intégrée). Chaque juridiction comporte un organe d'administration (rechtbankbestuur) composé du président du tribunal ou de la cour, des présidents de chambres et du directeur de la juridiction (directeur bedrijfsvoering). Cet organe assume conjointement la responsabilité collégiale de l'organisation de la juridiction dans son ensemble et chaque membre est nommé par décret royal pour six ans.⁸⁸

Le 1^{er} janvier 2002, le Conseil de la magistrature a pris la responsabilité d'une partie de la gestion et de l'organisation des cours et tribunaux. Il a été créé tout particulièrement pour agir en tant que tampon entre les magistrats et le monde politique, de telle sorte que, du point de vue organisationnel, les juridictions n'aient de relation qu'avec le Conseil à l'exclusion du ministre de la Justice. Bien que le parlement ait une responsabilité constitutionnelle en matière

⁸⁵ P. P. T. Bovend'Eert et C. A. J. M. Kortmann, « Het Courtpacking plan van het kabinet Kok », *Nederlands Juristenblad* 2000, 36 vol., 1769 p.1770-1771

⁸⁶ C. Slothouber, « De Organisatie-aspecten van de verhouding tussen rechters en ondersteuning », dans *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, P. M. Langbroek, K. Lahuis et J. B. J. M. ten Berge (dir.), W.E.J. Tjeenk Willink in samenwerking met G.J. Wiarda Instituut, Deventer 1998 p. 136-7

⁸⁷ Tous les tribunaux comportent les chambres principales : civile, pénale, administrative et de canton (kanton). Certains comportent une autre chambre chargée des affaires concernant la jeunesse et la famille ou une juridiction militaire, par exemple, voir Réglementation Nationale (landelijke regelingen) <http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Landelijke+regelingen/>

⁸⁸ Wet op de rechterlijke organisatie 2002, article 15

d'organisation des cours et tribunaux, en vertu de l'article 116 de la Constitution, il n'a pas pour mission d'entrer dans les détails mais de faciliter, par le biais de la législation, la bonne organisation des juridictions.

Le Conseil de la magistrature est l'autorité considérée comme responsable de l'évaluation de la qualité de la fonction juridictionnelle.⁸⁹ Il a été créé par le biais des changements apportés à la loi de 2002 sur l'organisation judiciaire (partie 6). Ses principales missions, en vertu de l'article 91(1) de la loi sur l'organisation judiciaire, sont les suivantes : préparer le budget du Conseil et des cours et tribunaux ; répartir les ressources budgétaires entre les juridictions ;⁹⁰ apporter un soutien en termes de gestion des juridictions ; surveiller la gestion des juridictions ;⁹¹ encourager la qualité judiciaire et l'application uniforme du droit ; et mener des actions nationales en ce qui concerne la politique relative au personnel. En vertu de l'article 91(2), en vue d'accomplir ses principales missions, le Conseil doit veiller à l'automatisation et à la fourniture d'informations au sein des juridictions ; à l'hébergement et à la sécurité ; à la qualité des procédures de travail et à l'organisation des juridictions ;⁹² aux questions relatives au personnel ; et aux ressources matérielles en général. Quant au ministère de la Justice, il a des compétences analogues pour surveiller le Conseil de la magistrature.

C'est le Project Versterking Rechterlijke Organisatie- PVRO (le Projet de renforcement de l'organisation judiciaire), initiative à la fois ministérielle et juridictionnelle, mis en place en 1999 pour indiquer aux tribunaux locaux comment devenir plus efficaces et fournir de meilleurs services, qui constitue le fondement initial du Conseil. Un modèle de qualité a également été créé pour ce projet sur la base du modèle de l'Institut néerlandais pour la qualité (Instituut Nederlandse Kwaliteit), un modèle inspiré par l'EFQM⁹³.

Bien que le Conseil de la magistrature soit responsable de l'évaluation de la qualité de l'organisation judiciaire, la responsabilité de l'organisation judiciaire est partagée entre les juridictions, le Conseil de la magistrature et le ministère de la Justice. Par ailleurs, la responsabilité est non seulement prévue dans le droit primaire et dérivé mais également dans des documents sur la politique à mener, tels que les plans et rapports annuels.

⁸⁹ Voir question 55 du rapport de la CEPEJ ; en vertu de l'article 84 de la loi de 2002 sur l'organisation judiciaire, le Conseil est composé de (un maximum de) cinq personnes nommées par décret royal pour six ans. Deux de ses membres ne sont pas magistrats.

⁹⁰ Plus particulièrement, il élabore le budget annuel de l'ensemble de l'organisation judiciaire, lequel est utilisé ensuite par le ministère dans le projet de loi de finances présenté au parlement.

⁹¹ Il est compétent pour interroger les administrateurs des juridictions et leur demander des informations, pour donner des conseils généraux et des instructions générales en matière de gestion, pour suspendre ou annuler les décisions des administrateurs des juridictions et pour résilier les contrats des administrateurs des juridictions pour incompétence.

⁹² Le Conseil de la magistrature assume des responsabilités supplémentaires consistant à créer des procédures de travail comportant des objectifs, à développer des politiques de qualité, à répartir les capacités d'une juridiction à traiter des affaires et à assurer la présentation uniforme des jugements.

⁹³ EFQM = Fondation européenne pour la gestion de la qualité

Qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?

Selon les données de la CEPEJ, l'évaluation de la qualité de l'organisation judiciaire est effectuée à l'aide d'indicateurs de performance et de productivité, mesurant le nombre d'affaires et la durée des procédures (parmi d'autres éléments).⁹⁴ Les données indiquent également que la fonction juridictionnelle a fixé des objectifs concernant les activités des tribunaux. Ces objectifs sont fixés pour mesurer les retards devant les chambres civiles, pénales et administratives des cours et tribunaux et pour analyser les délais d'attente dans les procédures judiciaires en ayant recours aux statistiques.⁹⁵

Sur la base d'une autre recherche réalisée, cela peut être développé et clarifié en ajoutant qu'il y a eu également des mesures prises au sein des juridictions elles-mêmes pour évaluer et suivre les procédures de travail au niveau interne au sein des juridictions.⁹⁶ Cela découle du calendrier national pour 2005-2008,⁹⁷ à travers lequel elles fournissent des données sur l'organisation et les méthodes de travail au sein des juridictions (jamais réalisé par le passé). L'intention était d'utiliser ces données pour permettre une certaine uniformité de pratique dans l'organisation des juridictions. Un des objectifs est de développer l'utilisation des informations à travers une technologie moderne au sein de l'organisation, en particulier pour le traitement des affaires dans le cadre des travaux préparatoires des juridictions. Cet objectif, à l'instar de celui consistant à analyser et à décrire les méthodes de travail, consiste à fournir davantage d'informations sur les travaux préparatoires, à adopter des technologies et à adapter l'organisation en créant une infrastructure technique.⁹⁸

Il ressort clairement de la politique et de la recherche menées au sein des juridictions qu'il est nécessaire de trouver des définitions permettant de distinguer précisément les typologies des affaires. C'est utile à la fois pour la gestion des affaires au sein des juridictions et pour le financement des juridictions. À cet effet, l'intention est de créer des règles relatives au respect des délais, à l'uniformité du droit et à la spécialisation au sein des juridictions. L'évaluation de ces aspects implique également l'amélioration de la transparence et, partant, de la qualité de la Justice.⁹⁹

En termes de suivi, les données de la CEPEJ indiquent qu'il y a un examen régulier des activités des cours et tribunaux en ce qui concerne le nombre d'affaires engagées, les décisions rendues et les affaires ajournées ainsi que la

⁹⁴ Voir réponses aux questions 57a-c

⁹⁵ Voir réponses aux questions 53, 54,

⁹⁶ G.Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, pp.122-123

⁹⁷ Agenda van de Rechtspraak, [http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/53FC109D-30E3-4AAA-BD35-75DE8955D6FB/0/Agenda Raad.pdf](http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/53FC109D-30E3-4AAA-BD35-75DE8955D6FB/0/Agenda%20Raad.pdf) pp.20-21

⁹⁸ Voir également G.Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, p.84

⁹⁹ G.Y. NG, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, pp. 136-137

durée des procédures. Il est également indiqué qu'il existe un suivi régulier des performances des cours et tribunaux en termes d'évaluation de la productivité.¹⁰⁰ Il a été expliqué ci-dessus qu'une partie des objectifs politiques est de donner des définitions plus précises des différents types d'affaires soumises aux cours et tribunaux. Le but est notamment d'adopter une norme nationale pour le suivi et l'évaluation de ces activités particulières. À ce stade, il doit être mentionné ici que le suivi n'implique pas nécessairement le contrôle. Dans ce cas, les informations rassemblées dans le cadre des procédures d'évaluation et de suivi sont utilisées à des fins juridiques pour apporter un soutien aux juridictions.¹⁰¹

Une autre recherche indique que les activités des juridictions relatives à la gestion des affaires ne se limitent pas aux seuls chiffres.¹⁰² Il existe aussi un suivi régulier des activités de tout le personnel administratif chargé du travail préparatoire ou des magistrats, qu'ils travaillent sur des affaires, qu'ils suivent une formation visant à développer certaines compétences ou qu'ils effectuent des tâches administratives. À ce stade, le suivi est réalisé par les dirigeants magistrats au sein des juridictions pour améliorer l'efficacité des juridictions ou des chambres. La gestion (c'est-à-dire l'évaluation et le suivi) des magistrats et d'autres membres du personnel des juridictions demeure une fonction relevant des juridictions.

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

Les données de la CEPEJ indiquent que les rapports d'activité annuels sont utilisés pour suivre et évaluer la qualité de l'organisation judiciaire aux Pays-Bas. Au niveau national, les activités d'évaluation et de suivi sont rendues transparentes pour le ministère de la Justice et le corps législatif à travers le Rapport Annuel officiel (Jaarverslag). En 2005, elles ont permis de présenter la productivité globale en fournissant des données sur les affaires engagées (pondérées), les affaires clôturées (pondérées), la productivité relative aux affaires engagées (pondérées), les frais de justice et la productivité ainsi que les finances.

Cependant, le Rapport Annuel est un document officiel servant de compte rendu qui doit être produit conformément au droit et aux politiques mises en œuvre. Le calendrier évoqué ci-dessus constitue un autre document officiel de ce type. Ce n'est pas un document annuel mais il établit plutôt une sorte de manifeste pour la fonction juridictionnelle en termes d'objectifs organisationnels sous forme de plan quadriennal. Il doit être rendu compte de l'exécution de ce plan dans les rapports annuels.

Entre le Conseil de la magistrature et les cours et tribunaux, il existe aussi un mécanisme de planification et de contrôle axé sur la productivité et le

¹⁰⁰ Voir réponses aux questions 52 a-e

¹⁰¹ G.Y. NG, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, pp. 180-182

¹⁰² A. M. Sturm, W. D. ten Have et M. M. E. Donders, « Eindrapport: Uitkomsten Pilot Project Kwaliteit Rechtbank Roermond » 2002

financement des juridictions. Des données très spécifiques sont échangées sur la productivité et les projets des juridictions. Chaque juridiction doit présenter un plan officiel et un rapport annuel (contrôle) dans un délai donné (cycle). Par la suite, de nombreuses informations sont également échangées entre le ministère de la Justice et le Conseil, étant donné le rôle du ministère dans le financement de la magistrature dans son ensemble.¹⁰³

Au sein des juridictions elles-mêmes, une technologie est utilisée pour produire des statistiques sur la productivité au sein de chaque chambre et pour le tribunal ou la cour dans son ensemble. Cependant, un autre outil est également utilisé dans le suivi et l'évaluation des activités des juridictions, il s'agit du système de qualité RechtspraakQ. Il a développé des normes de productivité pour calculer le respect des délais pour chaque affaire, le pourcentage d'ajournements, la participation des magistrats à plusieurs activités d'organisation et le mouvement des affaires. Pour la qualité (de la gestion des affaires), des critères ont été établis concernant la qualification des magistrats, la rapidité et le respect des délais ainsi que l'uniformité du droit.¹⁰⁴ C'est un système national permettant aux juridictions de comparer et d'opposer leurs normes et de favoriser les discussions et la communication entre elles. Un système logiciel a été élaboré pour RechtspraakQ afin de collecter et de mesurer les données (stuurhut en meetsysteem).

