

Gestion moderne de la justice

Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) à l'attention de la sous-commission élargie DFJP/tribunaux de la Commission de gestion du Conseil des Etats dans le cadre de l'inspection «Haute surveillance parlementaire sur la justice»

du 10 août 2001

L'essentiel en bref

Dans un premier temps, ce rapport aborde la question de savoir quelles mesures organisationnelles ont été prises ces dernières années par les tribunaux fédéraux pour augmenter l'efficacité de leur travail. Il se penche plus spécialement sur les possibilités et les limites de l'approche de la nouvelle gestion publique (NGP) pour la justice, ainsi que sur les instruments modernes de gestion utilisés ou pouvant être utilisés pour l'organisation judiciaire. L'accent est mis, en particulier, sur l'identification d'indicateurs de prestations relatifs à la gestion d'un tribunal, qui soient utiles à l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur la justice.

Se fondant sur une analyse de documents et d'ouvrages de référence pertinents, le rapport forme la base du premier volet de l'inspection «Haute surveillance parlementaire sur la justice», menée sous l'égide de la sous-commission élargie DFJP/tribunaux de la CdG du Conseil des Etats (CdG-E élargie aux membres de la sous-commission DFJP/tribunaux de la CdG du Conseil national). Dans le second volet, il s'agira d'analyser l'étendue de la haute surveillance parlementaire.

Les réponses aux questions posées dans le cadre de l'inspection ont donné les résultats suivants:

- En réponse à l'augmentation de leur charge de travail, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances ont réorganisé leurs structures de direction dans les années 90 afin d'améliorer leur efficacité. Les tribunaux fédéraux utilisent désormais de nombreux instruments de gestion, de comptabilité et de travail modernes; un controlling global et un système étendu de gestion de la qualité n'en font pas partie.*
- En Suisse comme à l'étranger, les modèles de nouvelle gestion publique théoriques et pratiques appliqués la gestion des tribunaux respectent le principe de l'indépendance judiciaire. Une telle gestion n'a été jusqu'ici mise en œuvre que dans les tribunaux d'instance inférieure. Le rapport renvoie pour l'essentiel au projet hambourgeois «Justiz 2000» qui est amplement documenté.*
- Le recours aux instruments de la nouvelle gestion publique que sont la définition de produits et le contrôle des résultats, a l'avantage d'accroître la transparence au niveau des coûts et, partiellement, au niveau des effets. Ce gain de transparence et la formulation d'objectifs politiques en matière de prestations des tribunaux donnent au Parlement des possibilités de pilotage et de sanction plus rationnelles que par le passé.*
- Ce type de gestion a aussi ses limites: la rationalité économique et l'orientation de la gestion en fonction des prestations ne sauraient être les seuls critères déterminants pour la gestion des tribunaux. Une importance primordiale revient à la gestion de la qualité et au contrôle des résultats. Il sera cependant encore nécessaire de clarifier un certain nombre de points pour ce qui est de l'appréciation des résultats et le système d'indicateurs correspondant.*

-
- Divers instruments de la nouvelle gestion publique ont été adaptés aux besoins de la gestion dans le domaine la justice: le budget global, la comptabilité analytique, la définition des produits du tribunal et la définition d'indicateurs d'efficacité. L'adaptation d'autres instruments de la nouvelle gestion publique (comme un système de controlling tenant compte de critères qui ne sont pas exclusivement économiques ou un système d'assurance-qualité nuancé) n'en est qu'au stade théorique. Leur mise en œuvre est encore à l'étude.
 - L'utilisation d'instruments de la nouvelle gestion publique requiert des connaissances qualifiées en gestion. Or, les juges n'ont généralement pas suivi de formation correspondante, d'où un besoin de rattrapage évident. La professionnalisation de la gestion des tribunaux est ainsi un élément central de la réforme.
 - Les statistiques fournies aujourd'hui dans les rapports de gestion des tribunaux fédéraux (affaires reportées de l'année précédente, affaires liquidées, etc.) donnent à la haute surveillance parlementaire des informations utiles sur la gestion administrative des tribunaux. La base d'appréciation pourrait être améliorée au moyen de statistiques plus détaillées (davantage de séries chronologiques pour permettre les comparaisons, données plus précises sur la durée des procédures).
 - La définition de nouveaux indicateurs de performance (notamment sur les prestations fournies ou les ressources) – qui pourraient également servir de base pour l'établissement du budget (budget global) – et la mise en place d'un controlling correspondant permettraient de mieux comprendre, piloter et décrire la marche administrative des affaires d'un tribunal. Un gain notable en transparence de la gestion des affaires en découlerait. Finalement, des rapports de gestion annuels plus complets, incluant des indicateurs sur les prestations (durée totale des procédures, pourcentage d'affaires liquidées, etc.) ou sur la qualité des prestations, permettraient d'optimiser la haute surveillance parlementaire sur la justice.