Tendances et questions problématiques

- 3 niveaux de suivi et d'évaluation organisés
- Système imparfait, considéré comme en cours de perfectionnement
- Collecte de données harmonisées
- Évaluation complète du travail de l'organisation et du travail individuel, possible mais contradictoire
- Lien superficiel entre données et responsabilité
- Changements constitutionnels et législatifs profonds
- Rôle important des magistrats dans la mise en œuvre des changements

3.2. Évaluation et suivi en Croatie, Serbie et Slovaquie

Au cours des deux dernières décennies, l'écroulement des régimes autoritaires et totalitaires en Europe orientale et la démocratisation consécutive de ces régimes constituent, sans aucun doute, l'un des événements politiques et historiques les plus importants du siècle passé. Dans ce contexte, l'administration de la Justice est devenue l'un des éléments clés du processus de transition. La mise en place d'un système judiciaire indépendant, équitable et efficace est de fait essentiel pour qu'un pays rompe avec son passé autoritaire. Les cours et tribunaux sont devenus des acteurs majeurs de ce processus de démocratisation car ils contribuent à l'élaboration de nouvelles

¹⁰³ G.Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, pp.81-82

¹⁰⁴ G.Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Anvers 2007, pp. 136-137

législations, à l'adaptation d'anciennes règles au nouveau contexte et permettent d'empêcher l'exercice arbitraire du pouvoir.¹⁰⁵

De plus, selon la littérature consacrée à la transition démocratique et à la consolidation de la démocratie,¹⁰⁶ l'existence d'un système judiciaire indépendant et opérationnel constitue le fondement même de l'État de droit. Comme l'indiquent les principaux ouvrages consacrés aux études sur la démocratisation, le niveau de l'État de droit dans un régime donné reflète la qualité démocratique de ce régime.¹⁰⁷ Dans ce contexte, le but de la réforme juridique et judiciaire est de faire passer les systèmes juridiques de leur passé de régimes autocratiques et d'économies communistes à l'État de droit et à l'économie de marché. Les institutions judiciaires créées dans des contextes non démocratiques doivent, en particulier, être réformées en vue de les adapter à de nouveaux contextes et missions démocratiques.¹⁰⁸

Au cours des dix dernières années, le Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres acteurs internationaux, a organisé et mis en œuvre plusieurs programmes et activités visant à soutenir et promouvoir la réforme de la magistrature dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'introduction d'outils d'administration de la Justice était l'un des principaux objectifs de ces programmes. C'est pourquoi de nombreuses « agences » des anciens pays membres ont commencé à mettre en œuvre, dans le cadre des programmes de coordination du Conseil de l'Europe et des programmes d'assistance de l'UE, des projets et des techniques de suivi et d'évaluation judiciaire déjà en application dans les pays

¹⁰⁵ Larkins C. M. Larkins, « Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis », *The American Journal of Comparative Law* 1996, 44 vol., 605-626 p. ; M. Krygier, A. Czarnota et W. Sadurski (dir.), « *Rethinking The Rule of law after Communism* », CEU Press, Budapest 2006

¹⁰⁶ La liste des principales contributions concernant les études relatives aux transitions démocratiques est longue, voici ci-après certains des principaux ouvrages : G. O'Donnell, P. C. Schmitter et L. Whitehead (dir.), « *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspective* », Johns Hopkins Press, Baltimore, MD. 1986, G. Pridham, E. Herring et G. Sanford (dir.), « *Building Democracy? The international Dimension of democratization in Eastern Europe* », Leicester University Press, London 1994, J. J. Linz et A. Stepan, « *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* », Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996 ; S. Bartole et P. Grilli di Cortona, « Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: élites, istituzioni e partiti, [Democracy transition and consolidation », dans *Cee: elites, parties and institutions*], (dir.), Giappichelli, Torino 1997 ; L. Morlino, « *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe* », Oxford University Press, Oxford 1998 ; L. Morlino, « *Democrazie e democratizzazioni, [Democracy and democratization]* », Il Mulino, Bologne 2003

¹⁰⁷ J. J. Linz et A. Stepan, « *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* », Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996 ; L. Diamond et L. Morlino (dir.), « *Assessing the Quality of Democracy. Theory and Empirical Analysis* », Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005

¹⁰⁸ M. K. Dietrich, « Legal and judicial reform in Central Europe and the Former Soviet Union » dans *World Bank Papers* 2000; R. Gargarella, « In Search of Democratic Justice: What Courts Should Not Do: Argentina, 1983-2002 », dans *Democratization and the Judiciary*, S. e. a. Gloppen (dir.), Frank Cass, Londres 2004

d'Europe occidentale. Dans les Balkans, toutefois, « la résolution de problèmes souvent très difficiles de ressources et d'infrastructure et de législation souvent désuète régissant les cours et tribunaux, ainsi que l'obtention d'un soutien pour les changements des processus de gestion, représente un défi. »¹⁰⁹ En observant les résultats de ces activités, il faut faire remarquer que l'introduction des outils d'administration judiciaire s'est avérée plus difficile et plus longue qu'initialement prévue. D'un point de vue général, l'expérience des pays d'Europe orientale a révélé que la réforme du système judiciaire représente un secteur politique majeur, extrêmement réticent aux changements et particulièrement menacé par les influences des acteurs politiques. Par ailleurs, dans certains pays, le personnel judiciaire n'était pas correctement formé pour mettre en œuvre des projets sophistiqués de suivi et d'évaluation des juridictions. Enfin, dans de nombreux pays, les pratiques de suivi et d'évaluation n'ont été introduites que pour respecter formellement les indications du Conseil de l'Europe et les critères d'adhésion à l'UE, et ne sont que rarement appliquées actuellement.

Il en découle que, très souvent, les juridictions et les ministères « n'ont pas accès à des données fiables concernant les procédures et les décisions de justice, ce qui rend difficile la justification des allégations de retards et d'inefficacité, en empêchant de développer des solutions fondées sur des informations statistiques solides au lieu d'être fondées sur des anecdotes. »¹¹⁰ En conséquence, « même si les ministères et/ou les juridictions reconnaissent qu'un grand nombre de problèmes posés aux juridictions sont dus à des méthodes inefficaces (plutôt qu'à un manque important de ressources ou à une législation insuffisante, lacunes certes fréquentes), ils ont du mal à développer des alternatives réalistes. »¹¹¹

La présente section diffère de la section précédente car une brève description sera donnée des changements et des bouleversements politiques ayant affecté la magistrature. Le but est de mieux faire comprendre les programmes de modernisation judiciaire et leur succès (ou leur échec).

3.2.1. Croatie¹¹²

Structure judiciaire et principales réformes

¹⁰⁹ H. Gramckow, « CAN US-TYPE COURT MANAGEMENT APPROACHES WORK IN CIVIL LAW SYSTEMS? EXPERIENCES FROM THE BALKANS AND BEYOND », *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, 2005 p97-120 p. 100

¹¹⁰ Ibid. p.103

¹¹¹ Ibid. p.103

¹¹² Les données et informations relatives au suivi et à l'évaluation des juridictions en Croatie ont été essentiellement tirées du rapport 2006 de la CEPEJ. Nous avons approfondi ces données par le biais d'interviews réalisées par Cristina Dallara en Croatie en avril 2007, ainsi que grâce à une interview réalisée par Gar Yein Ng en Croatie en mai 2007 auprès d'un expert juridique croate. Les auteurs tiennent à remercier le professeur Uzelac, de la faculté de droit de l'université de Zagreb, pour toutes les informations qu'il a fournies.

En Croatie, les premières élections post-yougoslaves ont ouvert la porte aux forces nationalistes conduites par l'Union démocratique croate (HDZ) sous la direction de l'ancien général partisan et dissident politique Franjo Tudjman. Le HDZ a gagné l'élection de 1990 grâce à l'expression anti-communiste de l'identité croate.¹¹³ En décembre 1990, la nouvelle Constitution a été adoptée, elle prévoit un système mixte à la fois présidentiel et parlementaire avec d'importants pouvoirs pour le président. Celui-ci a pu façonner la nouvelle Constitution de manière à l'adapter à ses propres ambitions dans un esprit parfaitement autoritaire. Durant toute la décennie 90, la politique croate a été en fait marquée par un style de gouvernance autoritaire, avec un isolationnisme international et une suspicion à l'égard de tout type d'organisation supranationale telle que l'UE.¹¹⁴

Concernant la magistrature, Uzelac indique, d'un point de vue juridique formel, que la Constitution de 1990 prévoyait une nouvelle réglementation et un nouveau statut pour la fonction juridictionnelle.¹¹⁵ Les changements sont surtout apparus à l'occasion de l'introduction de la séparation des pouvoirs et dans les garanties de l'autonomie et de l'indépendance de la fonction juridictionnelle. La Constitution comprenait également certaines dispositions imprécises quant au statut des magistrats ; la fonction judiciaire était définie comme « inamovible » mais avec certaines exceptions rendant difficile et opaque l'interprétation de cette disposition.¹¹⁶

A cet égard, Cohen nous rappelle que, moins de six mois après sa prise de pouvoir, Tudjman avait déjà remplacé 280 fonctionnaires judiciaires.¹¹⁷ Les lois controversées, adoptées conformément aux dispositions constitutionnelles, ont donné au ministre de la Justice d'importants pouvoirs de nomination et de révocation du personnel. Les hauts fonctionnaires du ministère étaient en mesure de décider si les magistrats disposaient des qualités humaines et de la capacité civile pour exercer leurs responsabilités. Ainsi, les nouvelles dispositions sont apparues avoir pour objet la purge des anciens juges et procureurs communistes, en permettant leur remplacement par de nouveaux magistrats qui soutenaient le gouvernement de Tudjman. Cela implique également une diminution des qualifications professionnelles et des compétences des magistrats, en réduisant le niveau déjà faible d'*autonomie* et

¹¹³ M. Baskin et P. Pickering, « Former Yugoslavia and Its Successors », dans *Democracy, the Market and Back to Europe: Post-Communist Europe*, S. L. Wolchik et J. L. Curry (dir.), Rowman & Littlefield, Lanham 2007 (à venir)

¹¹⁴ D. Jovic, « Croatia and the European Union: a long delayed journey », *Journal of Southern Europe and the Balkans* 2006, 8 vol., 85-103 (19) p.

¹¹⁵ A. Uzelac, « Role and Status of Judges in Croatia », dans *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, P. Oberhammer (dir.), MANZ'sche, Vienne 2000

¹¹⁶ Article 120 : un juge ne peut être relevé de ses fonctions que 1. à sa propre demande ; 2. s'il est frappé d'une incapacité permanente pour remplir ses fonctions ; 3. s'il a été condamné pour une infraction pénale le rendant inapte à exercer une fonction judiciaire ; 4. si, conformément à la loi, il en est ainsi décidé par le Conseil supérieur de la magistrature de la République, en raison de la commission d'un manquement grave à la discipline (Ibid.in (dir.),).

¹¹⁷ L. J. Cohen, « Post-Federalism and Judicial Change in Yugoslavia: The Rise of Ethno-Political Justice », *International Political Science Review* 1992, 13 vol., 301-319 p.

de *cohérence*. Uzelac indique que les réformes judiciaires des années 90 devraient plutôt être qualifiées d'absence de réforme ou d'anti-réforme.¹¹⁸ L'absence de stratégie de développement à moyen et long terme constituait un message clair adressé à la magistrature. En conséquence, jusqu'à la fin des années 90, il y a eu une fuite importante de magistrats vers d'autres professions juridiques. La plupart des magistrats ayant quitté la magistrature étaient parmi les plus qualifiés et expérimentés ; cela a aussi contribué à l'affaiblissement de la professionnalisation de la magistrature croate.

Au début de l'année 2000, certaines lois importantes appuyées par les décisions de la Cour constitutionnelle ont été adoptées en vue de modifier et de moderniser le fonctionnement et la structure organisationnelle de la magistrature croate. Certains de ces changements portaient sur les missions des présidents des cours et tribunaux, qui sont les premiers concernés par le suivi et l'évaluation des juridictions. Le ministère de la Justice nomme les présidents, bien qu'il ait été allégué que cela n'est pas toujours fait de manière transparente. Néanmoins, selon les observateurs internationaux, la situation semble s'améliorer (à la fois pour les juges et les présidents). Il existe également une inspection judiciaire au sein d'un service du ministère de la Justice. Elle effectue des contrôles des activités et enquête sur les réclamations adressées au ministère de la Justice. Le président d'une juridiction est chargé du suivi des activités administratives de sa juridiction. L'art. 61, alinéa 2, de la loi sur les cours et tribunaux dispose : « Pour les missions d'administration des juridictions, le ministre de la Justice s'en remet au président de la juridiction. » Théoriquement, le ministère de la Justice est habilité à évaluer les performances des systèmes de gestion des juridictions.

Aujourd'hui, en ce qui concerne l'évaluation de la performance des magistrats au sein des juridictions, le rapport de la CEPEJ indique que « Le président de juridiction et les Conseils judiciaires des juridictions évaluent la performance individuelle des magistrats et remettent des rapports d'évaluation périodiques. Très peu d'efforts systématiques sont faits pour effectuer une évaluation générale de la performance de la juridiction. »

Qui assure l'évaluation et le suivi et qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?

D'après le rapport de la CEPEJ, les cours et tribunaux sont tenus d'élaborer un rapport d'activité annuel. En Croatie, les juridictions ont toujours collecté des données statistiques sur leurs propres activités. Chaque juridiction possède un service de statistiques et il existe une unité de l'organisation judiciaire au sein du ministère de la Justice. Elles disposent de données découlant d'enquêtes datant de deux décennies. Les données sont fournies par les juridictions. Le règlement des cours et tribunaux (prenant la forme d'un arrêté du ministère de la Justice) constitue la référence normative de la collecte de données. La collecte de statistiques est considérée comme l'une des activités de l'administration judiciaire (art. 4, alinéa 2, p. 11 du règlement des cours et

¹¹⁸ A. Uzelac, « Role and Status of Judges in Croatia », dans *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, P. Oberhammer (dir.), MANZ'sche, Vienne 2000

tribunaux). Cependant, les rapports statistiques annuels actuels utilisent des termes désuets et les critères de collecte des statistiques sont également dépassés. Ils tiennent essentiellement compte du nombre d'affaires résolues et d'affaires pendantes, ainsi que de l'évolution de l'arriéré.

Le ministère de la Justice utilise ces données. Les rapports statistiques annuels ne sont mis sur Internet que depuis deux ans. Les statistiques ne sont devenues politiquement et professionnellement intéressantes que dans le cadre de l'adhésion à l'UE, compte tenu des critiques européennes concernant le mauvais fonctionnement du système de justice croate. D'après les interviews que nous avons réalisées par le passé, les données étaient collectées automatiquement et de manière impartiale, précisément parce qu'elles étaient considérées comme non pertinentes (c'est-à-dire que personne n'en tenait compte). Concernant l'utilisation des données, elles sont utilisées essentiellement pour suivre les activités des juridictions en vue d'élaborer des politiques pour les lieux de travail. Elles ne sont pas utilisées dans d'autres contextes.

Un suivi régulier des activités des juridictions a été mis en place en ce qui concerne le nombre d'affaires engagées, le nombre de décisions, le nombre d'affaires ajournées et la durée des procédures. Ce suivi est effectué par l'intermédiaire du service de statistiques des juridictions, sous la surveillance du président de la juridiction et conformément aux dispositions générales du règlement des cours et tribunaux (art. 124-130). Les juges et l'administration des juridictions doivent remplir une fiche lorsqu'une affaire a été clôturée. Lorsque la fiche est remplie, elle est envoyée au service de statistiques. Cependant, les fiches sont parfois imprécises et leur méthodologie est en partie défectueuse, en particulier en ce qui concerne le suivi de la durée des procédures. Par exemple, alors que les affaires qui durent deux, cinq ou dix ans font partie des principaux problèmes concernant la majorité des procès importants, la fiche statistique n'établit de distinction qu'entre les affaires clôturées en moins d'un an et les affaires datant de plus d'un an. Il n'y a pas non plus d'indication distincte concernant la durée des procédures abandonnées, de telle sorte qu'elles influencent les données moyennes relatives à la durée des affaires sur lesquelles il a été réellement statué.

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

Le président de la juridiction est à la fois juge et administrateur judiciaire. La personne occupant ce poste est responsable devant le Président de la Cour suprême¹¹⁹ ainsi que devant le ministre de la Justice, ce dernier étant chargé

¹¹⁹ La Cour suprême de la République de Croatie, conformément à l'article 22 de la loi sur les cours et tribunaux, assure l'application unifiée du droit et de l'égalité des citoyens. Elle examine les questions de jurisprudence en cours, statue en appel contre des jugements de tribunaux de première instance et dans le cadre de recours extraordinaires contre des jugements rendus par des tribunaux de première instance, le Tribunal supérieur de commerce et le Tribunal supérieur correctionnel ; elle statue sur les demandes de protection de la légalité contre les jugements du tribunal administratif, statue sur les renvois d'autres juridictions pour statuer sur des affaires individuelles et sur les conflits de juridiction entre les cours et tribunaux de la République de Croatie, s'il s'agit de la juridiction qui leur est directement supérieure. Elle est également chargée de

de nommer le président de la juridiction. Concernant la collecte de statistiques, en pratique, le président de la juridiction collecte les données et les communique au ministère de la Justice. Cependant, certains présidents établissent leurs propres statistiques afin de pouvoir gérer leurs juridictions de manière plus efficace. Ces données ne sont pas communiquées au ministère de la Justice.

L'innovation est très difficile au sein des juridictions en raison de la crainte de changement existant au sein des systèmes juridictionnels. Les principales activités de l'administration des grosses juridictions sont exercées dans les chambres civiles et pénales par les présidents de chambres, qui assistent le président dans les grosses juridictions. En Croatie, il y a 220 cours et tribunaux pour 4 millions d'habitants. Il n'est pas aisé de tirer des conclusions générales sur la pratique de l'administration des juridictions pour toutes les cours et tous les tribunaux, étant donné que leurs tailles sont extrêmement variables. Par exemple, le nombre de magistrats d'une juridiction varie entre 173 et 3.

Concernant l'évaluation des performances, nos interviews révèlent que l'évaluation de chaque magistrat, toujours faite par vote à bulletin secret des membres du Conseil supérieur de la magistrature, doit donner lieu à l'une des quatre appréciations suivantes : « le magistrat est au-dessus de la moyenne » ; « le magistrat est efficace » ; « le magistrat est satisfaisant » et « le magistrat n'est pas satisfaisant. » En ce qui concerne les performances générales de la juridiction, très peu d'efforts systématiques sont faits pour rendre les évaluations raisonnables. Généralement, quelqu'un d'autre possède les données et évalue la performance fondée sur les données en fonction des besoins du moment.

Quant au développement de la gestion des juridictions, de nombreux projets sont en cours (concernant par exemple la mise en place d'un système intégré de gestion des affaires et de dispositifs de médiation judiciaire), mais la plupart de ces initiatives en sont à leurs balbutiements et n'ont pas encore été mises en œuvre en totalité.

L'initiative la plus importante en matière de gestion des affaires semble être le projet de réduction du nombre d'affaires en retard, lancé par le nouveau Président de la Cour suprême, Branko Hrvatin (nommé en 2005). Celui-ci a commencé par réunir des données sur toutes les procédures d'une durée supérieure à cinq ans et à les suivre de près, en demandant à tous les présidents de juridiction de rendre compte régulièrement du déroulement de ces procédures. Il a aussi introduit la notion de suivi intégral des délais, en insistant sur le fait que le délai court à partir du dépôt initial de la demande. Cela constitue un changement important : en effet, auparavant, si une affaire était renvoyée devant une autre juridiction, on considérait que c'était une « nouvelle » affaire, et l'on ne tenait donc plus compte du délai qui s'était

la formation professionnelle des magistrats et effectue d'autres tâches prescrites par la loi. La Cour suprême harmonise la jurisprudence dans le cadre de ses chambres et à travers ses décisions.

écoulé jusqu'au renvoi. Le projet de Branko Hrvatin a déjà donné quelques résultats dans les cas les plus graves de durée de procédure¹²⁰.

En particulier, dans le cadre du « système intégré de gestion des juridictions », on tente de concevoir un système statistique capable de détecter les causes des retards. Il est prévu que des statistiques et des rapports de gestion soient produits automatiquement. Des données devraient être collectées lors de toutes les grandes étapes d'une procédure. Le lancement du nouveau système est prévu pour 2008/2009. En guise de solutions intermédiaires, deux outils statistiques sont mis en place. La Cour suprême utilise une application web pour collecter des données et superviser ainsi l'arriéré de toutes les juridictions. Le ministère de la Justice croate, quant à lui, a développé une autre application web, qui fournit des statistiques électroniques ; elle doit permettre de déterminer si les juges atteignent les objectifs de rendement qui leur ont été fixés (en vertu d'une loi croate de juillet 2007). Actuellement, ces deux applications requièrent une entrée manuelle des données. Il est prévu de les connecter à la base de données du système intégré de gestion des juridictions, en vue de la production de rapports standardisés.

Par ailleurs, un projet pilote est en cours pour les fichiers électroniques. Le problème est que les projets pilotes sont considérés comme contre-nature et donc impopulaires en Croatie – les magistrats aiment les solutions générales, par exemple des lois applicables à toutes les juridictions. Cependant, les fichiers électroniques devraient générer plus de transparence et d'indicateurs et le suivi ne sera plus réalisé uniquement sur la base du nombre d'affaires (résolues, pendantes et en retard). Les indicateurs seront beaucoup plus précis et montreront que quelque chose doit être fait (et quoi).

¹²⁰ D'après un entretien mené par courrier électronique avec le professeur Uzelac (faculté de droit, université de Zagreb) le 22 novembre 2007.

Tendances et questions problématiques

- Cadre normatif pour le suivi et l'évaluation bien développé
- Suivi institutionnel faible
- Aucun service ni aucune administration spécial(e) pour la gestion des juridictions, ni au sein du ministère ni au sein de la Cour suprême
- L'influence politique cause encore quelques problèmes de transparence.
- La méthode de collecte des données s'améliore.

3.2.2. Serbie¹²¹

Structure judiciaire et principales réformes

En Serbie, le système judiciaire né de la transition qui a suivi la disparition de la RFY¹²² a continué de fonctionner selon l'ancien modèle de subordination au pouvoir politique. Il était, de fait, subordonné au parti dominant jadis appelé Parti communiste yougoslave, qui est ensuite devenu le parti socialiste de Milošević.¹²³ Au cours de cette période, environ neuf cents des 2000 magistrats en poste dans l'ensemble du système judiciaire serbe ont été révoqués et remplacés. Le système judiciaire issu des dix ans de gouvernement de Milošević était faible, aussi bien du point de vue professionnel que matériel.

Immédiatement après la chute de Milošević, la première mesure prise par le gouvernement par intérim de Koštunica¹²⁴ en 2000 a été de rétablir l'ancienne législation relative au système judiciaire et d'annuler toutes les décisions prises par Milošević révoquant les magistrats qui s'étaient opposés à la fraude et à la manipulation électorales encouragées par le régime (en particulier, lors des élections de 1996). Il convient de souligner ici qu'une éventuelle purge de la magistrature est devenue une question brûlante après la Révolution

¹²¹ Les données et informations sur le suivi et l'évaluation des juridictions en Serbie découlent essentiellement du rapport 2006 de la CEPEJ, du rapport de l'Association du barreau américain intitulé « Report on Judicial Reform Index for Serbia » disponible sur <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/> 2005 ; P. S. C. o. Serbie, *Questionnaire préparatoire adressé aux Présidents des Cours Suprêmes - Serbie, 8^{ème} Conférence des Présidents des Cours suprêmes européennes*, à Paris 2005 ; et du ministère de la Justice, « National Judicial Reform Strategy » Ministère de la Justice de Serbie 2006 (document fourni par la Délégation de la Commission européenne en République de Serbie).

¹²² République fédérale de Yougoslavie.

¹²³ J. N. Miller, « A failed transition: the case of Serbia », dans *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe; Eastern Europe Since 1945*, J. Dawisha et B. Parrott (dir.), Cambridge University Press, Cambridge 2000

¹²⁴ Le 6 octobre 2000, Koštunica a affirmé, dans son premier discours officiel, avoir l'intention de constituer un gouvernement par intérim. Celui-ci a duré jusqu'aux élections officielles de décembre et jusqu'à ce que Djindjić soit nommé Premier ministre d'un gouvernement majoritaire dans lequel tous les partis de la coalition DOS étaient représentés.

d'octobre.¹²⁵ Cependant, les leaders de la transition ont décidé de reformer le système sans transformer en profondeur l'organe juridictionnel.¹²⁶

Désormais, officiellement, « l'indépendance de la magistrature et des magistrats à titre individuel est garantie, en ce qui concerne le prononcé des décisions, par un éventail de dispositions constitutionnelles et législatives. L'indépendance de la Justice est, par exemple, consacrée par l'art. 96 de la Constitution, qui énonce clairement que les cours et tribunaux sont « autonomes et indépendants dans leur travail. »¹²⁷ Cependant, même si la magistrature semble « jouir d'un plus haut degré d'indépendance que du temps de Milosevic, où l'influence politique et la « justice par téléphone » étaient endémiques, il reste des vestiges de cette période qui continuent d'entraver la parfaite indépendance de la magistrature. »¹²⁸

La première étape significative de la réforme du système judiciaire semblait avoir été réalisée en novembre 2001 avec le lancement d'un important arsenal de lois relatives au système judiciaire. Cet arsenal comprenait cinq lois : 1) loi sur les magistrats ; 2) loi sur le parquet ; 3) loi sur le Conseil supérieur de la magistrature ; 4) loi sur l'organisation des cours et tribunaux ; 5) loi sur les sièges et les districts des juridictions et des parquets (publiées au Journal officiel de Serbie, n° 63/2001). Hiber indique que les circonstances dans lesquelles ces lois ont été adoptées montrent que, déjà en 2001, l'alliance démocratique avait affronté des obstacles pour réformer le système judiciaire.¹²⁹ Cet ensemble de lois n'a, de fait, pas fait l'objet d'un projet de loi de la part du gouvernement ni du ministre de la Justice mais d'une proposition de loi d'un groupe parlementaire appartenant au Parti démocratique serbe (DSS, parti de Koštunica), qui devait rapidement passer dans l'opposition. Hiber souligne que ces lois ont été votées par les partis de la coalition DOS en échange d'un vote favorable à la loi sur le travail, approuvée au cours de la même période, par le parti de Koštunica passé dans l'opposition. De manière générale, les cinq lois, dans leur version initiale, devaient introduire certains changements importants. En particulier, la loi sur l'organisation des cours et tribunaux définit « l'autorité judiciaire comme indépendante des pouvoirs

¹²⁵ C. Dallara, *When the domestic politics matters: Patterns of judicial reforms in the former Yugoslavia countries*, lors de la conférence annuelle « Law and Society » à l'Université de Humboldt, Berlin 2007

¹²⁶ Le gouvernement par intérim a en réalité appliqué une politique de « démission forcée » en invitant les magistrats occupant des postes importants à quitter leurs fonctions. Cependant, la réalité de ces mesures n'a jamais été telle que l'on puisse la qualifier de purge réelle.