Langue originale: allemand

L'emploi du masculin dans le présent rapport n'est pas discriminatoire et a pour seul but d'en faciliter la lecture.

Rapport

Introduction

Le Conseil fédéral a accepté le message sur la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale le 28 février 2001. Cette révision prévoit non seulement des changements en matière de procédures et d'amélioration de la protection juridique, mais introduit aussi une série de nouveautés en matière d'organisation. D'une part, avec la création d'un Tribunal administratif fédéral (TAF), les commissions de recours actuelles seront regroupées *sous un même toit*. D'autre part, l'institution d'un Tribunal pénal fédéral (TPF) et l'incorporation partielle du Tribunal fédéral des assurances (TFA) dans le Tribunal fédéral (TF) entraîneront divers changements au niveau de l'organisation. La révision totale prévoit en outre d'accorder une plus grande autonomie administrative (par exemple la fixation de la nature et du nombre de cours relevant de la compétence propre des tribunaux) et financière aux tribunaux mentionnés. Dans les limites fixées par la loi, chaque tribunal doit pouvoir disposer librement des moyens qui lui sont alloués par le Parlement.¹

En prévision des délibérations du Parlement sur les nouvelles lois sur le TF, le TAF et le TPF, et du futur exercice de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux², les commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé, dans leur programme annuel de 2001, de mener une inspection sur la «haute surveillance parlementaire sur la justice». Cette inspection porte essentiellement sur deux objets: 1) la mise en place d'une gestion orientée résultats et d'une administration moderne dans les tribunaux – des sujets d'actualité en Suisse comme à l'étranger; 2) la (re)définition des contenus, des compétences et de l'étendue de la surveillance sur la justice. Au vu des débats imminents sur la révision totale, le premier objet, d'ordre essentiellement pratique, doit être clarifié en priorité. Le deuxième objet sera traité ultérieurement. Le but de l'inspection est d'examiner l'orientation actuelle et le positionnement futur de la haute surveillance des CdG sur les tribunaux fédéraux.

Lors de sa séance du 26 février 2001, la sous-commission élargie³ DFJP/tribunaux de la CdG du Conseil des Etats a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) de rédiger un rapport sur une gestion administrative moderne des tribunaux sur la base d'une analyse de la documentation pertinente, en prenant pour point de départ les quatre questions suivantes:

- *Quelles mesures organisationnelles le TF, le TFA et les commissions de recours ont-ils prises au cours des dix dernières années pour accroître leur efficacité? Comment la gestion actuelle fonctionne-t-elle?*

¹ Voir Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, p. 88 et p. 179.

² La haute surveillance parlementaire sur les autorités judiciaires est importante également dans le contexte de l'actuelle révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils.

³ Élargie aux membres de la sous-commission DFJP/tribunaux de la CdG du Conseil national.

- *Quelles sont les possibilités d'application et les limites du modèle de la nouvelle gestion publique (NGP) pour les tribunaux suisses?*
- *Quels instruments de gestion modernes les tribunaux utilisent-ils, en Suisse et à l'étranger? Comment fonctionnent-ils? Quels sont leurs avantages et leurs inconvénients?*
- *Quels sont les indicateurs (de prestations) opportuns pour la conduite d'un tribunal et l'exercice d'une haute surveillance efficace?*

L'articulation du rapport suit l'ordre de ces questions. Des données sur les méthodes utilisées figurent à chaque fois au début de chaque chapitre.