¹²⁷ Association du barreau américain, « Report on Judicial Reform Index for Serbia » disponible sur <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/> 2005

¹²⁸ H. Gramckow, « CAN US-TYPE COURT MANAGEMENT APPROACHES WORK IN CIVIL LAW SYSTEMS? EXPERIENCES FROM THE BALKANS AND BEYOND », *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, 2005 vol., 97-120 p.18

¹²⁹ D. Hiber, « The reform of the judiciary and the judicial legislation », dans *Serbia four year of transition*, B. Begovic et B. Mijatovic (dir.), Center for Liberal Democratic Studies, 2005(http://www.clds.org.yu/pdf-e/4_years_of_transition_in_Serbia.pdf).

législatif et exécutif. »¹³⁰ En théorie, l'utilisation d'une fonction publique et des médias ainsi que « toute autre forme d'influence sur une juridiction » sont interdites par la loi. »¹³¹

En vertu de la loi sur l'organisation des cours et tribunaux, le système juridictionnel serbe est constitué de juridictions de droit commun et de juridictions spécialisées. Les juridictions de droit commun comprennent la Cour suprême, les cours d'appel (qui n'ont pas encore été mises en place) ainsi que les tribunaux municipaux et de district. Les juridictions spécialisées comprennent les tribunaux de commerce et le tribunal administratif non encore mis en place. Des jurys spéciaux, chargés de juger les crimes de guerre et le crime organisé, ont été mis en place au sein du Tribunal de district de Belgrade. En outre, une Cour constitutionnelle statue sur des questions de constitutionnalité des lois, des règlements et des actes officiels. La Cour suprême est la juridiction la plus élevée de l'ordre judiciaire en Serbie. À ce titre, elle a pour mission d'assurer une application uniforme du droit par les différentes juridictions. La Cour suprême peut statuer sur des appels contre des jugements du Tribunal supérieur de commerce, comme le feront les cours d'appel et le tribunal administratif lorsque ces juridictions seront mises en place et commenceront à statuer sur des affaires.¹³² En outre, la Cour suprême fixe des critères pour déterminer si les fonctions de magistrat sont exercées de manière diligente et satisfaisante.¹³³

Il y a 138 tribunaux municipaux et 30 tribunaux de district sur l'ensemble du territoire de la Serbie. Les tribunaux municipaux et de district sont des juridictions de droit commun. Ils ont à connaître d'affaires civiles et pénales. Les tribunaux municipaux sont des tribunaux de première instance exclusivement, compétents pour juger les infractions passibles d'une peine légale maximum de 10 ans d'emprisonnement et pour juger les affaires civiles de faible importance. Les tribunaux de district sont également compétents en première instance mais pour des affaires plus importantes. Tant que les nouvelles cours d'appel ne sont pas mises en place, les tribunaux de district continuent d'agir en tant que juridictions d'appel statuant sur les contestations des jugements des tribunaux municipaux. Les jugements des tribunaux municipaux et de district pourront faire l'objet d'appels devant les cours d'appel

¹³⁰ H. Gramckow, « CAN US-TYPE COURT MANAGEMENT APPROACHES WORK IN CIVIL LAW SYSTEMS? EXPERIENCES FROM THE BALKANS AND BEYOND », *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, 2005 vol., 97-120 p.18

¹³¹ Ibid., p.18

¹³² C. Dallara, *When the domestic politics matters: Patterns of judicial reforms in the former Yugoslavia countries*, à la conférence annuelle « Law and Society » Université de Humboldt, Berlin 2007

¹³³ Juridictions, Cour de Cassation Paris, 26-27 octobre 2005 Présidents des Cours suprêmes- Serbie, *Questionnaire préparatoire adressé aux Présidents des Cours suprêmes - Serbie, 8^{ème} Conférence des Présidents des Cours suprêmes européenne*, à Paris 2005

([http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006\(Paris\) Conf-Rep-Serbie.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006(Paris) Conf-Rep-Serbie.pdf))

lorsque celles-ci seront mises en place¹³⁴. L'administration judiciaire est essentiellement assurée par le ministère de la Justice.

Selon le rapport de l'Association du barreau américain, « la transparence des procédures et des opérations judiciaires est généralement respectée en pratique. Certaines juridictions disposent de lieux d'information et de panneaux d'affichage où figurent des annonces et des communications concernant la juridiction et les services fournis aux usagers. »¹³⁵

Qui assure l'évaluation et le suivi et qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?

D'après le rapport de la CEPEJ, en Serbie, les juridictions sont tenues d'élaborer un rapport d'activité annuel et il existe un suivi régulier des activités des cours et tribunaux en ce qui concerne : le nombre d'affaires engagées, le nombre de décisions, le nombre de décisions faisant l'objet d'appel et le nombre d'affaires non réglées. « Le président de la juridiction suivra le travail du secrétariat et d'autres services de la juridiction en collectant des rapports d'activité, en contrôlant les archives ou de toute autre manière appropriée. »¹³⁶ Le fondement normatif de ce qui précède figure dans le Recueil judiciaire des règlements, qui dispose que « toutes les juridictions sont tenues d'élaborer des rapports trimestriels, semestriels et annuels sur leur travail, leurs services et leurs magistrats et doivent les remettre au ministère de la Justice, au Tribunal de grande instance et à la Cour suprême de Serbie ». ¹³⁷ Cela comprend une évaluation des activités de chaque magistrat. « Dans l'examen des résultats du rapport d'activité, il sera tenu compte, pour chaque magistrat, du temps effectif passé au travail (à l'exclusion des congés de maladie et de toute autre absence) ainsi que de la portée et de la qualité du travail conformément aux critères fixés par la Cour suprême. » Toutefois, en vertu de la loi sur les magistrats, arts. 1, 19, « chaque magistrat est considéré comme indépendant dans la conduite des procédures judiciaires ». ¹³⁸

Les rapports d'activité des juridictions devaient, selon les indications fournies par la Cour suprême dans le Questionnaire préparatoire pour la 8^e Conférence des Présidents des Cours suprêmes européennes, tenue à Paris en 2005, comprendre les données suivantes :

¹³⁴ Association du barreau américain, « Report on Judicial Reform Index for Serbia » disponible sur <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/> 2005 p.43

¹³⁵ H. Gramckow, « Can US-Type Court Management Approaches Work in Civil Law Systems? Experiences from the Balkans and Beyond », *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, 2005 vol., 97-120 p.43

¹³⁶ Questionnaire préparatoire adressé aux Présidents des Cours suprêmes – Serbie, 8^{ème} Conférence des Présidents des Cours suprêmes européennes Paris, Cour de Cassation 26-27 octobre 2005, ([http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006\(Paris\)Conf-Rep-Serbie.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006(Paris)Conf-Rep-Serbie.pdf)) p.1

¹³⁷ Ibid, p.5

¹³⁸ Association du barreau américain (2005) Recueil de la réforme judiciaire en Serbie p.38

Données quantitatives à collecter :

- Nombre de magistrats qui exerçaient leurs fonctions dans des services judiciaires au cours de la période faisant l'objet du rapport
- Nombre d'affaires non résolues au début de la période faisant l'objet du rapport et nombre « d'anciennes affaires » par rapport au nombre total d'affaires
- Nombre total de dossiers reçus au cours de la période faisant l'objet du rapport, concernant les dossiers récents, les affaires rejugées du fait de l'annulation par le tribunal de grande instance d'un jugement ou pour toute autre raison
- Afflux moyen d'affaires par magistrat dans un service
- Nombre total d'affaires en cours, c'est-à-dire le nombre total du total d'affaires non résolues au début de la période faisant l'objet du rapport et le nombre total d'affaires reçues au cours de ladite période
- Nombre total d'affaires résolues
- Nombre moyen d'affaires résolues par magistrat dans un service
- Nombre total d'affaires non résolues représentant le nombre d'affaires non résolues à la fin de la période faisant l'objet du rapport
- Nombre moyen d'affaires par magistrat dans un service

Concernant la qualité du travail des juridictions, le rapport d'activité comprend les données suivantes :

- Nombre de jugements et d'autres décisions contrôlés
- Nombre de jugements et d'autres décisions confirmés par rapport au nombre total des recours examinés
- Nombre des jugements modifiés par rapport au nombre total de recours examinés
- Nombre de jugements annulés par rapport au nombre total de recours examinés

Pour chaque magistrat, les données suivantes figurent dans le rapport d'activité :

- Nombre d'affaires non résolues au début
- Nombre d'affaires reçues
- Nombre d'affaires en cours
- Nombre d'affaires résolues
- Nombre d'affaires non résolues
- Nombre de recours examinés

Cependant, « les données ou études statistiques sur la durée des procédures et les frais de justice »¹³⁹ ne sont pas collectées et il n'existe aucun indicateur concernant ces questions.¹⁴⁰

¹³⁹ Questionnaire préparatoire adressé au Présidents des Cours suprêmes – Serbie, 8^{ème} Conférence des Présidents des Cours suprêmes européennes Paris, Cour de Cassation 26-27 octobre 2005 ([http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006\(Paris\)Conf-Rep-Serbie.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006(Paris)Conf-Rep-Serbie.pdf)) p.12

¹⁴⁰ Ibid

S'agissant d'un système destiné à améliorer la transparence et la responsabilité externe, tous les rapports d'activité sont mis sur le site web de la Cour suprême de Serbie. En outre, en théorie du moins, les services des juridictions doivent travailler en sessions et examiner les rapports sur le travail d'un service et proposer des solutions pour améliorer le travail des magistrats et des auxiliaires de justice. Le président de la juridiction doit suivre les performances des services et évaluer le travail des auxiliaires de justice.¹⁴¹ Malheureusement, même si les juridictions et le ministère de la Justice collectent des statistiques et d'autres données sur les volumes de travail et d'autres aspects de l'activité des juridictions, ces informations ne sont « pas suffisamment détaillées pour aider les analystes à déterminer les changements qui peuvent ou doivent avoir lieu et pour déterminer à quel niveau de la procédure il faut améliorer l'efficacité des juridictions. »¹⁴²

Le suivi et l'évaluation des activités des juridictions ne sont pas effectués uniquement par les acteurs institutionnels traditionnels. Étant donné que des projets soutenus par l'UE et les États-Unis « fournissent une assistance en matière de réforme législative, d'équipement et de logiciel ainsi que toute autre assistance technique en faveur des juridictions », ¹⁴³ des activités de suivi et d'évaluation sont également exercées. Par exemple, dans le cadre du Projet de l'USAID État de droit en Serbie (SROL), a eu lieu une « évaluation des volumes de travail et des retards devant les juridictions serbes. Cela a donné lieu à un contrôle des registres des juridictions et d'un échantillon représentatif des affaires dans des juridictions de tous niveaux de différentes régions, en vue de déterminer les retards et d'identifier les causes de ces retards. »¹⁴⁴

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

La stratégie de réforme judiciaire adoptée par le gouvernement serbe en mai 2006 constitue un approfondissement important du suivi et de l'évaluation du système judiciaire. Selon cette stratégie, à l'heure actuelle, « ni le ministère de la Justice ni les juridictions n'ont le pouvoir d'évaluer précisément la productivité judiciaire et la performance du système judiciaire. En l'absence de règles uniformes et d'informations statistiques régulièrement mises à jour au niveau de l'ensemble du système et de chaque juridiction, les responsables de la magistrature sont incapables d'évaluer correctement la performance du système judiciaire ou des magistrats de chaque juridiction. Cette lacune empêche un contrôle effectif des performances de la magistrature. »¹⁴⁵

Pour les raisons précitées, le gouvernement serbe a introduit, dans la Stratégie, une disposition spécifique concernant le suivi et l'évaluation.

¹⁴¹ Ibid p.13

¹⁴² H. Gramckow, « Can US-Type Court Management Approaches Work in Civil Law Systems? Experiences from the Balkans and Beyond », *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, 2005 vol., 97-120 p.104

¹⁴³ ibid. p.108

¹⁴⁴ ibid. p.107

¹⁴⁵ République de Serbie, ministère de la Justice, « Stratégie nationale de réforme judiciaire », avril 2006.(document fourni par la Délégation de la Commission européenne en République de Serbie).

Conformément à celle-ci, le « ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature surveilleront la modification de la procédure, de la méthodologie et des normes relatives à la préparation et à la transmission des statistiques judiciaires et concernant l'efficacité des juridictions afin d'obtenir la précision et la cohérence maximum et pour se conformer aux meilleures pratiques identifiées par le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux. » La Stratégie envisage l'introduction d'un système permettant à la fois le suivi de la productivité judiciaire de l'ensemble du système et le suivi par les présidents de juridiction des performances de chaque juge. Le tableau ci-dessous montre les objectifs à court, moyen et long termes de la réforme relative au suivi et à l'évaluation des performances des juridictions.

Réformes à court terme 2006-2007	Réformes à moyen terme 2008-2009	Réformes à long terme 2010-2011
Critères d'évaluation de la productivité judiciaire examinés et nouveaux critères définis par le Conseil supérieur de la magistrature.	Le Conseil supérieur de la magistrature présume de la responsabilité du Conseil de surveillance pour examiner la productivité judiciaire.	Tous les juges tenus responsables de l'application d'une norme révisée de la productivité judiciaire avec des contrôles réguliers de performance.
Nouveaux systèmes automatiques de données de productivité testés dans les juridictions de commerce et de droit commun.	Un système uniforme de collecte des données est en place dans toutes les juridictions avec une formation pour le personnel judiciaire.	Le système national de données de productivité judiciaire est pleinement opérationnel.