1 **Gestion et mesures de réorganisation des organes de justice fédéraux**

Pour répondre aux questions de savoir comment l'actuelle gestion du Tribunal fédéral (TF), du Tribunal fédéral des assurances (TFA) et des commissions de recours retenues pour cette étude⁴ est assurée et quelles mesures organisationnelles ont été prises ces dernières années pour améliorer l'efficacité de ces organes judiciaires, l'OPCA a analysé divers documents (réponses d'organes judiciaires choisis aux questions de l'OPCA, rapports de gestion, règlements). Une présentation détaillée des résultats et des données sur les bases légales, le volume des affaires et les ressources des différents tribunaux sont jointes au rapport (annexe 1). Nous énumérons ci-après les principales mesures de réorganisation administrative prises par les organes sous revue et, conformément au point principal de ce rapport, donnons un aperçu des instruments de gestion modernes utilisés.

En ce qui concerne *la gestion et les mesures de réorganisation*, l'analyse des documents a livré les résultats suivants: l'accroissement de la charge de travail a obligé les tribunaux fédéraux et les commissions de recours à s'occuper de questions d'organisation et d'optimisation des procédures. Dans les documents étudiés, on évite le plus souvent de parler d'«accroissement de l'efficacité»; il y est plus question d'optimisation, de réorganisation, d'amélioration des étapes de travail ou – dans quelques cas – de mise à profit de synergies. Pour ce qui concerne les *structures de direction*, on constate des différences entre les organes judiciaires examinés, plus spécialement en ce qui concerne les commissions de recours. Elles dépendent principalement de la taille de l'organe. En 1991, le TF a introduit une structure directionnelle bipartite (Conférence des présidents et Commission administrative), à l'échelon directement subordonné à la Cour plénière, afin de décharger les présidents des cours dans le domaine des tâches administratives. Parallèlement, les compétences du secrétariat général ont été renforcées; en 1999, celui-ci a été réorganisé

⁴ Se basant sur les critères «volume des affaires» et «effectif du personnel», l'OPCA a retenu les commissions de recours suivantes pour son inspection: Commission fédérale de recours en matière d'assurance vieillesse, survivants et invalidité pour les personnes résidant à l'étranger; Commission suisse de recours en matière d'asile; Commission de recours du Département fédéral des finances; Commission de recours du Département fédéral de l'économie; Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

(pilotage systématique des processus de changement, contrôle et gestion). Le règlement du TFA a été modifié en 1991 (développement du secrétariat général) et totalement révisé en 1999 – introduction d’une quatrième chambre et remplacement de l’ancienne commission administrative par une direction triciphale. Celle-ci décharge la Cour plénière «de certaines tâches administratives afin d’alléger la structure directionnelle et de faciliter les décisions».⁵ En 2001, le règlement a été modifié une nouvelle fois, avec l’élargissement des compétences du secrétariat général en matière de politique du personnel. Les secrétaires généraux du TF et du TFA prennent part aux séances des organes de direction supérieurs avec voix consultative. Pour ce qui est des *commissions de recours*, la direction administrative incombe au président conformément aux ordonnances en vigueur⁶. Un secrétariat général n’est pas prévu, mais les commissions de recours disposent d’un secrétariat à géométrie variable selon les besoins. Ce secrétariat peut travailler pour une ou plusieurs commissions. Dans une commission de recours, le modèle de direction a été optimisé, dans une autre, des mesures ont été prises dans le but de supprimer les faiblesses concernant l’organisation et les procédures de travail, notamment par la création d’un poste de chef du support. En raison de la charge de travail croissante, diverses commissions de recours ont augmenté leur effectif. Les commissions examinées sont, pour certaines, relativement récentes, ce qui explique qu’il n’est pas encore question de mesures de réorganisation en ce qui les concerne.

L’analyse documentaire révèle que les organes judiciaires interrogés ont introduit dans une large mesure des *instruments de gestion modernes* (informatique, système comptable, gestion du personnel, information interne et externe). En revanche, elle ne nous apprend pas grand-chose sur l’usage d’instruments de contrôle de la qualité qui iraient au-delà des mécanismes d’assurance-qualité traditionnels, ni sur la question de savoir dans quelle mesure le contrôle courant des affaires se fait selon des critères d’efficacité. Pour trouver des réponses plus précises à ces questions, il est nécessaire de procéder à d’autres investigations.