Source : *Stratégie nationale de réforme judiciaire.*

Selon cette stratégie, le développement des technologies de l'information permettra le suivi quotidien de l'efficacité des magistrats et des juridictions. Des utilisations spécifiques des ordinateurs dans l'administration judiciaire et dans l'administration de la Justice sont précisées dans les Règles de procédures judiciaires (art. 124). Celles-ci comprennent les tâches générales de traitement de texte, la comptabilité, la création du registre et d'autres documents d'administration des juridictions, l'impression des fichiers et la mise à jour des règlements et des « pratiques judiciaires. » Cependant, en pratique, ce type de travail est souvent effectué de manière peu efficace, en ayant recours à la dactylographie ou à la main. De nombreuses juridictions sont toujours sous-équipées en matériel informatique, notamment en ordinateurs. Il y a des ordinateurs dans certaines juridictions, par exemple à Bujonvac, Presevo, Valjevo ou Vranje, mais ils sont parfois obsolètes et de mauvaise qualité. Par ailleurs, il est fréquent que leur utilisation soit réservée au personnel administratif.

Bien qu'aucune donnée statistique ne soit collectée concernant spécifiquement le niveau de satisfaction des usagers, un type d'évaluation indirecte de la qualité perçue par les usagers semble être en place au sein des juridictions. Par exemple, à la Cour suprême, « il existe un service pour les recours des citoyens, permettant aux parties et à d'autres personnes concernées par la procédure de former, à tout moment, un recours relatif à la gestion de la

procédure ou à toute autre question concernant l'exercice des droits des citoyens en justice. »¹⁴⁶ Parallèlement, le « secteur privé joue également un rôle très important dans la réalisation de recherches non officielles relatives à la confiance des citoyens dans le travail de la magistrature. »¹⁴⁷ L'utilisation concrète de ces données par les juridictions pour suivre et évaluer la satisfaction des usagers, n'est pas encore claire.

Tendances et questions problématiques

- Le cadre normatif du suivi et de l'évaluation en est à ses balbutiements et toujours en cours de perfectionnement.
- Présence de dispositions limitées concernant la collecte des données
- Fossé entre la théorie et la pratique en matière de suivi et d'évaluation
- Jusqu'à présent, seuls le ministère de la Justice et la Cour suprême semblent être impliqués dans les activités de suivi et d'évaluation.

3.2.3 Slovénie¹⁴⁸

Structure judiciaire et principales réformes

La République de Slovénie est devenue un État indépendant et souverain en juin 1991.¹⁴⁹ Quelques mois après, la Constitution de la République de Slovénie a été adoptée ; elle a introduit le principe de la séparation des pouvoirs et défini la mission de la fonction juridictionnelle. Outre ces dispositions fondamentales, la Constitution précise que les magistrats exercent indépendamment leurs missions et elle fixe les principes fondamentaux de l'organisation et de la compétence des juridictions, elle prévoit la participation des citoyens à la performance des fonctions judiciaires, l'élection des magistrats, la création du Conseil supérieur de la magistrature et d'autres principes pertinents (Cour suprême de la République de Slovénie). Cependant, il n'existe pas de disposition spécifique mentionnant l'évaluation et le suivi de l'activité des juridictions et des magistrats.

¹⁴⁶ Questionnaire préparatoire adressé aux Présidents des Cours suprêmes – Serbie, 8^{ème} Conférence des Présidents des Cours suprêmes européennes, Paris, Cour de Cassation 26-27 octobre 2005, ([http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006\(Paris\)Conf-Rep-Serbie.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/legal_professionals/judges/presidents_of_european_supreme_courts/2006(Paris)Conf-Rep-Serbie.pdf)) p.3

¹⁴⁷ Ibid, p.13

¹⁴⁸ Les données et information relatives au suivi et à l'évaluation des juridictions en Slovénie découlaient essentiellement du rapport 2006 de la CEPEJ, du rapport de l'EUMAP sur la capacité judiciaire en Slovénie et des rapports 2005 et 2006 intitulés « Slovénie, une nation en transition. » Nous avons approfondi ces données à l'aide de certaines interviews réalisées par Cristina Dallara en Slovénie en avril 2007 et à l'aide d'un questionnaire semi-structuré transmis en ligne à certaines personnes de contact de la CEPEJ dans le pays.

¹⁴⁹ Le 23 décembre 1990, 88 % de la population slovène ont voté pour l'indépendance lors d'un plébiscite et le 25 juin 25 1991, la République de Slovénie a déclaré son indépendance.

Le principal changement introduit par la Constitution est la création du Conseil supérieur de la magistrature. L'article 131 le définit comme suit : « Il est institué un Conseil supérieur de la magistrature composé de onze membres. Cinq membres sont élus par l'Assemblée nationale et nommés par le Président de la République parmi des juristes en exercice, des professeurs de droit ou des avocats. Six membres sont élus parmi les magistrats occupant une fonction juridictionnelle permanente. »

Durant les premières années de l'indépendance (1991-1994), il n'y a pas eu de réforme globale de la magistrature ; les magistrats ont, en général, une bonne image dans l'opinion publique et d'autres domaines politiques ont été considérés comme prioritaires, par exemple l'économie. Cependant, en 1994, certaines lois importantes régissant le fonctionnement de la magistrature ont été adoptées : la loi instituant la Cour constitutionnelle¹⁵⁰, la loi relative au service judiciaire¹⁵¹ et la loi sur les cours et tribunaux¹⁵². Le règlement des cours et tribunaux a été adopté en 1995. Ce sont les lois qui régissent l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire slovène, lesquelles comportent également certaines dispositions relatives à l'évaluation et au suivi du système judiciaire.

Qui assure l'évaluation et le suivi et qu'est-ce qui fait l'objet d'évaluation et de suivi ?

Dans l'ensemble, il convient de faire remarquer que l'évaluation et le suivi du système judiciaire consistent essentiellement en l'évaluation du travail des magistrats et concernent la carrière et la progression des salaires. Les règles et les critères utilisés pour évaluer la productivité de chaque magistrat sont également appliqués pour assurer le suivi de l'ensemble du travail des juridictions. Le règlement des cours et tribunaux est prévu à l'art. 81 de la loi sur les cours et tribunaux : « Le ministre chargé de la Justice prendra un règlement relatif aux cours et tribunaux sur avis préalable de la séance plénière de la Cour suprême de la République de Slovénie. » Le règlement des cours et tribunaux détermine : l'organisation interne des juridictions, le mode de fonctionnement des juridictions dans certains types d'affaires, des règles plus détaillées sur la répartition des affaires entre les magistrats, le mode de fonctionnement lorsqu'une partie, un témoin ou une victime utilise sa propre langue et son propre alphabet en justice, l'organisation et le fonctionnement du service d'instruction de garde, le fonctionnement en matière de gestion judiciaire ainsi que le fonctionnement du greffe et le fonctionnement technique des juridictions et les règles relatives à d'autres questions prévues par la loi.

Les données de la CEPEJ révèlent que « les juridictions sont tenues d'élaborer un rapport d'activité annuel concernant le nombre d'affaires engagées, le nombre de décisions, le nombre d'affaires ajournées, la durée des procédures et d'autres données. Chaque juridiction assure le suivi des données précitées

¹⁵⁰ Journal officiel de la République de Slovénie, 2 avril 1994.

¹⁵¹ Journal officiel de la République de Slovénie, 13 avril 1994.

¹⁵² Journal officiel de la République de Slovénie, 13 avril 1994.

sur une base régulière, selon les modalités prévues par elle mais, deux fois par an, ces données sont collectées et publiées au niveau national. »

En fait, l'art. 50 du règlement des cours et tribunaux dispose notamment : « Les rapports statistiques sur le travail exécuté par les juridictions sont envoyés par les juridictions au ministère chargé de la Justice, au plus tard le 31 janvier pour l'année précédente et le 31 juillet de l'année en cours pour le premier semestre de l'année en question. La Cour suprême de la République de Slovénie envoie une fois par an le rapport statistique sur son travail de l'année précédente. Le président de la cour notifie par écrit au ministère chargé de la Justice ainsi qu'aux magistrats eux-mêmes, les problèmes liés au fonctionnement des juridictions, subis au cours de l'année précédente, au plus tard le 28 février de l'année en cours, lors de la conférence annuelle des magistrats. » Les données sont collectées et publiées par le ministère.

Les juridictions doivent également rendre compte au ministère des Finances. La loi sur les finances publiques dispose que : « Les juridictions, en tant qu'utilisateurs directs du budget, doivent établir des états financiers de leurs plans financiers et des rapports annuels pour l'année passée et les soumettre au ministère chargé des finances, au plus tard le 28 février de l'année en cours. L'état financier explicatif comprend :

- Rapport sur la réalisation du plan financier de l'utilisateur direct
- Rapport économique (qui comprend un rapport sur les objectifs et les résultats)
- Explication des données dans le bilan.

Le rapport de la CEPEJ montre aussi que certains indicateurs et objectifs de performance ont été établis, en tenant compte, en particulier, de l'évaluation de l'activité de chaque magistrat : « Le Conseil supérieur de la magistrature, le ministère de la Justice et la Cour suprême sont chargés de la fixation des objectifs. Le Conseil supérieur de la magistrature adopte des indicateurs permettant de mesurer la quantité et la qualité du travail des magistrats. Sur la base de la loi sur les cours et tribunaux, le Conseil supérieur de la magistrature suit, vérifie et analyse l'efficacité du travail des magistrats et des juridictions, en conservant des rapports annuels. La Cour suprême et le ministère de la Justice assurent la surveillance des performances de gestion des juridictions. La Cour suprême coordonne la préparation de plans financiers et des ressources budgétaires. »

Ces objectifs sont établis par différentes institutions et sont différents et reposent sur différentes dispositions légales : le Conseil supérieur de la magistrature doit fixer des objectifs conformément à l'art. 28 de la loi sur les cours et tribunaux, qui détermine les compétences du Conseil, lesquelles consistent notamment à : « adopter les critères de quantité maximum prévue de travail des magistrats et les critères de qualité de performance des magistrats aux fins d'évaluer le service judiciaire, en tenant compte notamment de la catégorie et de la gravité des affaires, de la méthode utilisée pour statuer et de la coopération des conseillers judiciaires, des auxiliaires de justice et d'autres membres du personnel judiciaire ; et dans les zones où vivent des communautés nationales autochtones italiennes et hongroises, en vérifiant que les procédures sont menées en deux langues. » Le ministère de la Justice fixe des objectifs dans le règlement des cours et tribunaux.

L'article 28 de la loi sur les cours et tribunaux dispose que le Conseil supérieur de la magistrature est habilité à suivre et à analyser l'efficacité du travail des magistrats et des juridictions sur lequel il conserve des archives annuelles. L'article 28 précise également : « L'enregistrement de l'efficacité du travail des juridictions comprend les données suivantes : dénomination de la juridiction, affaires examinées, affaires résolues et nombre total d'affaires en cours dans une période donnée. L'enregistrement de l'efficacité du travail des magistrats englobe les données suivantes : prénom et nom du magistrat et données nécessaires à l'identification découlant des archives du personnel, les données de prise de fonction, les données de cessation de fonction, le nombre d'affaires en cours, le nombre d'affaires résolues, le nombre d'affaires dans lesquelles un appel a été interjeté, le nombre de décisions confirmées, modifiées ou annulées, les données relatives aux absences ainsi que d'autres données permettant de déterminer l'efficacité. »

Les archives annuelles relatives au travail des juridictions comprennent également des données sur le *budget annuel des juridictions* dépensé. Celles-ci ne sont pas prévues par la loi mais la Cour suprême avait suggéré aux juridictions de les inclure dans les rapports annuels.

L'art. 67 de la loi sur les cours et tribunaux dispose que « la performance de la gestion des juridictions de première instance fait l'objet d'un suivi de la part du président du tribunal de grande instance et la performance des autres juridictions fait l'objet d'un suivi de la part du Président de la Cour suprême de la République de Slovénie et du ministre chargé de la Justice qui exerce la surveillance officielle du travail des tribunaux de grande instance ou du Président de la Cour suprême de la République de Slovénie. » Dans le cadre de la surveillance de la gestion des juridictions, les présidents des tribunaux de grande instance peuvent demander des éclaircissements et des rapports écrits concernant la mise en œuvre des missions spécifiques et contrôler les archives des juridictions. Le ministre chargé de la Justice peut exercer la surveillance du travail des juridictions par l'intermédiaire des présidents des tribunaux de grande instance en demandant :

- la présentation de données sur le fonctionnement de la juridiction et le travail du président de la juridiction en matière de gestion de la juridiction ;
- la présentation d'éclaircissements et de rapports écrits sur l'organisation et la surveillance du travail de la juridiction et sur la mise en œuvre de missions particulières de gestion des juridictions.

Ces dispositions ne concernent pas la surveillance des performances en matière de gestion des juridictions au sein de la Cour suprême de la République de Slovénie.

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

Malgré les dispositions des lois précitées, il est difficile d'apprécier comment le système de suivi et d'évaluation fonctionne en pratique. En examinant les rapports des organisations internationales, les informations sont parfois différentes et contraires à la description légale officielle.

Freedom House, dans l'un de ses rapports Nation en Transition, révèle que le principal problème auquel fait face la magistrature slovène continue d'être l'inefficacité et les retards. Selon les observateurs internationaux, les critères d'appréciation de l'efficacité du travail des magistrats font défaut. Dans certains cas, on constate aussi un manque de professionnalisme de la part des employés des cours et tribunaux et la communication au sein du système judiciaire est limitée.¹⁵³ L'EUMAP fournit d'autres informations dans son rapport sur la capacité judiciaire, dans lequel une section est consacrée à « l'évaluation et au contrôle des performances. » Selon le rapport slovène, bien que les performances des magistrats soient subordonnées à une évaluation et à un suivi réguliers, les critères et modalités d'évaluation des performances des magistrats doivent être développés afin de réduire certains risques d'arbitraire et la prédominance actuelle des données quantitatives.

Les magistrats sont évalués deux fois au cours des quatre premières années d'exercice de leurs fonctions ; puis, les conseils du personnel¹⁵⁴ évaluent les performances professionnelles des magistrats tous les trois ans ou à la demande du Conseil supérieur de la magistrature, du président de la juridiction ou du président de la juridiction supérieure compétente ou du magistrat lui-même. Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature relatives aux évaluations effectuées par les conseils du personnel, concernent la carrière des magistrats, notamment les promotions dans des juridictions supérieures et des fourchettes de salaires supérieures.

Le fait que les présidents de juridiction, les conseils du personnel, le Conseil supérieur de la magistrature et les magistrats évalués soient désormais tous habilités à présenter des informations pertinentes au cours de la procédure, constitue un changement positif. Toutefois, la procédure et les résultats de l'évaluation demeurent confidentiels et les contributions externes dans la procédure sont minimales. Il est important de mentionner également que la modification récente du règlement des cours et tribunaux a introduit des changements importants en ce qui concerne la définition officielle des retards. L'article 50 définit précisément les affaires considérées comme subissant des retards, en indiquant le délai de traitement à compter du dépôt de la requête, le délai variant en fonction du type d'affaires (voir le détail en fin de section).

¹⁵³ Freedom House, « Rapport 2005 Nation en transition, Slovénie » disponible sur <http://www.freedomhouse.hu/pdfdocs/slovenia2005.pdf> 2005

¹⁵⁴ Concernant les modalités spécifiques d'évaluation des magistrats, l'article 30 de la loi sur les cours et tribunaux dispose : « *Il incombe au conseil du personnel d'un tribunal supérieur de rendre des avis sur l'aptitude des candidats aux postes de magistrats de tribunaux supérieurs, d'évaluer le service judiciaire des magistrats des tribunaux de comté et de district, de régler les objections à l'évaluation du service judiciaire et d'assurer des missions relatives au personnel et à d'autres questions concernant les magistrats des tribunaux supérieurs de district et de comté. Le conseil du personnel d'un tribunal de district est chargé de rendre des avis sur l'aptitude des candidats aux postes de magistrats des tribunaux de district et de comté sur le territoire du tribunal de district ainsi que d'autres missions prévues par la loi.* »

Par ailleurs, il convient de souligner que toutes les institutions responsables de l'efficacité de la justice¹⁵⁵ semblent d'accord pour considérer que le suivi et l'évaluation de la performance des cours et tribunaux est le principal moyen d'introduire des changements et des innovations. En particulier, la Cour suprême s'est employée ces deux dernières années à faire entrer le suivi et l'évaluation dans la pratique des juridictions.

Tribunaux supérieurs :

- | | |
|-----------------------|-------------------------------------|
| • Affaires pénales | 6 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires civiles | 6 mois après le dépôt de la requête |
| • Litiges commerciaux | 6 mois après le dépôt de la requête |

Tribunaux de district :

- | | |
|---|--------------------------------------|
| • Affaires pénales | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Instructions | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Activités d'instruction en matière pénale | 6 mois après le dépôt de la requête |
| • Instruction pénale pour les mineurs | 6 mois après le dépôt de la requête |
| • Procédure pénale pour les mineurs | 12 mois après le dépôt de la requête |
| • Contentieux | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Litiges commerciaux | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires commerciales non contentieuses | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires mises au rôle | 1 mois après le dépôt de la requête |

Tribunaux locaux :

- | | |
|---|--------------------------------------|
| • Affaires pénales | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Activités d'instruction pénale | 6 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires commerciales non contentieuses | 18 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires d'héritage | 6 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires d'exécution | 12 mois après le dépôt de la requête |
| • Affaires relatives au registre foncier | 1 mois après le dépôt de la requête |

Source : questionnaire semi-structuré transmis en ligne aux personnes de contact de la CEPEJ

¹⁵⁵ La Cour suprême de la République de Slovénie, le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice.

Tendances et questions problématiques

- Cadre normatif de suivi et d'évaluation bien développé
- Principes de gestion
- Peu de données sur les activités de suivi et d'évaluation
- Peu de données sur l'utilisation des systèmes de suivi et d'évaluation

4. Conclusions

Dans les paragraphes précédents, nous avons décrit les systèmes de suivi et d'évaluation en place dans six pays très différents. Nous avons examiné des aspects relativement simples tels que le fait de savoir à qui incombe la réalisation du suivi et de l'évaluation, qu'est-ce qui fait l'objet de suivi et d'évaluation et de quelle manière. Ces différentes expériences nous ont donné l'occasion de tirer certaines leçons et conclusions. Ces leçons et conclusions portent aussi bien sur des questions de collecte de données et de méthodologie que sur des questions qui s'inscrivent dans un cadre conceptuel plus global touchant aux éléments constitutifs du suivi et de l'évaluation des systèmes judiciaires.

Ces dernières années, des ressources ont été affectées au développement de systèmes de suivi et d'évaluation dans tous les pays qui ont été étudiés et au sein d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'UE, la Banque mondiale et l'ONU. Les programmes et les investissements ont toujours été liés à la nécessité d'accroître la responsabilité du système juridictionnel à l'égard d'autres institutions, des usagers et de la population. Dans le contexte des pays d'Europe orientale, le suivi et l'évaluation ont été conçus comme des outils importants de garantie de la transparence et du bon fonctionnement du système. À cet égard, le développement de systèmes de suivi et d'évaluation revêt une importance particulière dans le processus de démocratisation et de légitimation de la magistrature.

La mise en place de la nouvelle administration publique dans d'autres services publics, au cours des deux dernières décennies, a particulièrement mis en lumière l'absence de politiques de gestion en ce qui concerne les systèmes judiciaires et l'administration de la Justice.¹⁵⁶ La nouvelle administration publique est notamment issue des idées relatives aux organisations de qualité et d'apprentissage et aux indicateurs de qualité dans le cadre des théories en matière d'organisation.¹⁵⁷ L'idée phare est qu'une organisation doit non seulement être capable de remplir ses missions de manière efficace et appropriée mais également être soucieuse de servir les usagers.¹⁵⁸ Elle doit être en mesure de rendre compte de la qualité du service ou du produit.

¹⁵⁶ G. Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Law, Utrecht 2007p.25

¹⁵⁷ J.-E. Lane, « *New Public Management* », Routledge, Londres 2000, A. Hondeghem (dir.), « *Ethics and accountability in a context of governance and new public management* », IOS Press OHMSHA, 1998 ; P. Senge, « *The fifth discipline: the art and practice of the learning organisation* », Doubleday currency, New York 1990 ; S. Murgatroyd et C. Morgan, « *Total quality management and the school* », Open University Press, Buckingham, Philadelphie 1994 ; W. A. Lindsay et J. A. Petrick, « *Total Quality and organisation development* », St. Lucie Press Boca Ration, Floride 1997

¹⁵⁸ J. B. J. M. ten Berge, « Contouren van een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak », in *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, P. M. Langbroek, K. Lahuis et J. B. J. M. ten Berge (dir.), W.E.J. Tjeenk Willink (G.J. Wiarda Instituut), Deventer 1998, p.29

Parallèlement, cela doit permettre la satisfaction des usagers/citoyens¹⁵⁹ et encourager la confiance du public.¹⁶⁰

Ces deux théories ont, de manière générale, trait au principe de responsabilité. Comme l'ont fait remarquer de nombreux universitaires, les systèmes judiciaires sont actuellement soumis à deux principaux phénomènes qui remettent en question leur légitimité ainsi que leur efficacité : le premier concerne les mécanismes de responsabilité interne (recrutement, nominations, carrière et discipline) tandis que le second concerne la responsabilité externe. Les systèmes de suivi et d'évaluation sont des outils visant à mettre en œuvre et à accroître la responsabilité externe.

Sur la base des théories précitées, de nombreuses politiques ont été élaborées en vue d'améliorer la qualité de la Justice et, en particulier, de l'organisation judiciaire dans tous les pays démocratiques. À l'appui de ces efforts, des cadres normatifs relatifs aux systèmes de suivi et d'évaluation ont été développés. Cependant, il est très difficile de collecter des données sur la mise en œuvre de ces politiques.

L'objet de la présente conclusion n'est pas d'émettre des jugements de valeur sur le niveau de développement des systèmes de suivi et d'évaluation de chaque pays. Compte tenu de l'élan vers la démocratisation et la nouvelle administration publique, nous avons constaté une tendance commune au développement de ces systèmes. Ces tentatives ont connu des difficultés, notamment concernant la mise en œuvre empirique et la capacité des systèmes à produire les résultats escomptés. Cela peut s'expliquer en partie par certains facteurs communs affectant l'évaluation des activités des juridictions de tous les pays, tels que la fixation de règles en matière de retards, de délais raisonnables et de productivité. Par ailleurs, les différences historiques et institutionnelles de chaque pays favorisent ces difficultés. Nous avons tenu compte de ces différences pour tirer nos leçons et conclusions.

Nous avons identifié différentes phases de développement pour le fonctionnement des systèmes d'évaluation et de suivi, sur la base des données découlant des études de cas : collecte de données administratives, cadre normatif, renforcement des institutions, évaluation et suivi et responsabilité et action. Nous aborderons ci-après chaque phase à tour de rôle.

La collecte des données administratives a lieu en dehors du cadre des objectifs de suivi et d'évaluation. Voici quelques exemples de données collectées pour les juridictions : enregistrement des affaires dans des registres papier et électroniques, données collectées dans les systèmes de suivi des affaires. Ces formes basiques de collecte de données sont ancrées dans les procédures et règles judiciaires. Dans les six pays étudiés, les juridictions collectent ces données en vue de garantir le respect des droits de la défense, en particulier en ce qui concerne le suivi des procédures, le traitement et la planification des

¹⁵⁹ EFQM, « Mission » disponible sur <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=60> 2006

¹⁶⁰ G. Bouckaert et S. van de Walle, *Government and trust in government*, à la Conférence de l'EGPA, Finlande 2001

affaires. Ces données peuvent être adaptées à des fins de suivi et d'évaluation internes au niveau des juridictions. C'est la conclusion à laquelle nous parvenons parce que ces données sont généralement collectées selon des règles et procédures propres à chaque juridiction ou selon des méthodologies d'enregistrement de données propres également à chaque juridiction, comme c'est le cas en Croatie, en France, en Italie et aux Pays-Bas. Des mesures ont été prises dans tous les pays pour harmoniser ces données et les adapter au suivi et à l'évaluation au niveau national ; cependant, comme le montrent les données, ces efforts ont nécessité des évolutions normatives et institutionnelles.

En raison de la relation complexe existant entre l'indépendance judiciaire et la responsabilité, un cadre normatif a dû être mis en place en vue d'exploiter les systèmes de suivi et d'évaluation dans le respect des principes du droit constitutionnel. Cependant, dans aucun des pays étudiés nous n'avons trouvé de fondement constitutionnel explicite pour le suivi et l'évaluation des systèmes judiciaires. La raison en est que le droit constitutionnel met surtout l'accent sur la responsabilité individuelle et l'indépendance des magistrats plutôt que sur la responsabilité de la juridiction dans son ensemble. Cet élément pourrait également être considéré comme faisant partie de la responsabilité politique ordinaire.¹⁶¹

Comme cela a été indiqué ci-dessus, le mouvement vers la démocratisation et la nouvelle administration publique a constitué le principal moteur des changements normatifs. La plupart de ces changements se sont produits au niveau législatif ; par exemple, la Slovénie, la Croatie et la Serbie ont adopté une législation fondée sur la démocratisation de la magistrature conformément aux règles d'adhésion à l'UE. En revanche, pour la France, l'Italie et les Pays-Bas, le moteur de l'introduction de la nouvelle administration publique reposait sur un remodelage des attentes de responsabilité de la part de leurs populations et sur la nécessité d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts. Les législations française et italienne donnent des exemples parlants des influences de la nouvelle administration publique ; ainsi, en France, la nouvelle législation en matière de lois de finances exige que tous les services publics, y compris les juridictions, rendent des comptes sur leurs dépenses selon des critères objectifs. En Italie, la législation sur le fonctionnement administratif et sur la réforme de la fonction publique a prévu des cadres généraux auxquels les juridictions doivent aussi se conformer. Les Pays-Bas ont adopté une approche mixte et développé un cadre normatif qui a démocratisé le système judiciaire tout en mettant en œuvre la nouvelle administration publique au sein des juridictions.