Pour ce qui concerne les instruments de gestion, il s’avère que, avec le développement de l’*informatique*, tous les organes interrogés ont modernisé leurs structures directionnelles et leurs méthodes de travail dans le courant des années 90, réalisant ainsi des gains d’efficacité notables – *des programmes informatiques* de gestion des dossiers et de statistique ont été introduits, des *bases de données* ont créées ou développées et les bibliothèques ont été informatisées. Les documents étudiés ne donnent que des renseignements ponctuels sur le degré de détail des comptes d’exploitation internes. La Commission de recours en matière d’asile souligne que son *compte d’exploitation* interne est comparable à ceux des offices gérés par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB), alors que les comptes des autres organes ne correspondent pas à ce modèle. Les dépenses des commissions de recours affiliées au DFI, par exemple, ne sont pas ventilées par commission: la chancellerie commune établit des données financières globales des commissions de recours. Il va de soi que l’introduction de l’informatique a permis d’améliorer la

⁵ Lettre du TFA à l’OPCA du 30 avril 2001, p. 2.

⁶ L’ordonnance déterminante pour les commissions de recours est l’ordonnance du 3 février 1993 concernant l’organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d’arbitrage (état au 19 décembre 2000; RS 173.31), art. 18, al. 1; la Commission suisse de recours en matière d’asile est régie par une propre ordonnance.

gestion et le contrôle des affaires. Mais l'analyse documentaire n'a pas permis de constater l'introduction d'un *controlling* à proprement parler. Les statistiques publiées dans les rapports de gestion annuels ne sont pas plus détaillées qu'avant. En revanche elles sont souvent présentées sous forme de graphiques, ce qui en facilite la lecture.⁷ Comme instruments de *conduite et de développement du personnel*, les organes interrogés ont mentionné les entretiens avec les collaborateurs ainsi que les concepts de formation et de perfectionnement. Plusieurs organes publient leurs communications, rapports de gestion et certaines décisions sur Internet, ce qui constitue un plus en termes de services aux clients.

2 **Gestion administrative axée sur les résultats dans le domaine de la justice et instruments pour une gestion moderne des tribunaux**

Par introduction de la nouvelle gestion publique dans la politique et l'administration de la justice, on entend l'utilisation accrue de techniques de gestion administrative et de critères de résultats calqués sur la gestion d'entreprise, ainsi que le recours à des mécanismes de pilotage utilisés dans l'économie de marché. Il s'agit en l'occurrence de compléter la légalité formelle de l'action administrative en y superposant une orientation en fonction des prestations et des effets.⁸ Bien que leur organisation soit différente par rapport à d'autres administrations publiques, les tribunaux doivent, eux aussi, disposer d'une administration performante s'ils veulent travailler de manière efficace. En réponse à la surcharge des tribunaux, à la volonté de réaliser des économies et aux plaintes concernant le retard pris dans l'administration des tribunaux sur le chemin de la modernité, plusieurs pays se sont lancés dans la réforme de leur système judiciaire en s'inspirant des principes de la nouvelle gestion publique (NGP). Le but de ces réformes est de promouvoir une justice compétitive, qui soit apte, à l'avenir également, à remplir ses tâches (garantir la sécurité du droit et maintenir la paix des relations juridiques) à un haut niveau⁹. Cela posé et se fondant plus spécialement sur le principe constitutionnel de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la justice revendique un statut particulier par rapport aux autres administrations publiques. Le ch. 2.1. traite de ce sujet et du modèle de gestion axée sur les résultats dans la justice; le ch. 2.2, de la professionnalisation de l'administration judiciaire, et le ch. 2.3, des instruments de gestion, de comptabilité et de travail correspondants.

⁷ Pour les statistiques publiées dans les rapports de gestion annuels des organes examinés, voir ch. 3.3.

⁸ Voir Haldemann, Theo 1995: *New Public Management: ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes?* Série de cahiers de l'Office fédéral du personnel, vol. 1, p. vii.

⁹ Tel est le but formulé dans le projet hambourgeois «Justiz 2000», mentionné à titre d'exemple pour d'autres formulations similaires.

2.1 Indépendance du pouvoir judiciaire et gestion orientée résultats

2.1.1 De la notion de l'indépendance du pouvoir judiciaire

L'indépendance du pouvoir judiciaire est un point névralgique dans la discussion au sujet de l'introduction de la NGP dans le domaine de la justice. Si l'on s'accorde à dire que cette indépendance ne doit pas être compromise, les avis divergent sur ses limites. En Suisse, elle est réglée de manière générale à l'art. 30, al. 1, de la Constitution, ainsi qu'à l'art. 6, al. 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Que recouvre ce terme? – L'indépendance – à l'égard des parties au conflit (indépendance vis-à-vis des parties), à l'égard des organes et groupes d'organes (indépendance vis-à-vis des organes), à l'égard de préjugés, d'influences et de rapports de pouvoir de toutes sortes (indépendance sociale) et en fin de compte à l'égard d'un ordre hiérarchique judiciaire généralisé (autonomie des organes) – vise la liberté extérieure et surtout intérieure de l'organe jurisprudentiel qui, grâce à cela, peut prononcer un jugement objectif. L'indépendance judiciaire n'est pas une simple notion de classification, mais un principe directeur de l'organisation étatique, qui doit être concrétisé dans chaque tâche d'organisation, et par-là même, compenser les contradictions inhérentes au système.¹⁰ La question de savoir quelles tâches administratives peuvent porter atteinte à l'indépendance des tribunaux si elles ne sont pas assumées par les tribunaux eux-mêmes ramène à celle des limites posées à l'introduction de la NGP dans la justice. Rainer J. Schweizer, auteur d'une récente expertise sur des questions juridiques concernant l'administration judiciaire (en rapport avec la Commission suisse de recours en matière d'asile CRA), est convaincu que le tribunal doit déterminer lui-même les affaires administratives de la jurisprudence dans la mesure où elles sont essentielles pour une prise de décision impartiale. Selon lui, le tribunal doit être pleinement compétent en ce qui concerne la dotation en moyens et en personnel pour le traitement des affaires, l'organisation, l'appréciation de la portée préjudicielle des décisions, ainsi que la gestion de l'information et de la publicité de la justice.¹¹ Dans ces domaines, l'indépendance du tribunal ne doit en aucun cas être compromise par des influences administratives extérieures (dans le cas de la CRA, par l'administration fédérale). Ce n'est cependant que dans les situations concrètes que l'on peut évaluer le risque d'une telle atteinte.¹²

La surveillance parlementaire doit, elle aussi, respecter certaines limites en ce qui concerne l'indépendance judiciaire (voir ch. 3.1). Il reste à clarifier la question de savoir quels instruments de gestion pourraient porter atteinte à cette indépendance. Mentionnons à ce propos l'expérience faite en Allemagne, où les partisans d'une gestion de la justice selon les principes de la NGP dénoncent la revendication à tous crins de l'indépendance judiciaire comme élément d'une stratégie d'immunisation des détracteurs d'une telle réforme. Dans le cadre de réformes, on invoque souvent des particularités rendant prétendument impossible l'introduction de quelque chose de nouveau, même si ce nouveau est courant et possible ailleurs. Il n'y a pas lieu de

¹⁰ Kurt Eichenberger cité dans: Schweizer, Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. Dans: AJP/PJA 6/2001, p. 661 à 666, p. 663 s.

¹¹ Voir Schweizer, p. 664.

¹² Ibid.

critiquer la revendication en soi. Il faut plutôt analyser, dans le cas particulier, si une mesure de réforme de l'administration judiciaire peut avoir un effet sur l'indépendance judiciaire, partant, se répercuter sur le niveau matériel. En l'absence d'un tel pronostic, on peut se demander s'il ne s'agit pas en fin de compte du refus d'une réforme quelle qu'elle soit, voire d'un attachement coûte que coûte à l'acquis.¹³ Ci-après, nous esquissons un modèle de gestion axée sur les résultats pour expliquer les possibilités de pilotage de la NGP dans le domaine de la justice.

2.1.2 **Modèle pour une administration des tribunaux orientée résultats – chances et limites**

Le modèle présenté ci-dessous est tiré d'une thèse de Patrick Maier publiée en 1999, qui expose de manière détaillée la corrélation entre les instruments de pilotage de la NGP et les bases juridiques essentielles de la justice suisse. Cette thèse, qui éclaire l'état actuel de la discussion scientifique des points de vue économique et juridique, est actuellement la seule étude fouillée sur la conception d'un modèle de NGP spécifique pour la justice en Suisse. C'est pourquoi nous nous en servons ici.