Le renforcement des institutions a représenté la première étape de la mise en œuvre du cadre normatif. D'après les données collectées, ce renforcement a pris diverses formes, de l'adaptation des fonctions existantes à la création de nouvelles unités, voire de nouvelles institutions, telles que le Conseil supérieur de la magistrature aux Pays-Bas. Dans certains cas, à l'instar de la Croatie et

¹⁶¹ G. Y. Ng, « Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances », Law, Utrecht 2007 pp.17-18

de la Slovénie, ce phénomène n'a pas réellement eu lieu. Cependant, dans ces pays, il existe une relation complexe entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des juridictions à différents niveaux des institutions. En Italie, par exemple, il y a eu un transfert de compétences de l'Institut national de statistiques à la Direction générale des statistiques du ministère de la Justice ainsi que la création d'une unité spéciale au sein du ministère de la Justice pour l'évaluation des coûts, des performances et de la gestion. En France, deux approches ont été choisies. D'une part, un service spécial a été créé au sein des juridictions pour faciliter leur gestion et, d'autre part, les magistrats élaborent eux-mêmes des politiques au sein du ministère de la Justice.

Il ressort de l'histoire de ces pays que ces différentes évolutions institutionnelles ont pris des formes différentes en ce qui concerne l'exécution du cadre normatif. Elles concernent, d'une part, la séparation des pouvoirs dans des pays tels que les Pays-Bas, la Croatie et la Slovénie et, d'autre part, l'efficacité de l'organisation en Italie et en France.

Ce n'est qu'après avoir établi un cadre normatif et institutionnel que l'on peut commencer à faire fonctionner un système d'évaluation et de suivi efficace. Pour être efficace, il doit fonctionner de manière transparente avec des règles fiables. Cela implique différents facteurs : confiance dans l'institution de suivi et d'évaluation, perception de l'utilité de l'exercice, méthodologie de la collecte de données.

La confiance dans l'institution chargée du suivi et de l'évaluation dépend, d'une part, de l'indépendance et de l'impartialité de l'institution concernée ; par exemple, les membres nommés pour des raisons politiques feront l'objet de soupçons et de préjugés. Si les présidents de juridiction sont nommés par le gouvernement, dans des pays où une certaine influence politique sur la magistrature demeure fréquente, il est possible qu'il y ait un manque de confiance patent. Par ailleurs, aux Pays-Bas, vu l'autonomie accrue des magistrats dans le suivi et l'évaluation de leur système, la confiance est plus grande en matière de suivi et d'évaluation. En ce qui concerne la perception de l'utilité de l'exercice, c'est également variable. En Italie, la mauvaise opinion de l'utilité de la collecte des données influence clairement l'attitude du personnel concerné. De plus, les objectifs politiques d'harmonisation des pratiques ou d'amélioration de l'efficacité ont été réalisés avec un mélange de scepticisme et d'hostilité. Enfin, concernant la question de la méthodologie de la collecte des données, les caractéristiques spécifiques d'organisation, telles que la taille de la juridiction, la typologie des affaires, le nombre d'affaires, les procédures judiciaires, rendent difficile l'élaboration d'indicateurs fiables et de règles de suivi et d'évaluation des activités judiciaires de manière générale. L'utilisation des données collectées à l'aide d'outils conçus pour la collecte de données administratives, peut parfois donner une image erronée des activités judiciaires. En outre, la politisation de la collecte des données peut parfois entraîner une manipulation de la méthodologie et des données collectées, en leur faisant ainsi perdre toute utilité. La manipulation des statistiques est une vieille tradition : il y a les mensonges, les sacrés mensonges et il y a les statistiques !

Cela impose que les données soient lues avec une certaine précaution. Ce qui peut aussi arriver, c'est que les mécanismes intégrés au système tentent de fournir des résultats plus objectifs, précis et fiables. C'est ce qu'ils tentent de faire aux Pays-Bas, en Italie, en France et en Croatie à travers l'informatique et le développement constant de critères pour les indicateurs et les normes.

La dernière phase de la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation efficace repose sur les mécanismes d'actions et de responsabilité, basés sur l'utilisation des données collectées. L'étude a révélé trois principales utilisations des données. D'une part, certains pays collectent des données mais rien d'autre, comme cela a longtemps été le cas en Croatie. D'autre part, des pays comme la France, les Pays-Bas et l'Italie les utilisent à différents degrés pour contraindre les juridictions à rendre compte des dépenses, pour affecter les ressources et pour rendre l'organisation plus transparente. Enfin, des pays comme la Slovénie les utilisent pour souligner les progrès réalisés dans l'organisation judiciaire et pour adapter les politiques en conséquence.

Des problèmes peuvent survenir à ce stade en ce qui concerne la crédibilité de l'institution qui utilise les données car il est possible que ce ne soit pas la même que celle qui les collecte. Cela peut constituer un problème pour des raisons de coordination entre ces institutions et également pour des questions d'indépendance de la Justice. Le présent document n'a pas pour but de délimiter les frontières de l'indépendance de la Justice mais, comme cela a été indiqué précédemment, de nombreux acteurs ont allégué que l'indépendance de la Justice freinait l'évolution organisationnelle.

Ces cinq phases font apparaître une échelle de mesure du développement des systèmes de suivi et d'évaluation des pays concernés. Cependant, concernant l'utilisation de cette échelle et au cours de sa conception par nos soins, nous exhortons à la prudence. Cette échelle ne doit pas être utilisée de manière comparative et si elle est utilisée, il faut tenir compte du contexte historique des pays. Nous avons observé, au cours de notre recherche, que, plus le pays progresse sur cette échelle, plus il est difficile d'observer les résultats des tentatives de développement des systèmes de suivi et d'évaluation. Par exemple, la collecte de données administratives est déjà institutionnalisée et constitue généralement le fondement d'autres tentatives d'adoption de systèmes de suivi et d'évaluation. Tous les pays que nous avons étudiés étaient en cours d'élaboration de normes ou, s'ils avaient déjà élaboré des normes, ils étaient en train de les améliorer. La définition des normes de création des systèmes de suivi et d'évaluation des juridictions est un peu délicate en raison de l'autonomie de cette profession et des institutions faisant l'objet de suivi et d'évaluation. Le renforcement des institutions, à l'instar de la construction de Rome, ne peut se faire en un jour. Il ne s'agit pas simplement de créer des unités et de leur confier une mission de suivi et d'évaluation des juridictions. Il faut aussi assurer la formation du personnel, sur une base normative solide, et renforcer la confiance dans le respect de l'équilibre des pouvoirs. Cela est particulièrement sensible dans les pays dont les institutions publiques sont en cours de démocratisation et qui sont étudiés par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales.

Cela conduit à l'idée selon laquelle le suivi et l'évaluation ne se limitent pas à un exercice de collecte des données mais dépendent du type et de la qualité des données collectées et de l'utilisation qui en est faite. C'est une question très sensible et problématique dans tous les pays qui ont été étudiés. C'est à ce stade qu'il devient plus difficile d'observer les résultats significatifs des processus d'adoption. Nous avons fait remarquer que les données de la CEPEJ avaient connu une expérience analogue. Les données que nous avons obtenues de la CEPEJ et des personnes de contact de la CEPEJ indiquent qu'un processus d'adoption a eu lieu au niveau normatif et institutionnel. Cela donne une indication de ce qui fait officiellement l'objet de suivi et d'évaluation mais pas nécessairement de ce qui est réalisé en pratique, de la manière dont les données sont collectées ni de l'utilisation qui en est faite.

Ce qu'il faut prendre en compte dans le cadre de la réalisation de cette étude, c'est l'absence apparente, dans la plupart des pays, de mécanismes d'évaluation des systèmes de suivi et d'évaluation et de leur développement ainsi que de leurs succès. L'exemple néerlandais constitue une exception à cette expérience en ce que les systèmes de suivi et d'évaluation sont constamment analysés en interne au sein des juridictions et en externe par le Conseil de la magistrature. L'expérience des Pays-Bas révèle que cette évaluation fait partie d'un processus global et croissant, nécessaire pour développer ces systèmes. La difficulté avec les données de la CEPEJ, c'est que rien de cela n'est indiqué. Tous les pays semblent développer correctement leurs systèmes de suivi et d'évaluation. Notre intention n'étant pas d'émettre de jugement de valeur sur la qualité de développement des systèmes, nous ne pouvons pas tirer les mêmes conclusions que la CEPEJ. Ce que notre étude indique, c'est que chaque pays se trouve à un stade différent de développement pour des raisons historiques et que l'énergie et les ressources doivent, au contraire, être utilisées pour aider chaque pays à poursuivre le développement de ses mécanismes. Dans les dernières phases, en particulier, le renforcement des institutions et les cadres normatifs sont insuffisants. Des programmes réalistes d'exécution doivent être mis en place, en prévoyant une responsabilité pour ces programmes. Cela implique de tenir compte des caractéristiques locales, en adaptant le système aux besoins spécifiques et aux questions d'équilibre propres à chaque pays.

Références

- American Bar Association, 'Report on Judicial Reform Index for Serbia' available at <http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/> 2005
- Bartole, S. and Grilli di Cortona, P., 'Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: élites, istituzioni e partiti, [Democracy transition and consolidation', in *Cee: elites, parties and institutions*], (eds), Giappichelli, Torino 1997
- Baskin, M. and Pickering, P., 'Former Yugoslavia and Its Successors', in *Democracy, the Market and Back to Europe: Post-Communist Europe*, S. L. Wolchik and J. L. Curry (eds), Rowman & Littlefield, Lanham 2007 (forthcoming)
- Biju-Duval, P., De Montgolfier, J.-F., Desgranges, A.-M. and Le Clercq de Lannoy, O., 'Judicial Electronic Data Interchange In France', in *Judicial Electronic Data Interchange in Europe: Applications, Policies and Trends*, M. Fabri and F. Contini (eds), Editrice Lo Scarabeo, Bologna 2003
- Bouckaert, G. and van de Walle, S., *Government and trust in government*, at EGPA Conference Finland 2001
- Bovend'Eert, P. P. T. and Kortmann, C. A. J. M., 'Het Courtpacking plan van het kabinet Kok', *Nederlands Juristenblad* 2000, 36 vol., 1769
- Bovens, M. A. P., *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge University Press, 1998
- Brown, L. N. and Bell, J., *French administrative law*, Clarendon Press, Oxford 1998
- Carnevali, D., Contini, F., Fabri, M. and Velicogna, M., 'Information and communication technologies for public prosecutor's offices: Italy' Irsig 2007
- Cerato, N. I., 'Intervento di Nicola Cerrato' available at <http://www.giustizia.it/ministro/uffstampa/15-10-04.htm>
- Cohen, L. J., 'Post-Federalism and Judicial Change in Yugoslavia: The Rise of Ethno-Political Justice', *International Political Science Review* 1992, 13 vol., 301-319
- Contini, F. and Mohr, R., *Riconciliare indipendenza e accountability nei sistemi giudiziari*, at XX Congresso Nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP) Bologna, Italy 2006
- Creswell, J. W., *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*, Sage Publications, Inc., 1998
- Dallara, C., *When the domestic politics matters: Patterns of judicial reforms in the former Yugoslavia countries*, at Law and Society annual conference Humboldt University, Berlin 2007
- De Santis, F. and Terra Abrami, V., 'Misurare la giustizia: una collaborazione Istat-Ministero della giustizia' available at <http://www.istat.it/istat/eventi/settimanaconf/interventi/DeSantisTerraAbrami.pdf> 2004
- Debbasch, C., *'Droit administratif'*, Economica, 2002
- Deffigier, C., Gaboriau, S., Marshall, D., Pauliat, H. and Plazy, J.-M., 'Country studies: France', in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek and H. Pauliat (eds), Montrchrestien, Paris 2005
- Deffigier, C., Gaboriau, S., Marshall, D., Pauliat, H. and Plazy, J.-M., 'Qualité et justice en France', in *The Administration of justice in Europe: Towards the*

development of quality standards, M. Fabri, J.-P. Jean, P. M. Langbroek and H. Pauliat (eds), Lo Scarabeo, Bologna 2003

Deschamps, T., Mouhanna, C. and Michel, V., 'La spécificité de l'administration Française de la justice: première approche' Institut International d'administration publique 2001

Conseil d'Etat, 'Contrats d'objectifs des cours administratives d'appel de Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes et Paris' Conseil d'Etat 2002

Di Federico, G., 'Italy: A peculiar case', in *The Global Expansion of Judicial Power*, C. N. Tate and T. Vallinder (eds), New York University Press, New York 1995

Diamond, L. and Morlino, L. (eds), *'Assessing the Quality of Democracy. Theory and Empirical Analysis'*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005

Dietrich, M. K., 'Legal and judicial reform in Central Europe and the Former Soviet Union' in *World Bank Papers* 2000

EFQM, 'Mission' available at <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=60> 2006

Fabri, M., Carnevali, D., Contini, F., Dallara, C. and Sibilla, F., 'Quality and Justice in Italy', in *The administration of Justice in Europe: Towards the development of quality standards*, M. Fabri, P. M. Langbroek and H. Pauliat (eds), Lo Scarabeo, Bologna 2003

Fabri, M. and Langbroek, P. M. (eds), *'The challenge of change for judicial systems, developing a public administration perspective'*, IOS Press OHMSHA, Amsterdam, Washington 2000

Garapon, A., 'Les responsabilités du juge' available at http://www.enm.justice.fr/centre_de_ressources/dossiers_reflexions/responsabilite/annexe3.htm

Gargarella, R., 'In Search of Democratic Justice: What Courts Should Not Do: Argentina, 1983-2002', in *Democratization and the Judiciary*, S. e. a. Gloppen (eds), Frank Cass, London 2004

Gramckow, H., 'CAN US-TYPE COURT MANAGEMENT APPROACHES WORK IN CIVIL LAW SYSTEMS? EXPERIENCES FROM THE BALKANS AND BEYOND', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, 2005 vol., 97-120

Guarnieri, C. and Pederzoli, P., *'The Power of Judges'*, Oxford University Press, Oxford 2001

Gunsteren, H. R. v., 'The Ethical Context of Bureaucracy and Performance analysis', in *Guidance, control, and evaluation in the public sector : the Bielefeld interdisciplinary project*, F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom and W. Wirth (eds), De Gruyter, Berlin 1986

Hiber, D., 'The reform of the judiciary and the judicial legislation', in *Serbia four year of transition*, B. Begovic and B. Mijatovic (eds), Center for Liberal Democratic Studies, 2005

Hondeghem, A. (eds), *'Ethics and accountability in a context of governance and new public management'*, IOS Press OHMSHA, 1998

Freedom House, , 'Nation in Transit 2005 Report Slovenia' available at <http://www.freedomhouse.hu/pdfdocs/slovenia2005.pdf> 2005

Jovic, D., 'Croatia and the European Union: a long delayed journey', *Journal of Southern Europe and the Balkans* 2006, 8 vol., 85-103 (19)

Justice, M. o., 'National Judicial Reform Strategy' Ministry of Justice Serbia 2006

Krygier, M., Czarnota, A. and Sadurski, W. (eds), *'Rethinking The Rule of law after Communism'*, CEU Press, Budapest 2006

Lane, J.-E., *'New Public Management'*, Routledge, London 2000

Langbroek, P. M., Lahuis, K. and ten Berge, J. B. J. M. (eds), *'Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal'*, W.E.J. Tjeenk Willink (G.J. Wiarda Instituut), Deventer 1998

Larkins, C. M., 'Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis', *The American Journal of Comparative Law* 1996, 44 vol., 605-626

Lindsay, W. A. and Petrick, J. A., *'Total Quality and organisation development'*, St. Lucie Press Boca Ration, Florida 1997

Linz, J. J. and Stepan, A., *'Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe'*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996

Maso, I., 'The interview as a dialogue', in *The Deliberate Dialogue*, I. Maso and F. Wester (eds), VUB University, Brussels 1996

Mazeland, H. and ten Have, P., 'Essential tensions in (semi-) open research interviews', in *The Deliberate Dialogue*, I. Maso and F. Wester (eds), VUB University Press, Brussels 1996

Miller, J. N., 'A failed transition: the case of Serbia', in *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe; Eastern Europe Since 1945*, J. Dawisha and B. Parrott (eds), Cambridge University Press, Cambridge 2000

Millet, D., 'Quarante ans de budget de la justice', in *Justices: ce qui a changé dans la justice depuis 20 ans*, (eds), Dalloz, 1999

Morlino, L., *'Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe'*, Oxford University Press, Oxford 1998

Morlino, L., *'Democrazie e democratizzazioni, [Democracy and democratization]'*, Il Mulino, Bologna 2003

Murgatroyd, S. and Morgan, C., *'Total quality management and the school'*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia 1994

Ng, G. Y., 'Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances', Law, Utrecht 2007

O'Donnell, G., Schmitter, P. C. and Whitehead, L. (eds), *'Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspective'*, Johns Hopkins Press, Baltimore, MD. 1986

Official Gazette of the Republic of Slovenia, 2 April 1994.

Official Gazette of the Republic of Slovenia, 13 April 1994.

Official Gazette of the Republic of Slovenia, 13 April 1994.

Patton, M. Q., *'Qualitative Evaluation & Research Methods'*, Sage Publishing, Newbury Park, CA 1990

Perrot, R., *'Institutions judiciaires'*, Montschrestien, Paris 2004

Platt, J., 'History of the interview', in *Handbook of Interview research*, J. F. Gubrium and H. J.a. (eds), Sage Publishing, New Dehli, London 2001

Pridham, G., Herring, E. and Sanford, G. (eds), *'Building Democracy? The international Dimension of democratization in Eastern Europe'*, Leicester University Press, London 1994

Rassat, M.-L., *'La justice en France'*, Presses Universitaires de France, Paris 1991

Rosenthal, U., 'Macht en controle op de macht: de dringende behoefte aan publieke controle', *Nederlands Juristen Blad* 2000, 34 vol., 1703

Sellitz, C., Jahoda, M., Deutsch, M. and Cook, S., *'Research methods in social relations'*, Hold, Rinehart and Winston, 1966

Selznick, P., *'The moral commonwealth: Social theory and the promise of community'*, University of California Press, Berkley, California 1992

Senge, P., *'The fifth discipline: the art and practice of the learning organisation'*, Doubleday currency, New York 1990

Serbia, P. S. C. o., *Preparatory Questionnaire Addressed to the Presidents of Supreme Courts - Serbia, 8th Conference of Presidents of European Supreme Courts*, at Paris 2005

Shuy, R. W., 'In person versus telephone interviewing', in *Handbook of interview research, context and method*, J. F. Gubrium and J. A. Holstein (eds), Sage, Thousand Oaks, London, New Dehli 2001

Sigismondi, I. and Velicogna, M., *La sfida della valutazione nel sistema giudiziario: tra norma e prassi*, at XX Congresso Nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP) Bologna, Italy 2006

Slothouber, C., 'De Organisatie-aspecten van de verhouding tussen rechters en ondersteuning', in *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, P. M. Langbroek, K. Lahuis and J. B. J. M. ten Berge (eds), W.E.J. Tjeenk Willink in samenwerking met G.J. Wiarda Instituut, Deventer 1998

Sturm, A. M., ten Have, W. D. and Donders, M. M. E., 'Eindrapport: Uitkomsten Pilot Project Kwaliteit Rechtbank Roermond' 2002

Tate, C. N. and Vallinder, T., *'The global expansion of judicial power'*, New York University Press, New York 1995

ten Berge, J. B. J. M., 'Contouren van een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak', in *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, P. M. Langbroek, K. Lahuis and J. B. J. M. ten Berge (eds), W.E.J. Tjeenk Willink (G.J. Wiarda Instituut), Deventer 1998

Uzelac, A., 'Role and Status of Judges in Croatia', in *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, P. Oberhammer (eds), MANZ'sche, Wien 2000

Velicogna, M. and Ng, G. Y., 'Legitimacy and Internet in the judiciary: A Lesson from the Italian Courts' Websites Experience', *International Journal of law and information technology, Oxford Journals, Oxford University Press* 2006

Vile, M. J. C., *'Constitutionalism and the separation of powers'*, Liberty Fund, Indianapolis 1998

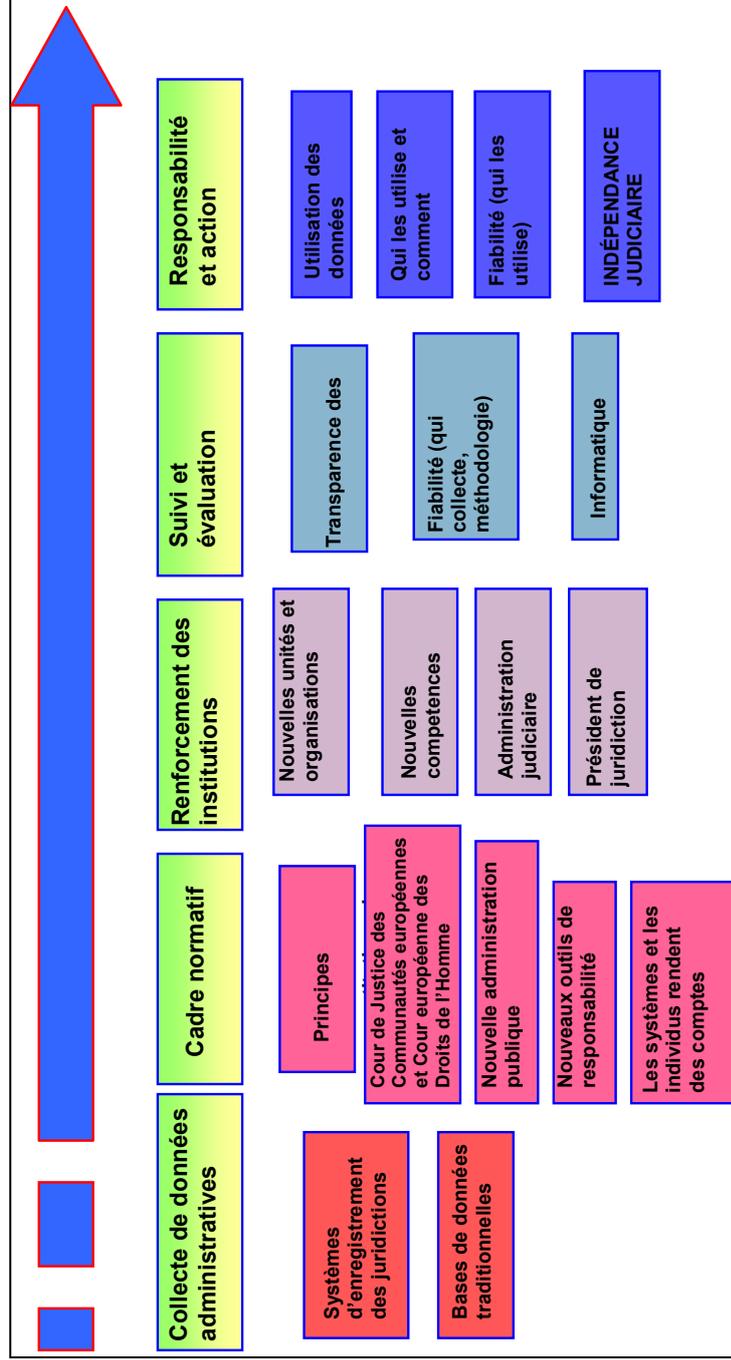
Warren, C. A. B., 'Qualitative Interviewing', in *Handbook of interview research, context and method*, J. F. Gubrium and J. A. Holstein (eds), Sage, Thousand Oaks, London, New Dehli 2001

Wester, F., 'The analysis of qualitative interviews', in *The Deliberate Dialogue*, I. Maso and F. Wester (eds), VUB University, Brussels 1996

Yin, R. K., *'Case Study Research: Design and Methods'*, Sage Publishing, Beverly Hills, CA 2003

Wet op de rechterlijke organisatie 2002

Annexe 1 : modèle de suivi et d'évaluation



Annexe 2 : extrait de la grille d'évaluation de la CEPEJ mentionnée dans l'étude

50. Existe-t-il une institution centralisée responsable de la collecte de données statistiques concernant le fonctionnement des tribunaux et du système judiciaire ?

Non

Oui

Veillez préciser le nom et les coordonnées de

cette institution:

Vous pouvez indiquer ci-dessous :

- *tout commentaire utile pour l'interprétation des données ci-dessus,*
- *les caractéristiques de votre système judiciaire.*

III. B. Suivi et évaluation

51. Les tribunaux doivent-ils établir un rapport d'activité annuel ?

Oui

Non

52. Existe-t-il un système régulier de suivi des activités des tribunaux concernant :

Oui

Non

▪ le nombre de nouvelles affaires ?

▪ le nombre de décisions rendues ?

▪ le nombre d'affaires faisant l'objet d'un renvoi ?

▪ la durée des procédures ?

▪ autre ?

Veillez préciser :

53. Disposez-vous d'un système régulier d'évaluation de la performance de chaque tribunal ?

Non
Oui

Veillez préciser :

54. Concernant les activités des tribunaux, avez-vous défini :

▪ des indicateurs de performance ?
Non

Oui

Veillez préciser les 4 principaux indicateurs d'une bonne justice :

▪ des objectifs ?
Non

Oui

Veillez préciser qui fixe ces objectifs :

- pouvoir exécutif ?
- pouvoir législatif ?
- pouvoir judiciaire ?
- autre ?

Oui

Veillez

préciser :

Veillez préciser les principaux objectifs retenus :

Source

55. Quelle est l'autorité chargée d'évaluer les performances des tribunaux :

- le Conseil supérieur de la magistrature ?
- le ministère de la Justice ?
- un organe d'inspection ?
- la Cour suprême ?
- un organe d'audit extérieur ?
- autre ?

Oui

Veillez préciser :

56. Le système d'évaluation comporte-t-il des normes de qualité concernant les décisions judiciaires ?

Non

Oui

Veillez préciser :

Source

57. Existe-t-il un système permettant de mesurer le stock d'affaires en cours et de repérer les affaires non traitées dans un délai raisonnable :

Non

- en matière civile ?
- en matière pénale ?
- en matière administrative ?

Oui

58. Disposez-vous d'un moyen de mesurer les temps morts durant les procédures judiciaires ?

Non

Oui

Veillez préciser :

59. Disposez-vous d'un système de suivi et d'évaluation de l'activité du ministère public ?

Non

Oui

Veillez préciser :

Vous pouvez indiquer ci-dessous :

- ***tout commentaire utile pour l'interprétation des données ci-dessus,***
- ***les caractéristiques de votre système de suivi et d'évaluation des tribunaux.***