Selon Maier, les éléments suivants de la gestion axée sur les résultats sont nécessaires pour l'introduction de la NGP dans la justice:

- définition de l'activité administrative en termes de produits;
- contrôle des résultats par un système global d'examen des prestations et des effets;
- mise en œuvre de systèmes incitatifs conformes au marché: administration légère et orientée concurrence, introduction au niveau des unités organisationnelles de systèmes incitatifs conformes au marché (comparaisons avec des entreprises ou avec des valeurs de référence);
- pilotage au moyen de l'adaptation du droit administratif interne dans le sens d'une relation commanditaire-prestataire avec un contrat de prestations et une enveloppe budgétaire permettant de lier la responsabilité en matière de prestations à la responsabilité en matière de budget.¹⁴

Avant d'esquisser un modèle global pour une gestion orientée résultats de l'appareil judiciaire, Maier décrit en détail des possibilités d'adapter les exigences juridiques à celles en matière de gestion et réciproquement dans les limites absolues du droit (relevons d'emblée que son modèle s'adresse moins aux tribunaux de dernière instance qu'à ceux des instances inférieures).

Selon le modèle de Maier, le *Parlement* continue d'assumer comme jusqu'ici la fonction du financement des prestations. Toutefois, avec le nouvel instrument du budget global au niveau des groupes de produits (voir ch. 2.3.2), il renonce à influencer sur le pilotage précis de ce financement. Les budgets pour les groupes de produits

¹³ Voir Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Frankfurt am Main, p. 257 s.

¹⁴ Voir Maier Patrick 1999: New Public Management in der Justiz. Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive. Bern, Stuttgart, Wien, p. 134.

lui permettent néanmoins d'exercer une influence sur l'*output* de la justice. Afin de protéger l'indépendance des tribunaux, le domaine d'influence du Parlement doit être limité aux domaines de la production de prestations qui ne sont pas strictement juridiques, et dans ces domaines, au niveau des effets. Dans ces domaines, le législatif peut exiger la mise en place d'indicateurs politiques. Comme c'est le cas à présent, le Parlement a la compétence de légiférer dans le domaine de la justice (lois sur les procédures, sur les tribunaux) et exerce la haute surveillance sur la justice.

En tant que cliente achetant des prestations, la *commission administrative* du tribunal cantonal (dans le modèle NGP général, le gouvernement) répond du respect des budgets afférents aux groupes de produits vis-à-vis du Parlement et de la population. D'entente avec les tribunaux et les subdivisions de juridictions (chambres), elle effectue les travaux de planification correspondants. Sur la base des objectifs fixés par le Parlement, elle passe des contrats avec chaque tribunal et chaque chambre et répartit le budget global entre ces prestataires. Elle garantit un système de rapport et de contrôle cohérent et complet (en coordonnant les contrats et les objectifs matériels) et veille, avec les prestataires, à l'exécution du contrôle des résultats. C'est encore elle qui, en collaboration avec le tribunal cantonal, rédige le rapport de gestion à l'attention du Parlement. Le rapport – c'est nouveau – est complété par des informations relatives au contrôle des résultats. Outre celles mentionnées ci-dessus, la commission administrative assume encore d'autres tâches (comme l'attribution de fonctions d'interface ou la conduite d'une politique uniforme en matière de ressources).

Dans le modèle de Maier, les *tribunaux et les chambres* sont les fournisseurs de prestations. S'appuyant sur les bases légales et les directives de l'administration, ils définissent les produits et groupes de produits et fournissent les produits. La surveillance sur les tribunaux, partant, le contrôle au sens de la légitimation démocratique, est assumée par le Parlement.¹⁵

Pour Maier, un pilotage orienté résultats de l'appareil judiciaire présente les *avantages* suivants:¹⁶

- Les rapports de gestion classiques ne renseignent que sur les prestations; l'approche NGP, avec la définition de produits et le contrôle (même incomplet) des résultats, accroîtrait la transparence au niveau des coûts et en partie aussi au niveau des résultats. Ceci permettrait une légitimation plus large de l'activité judiciaire.
- Cette transparence accrue et la formulation explicite des attentes politiques quant aux prestations de la justice permettraient une meilleure utilisation des possibilités de pilotage et de sanction du Parlement (choix des juges, coupes budgétaires) que ce qui est actuellement le cas avec les réductions linéaires et la possibilité de ne pas réélire un juge sans motifs. Cela irait tout à fait dans le sens des objectifs d'un Etat de droit et de ses préoccupations économiques.

¹⁵ Ibid. p. 360 à 366.

¹⁶ Ibid. p. 367 s.

- Une comptabilité détaillée des coûts et des prestations, établie de manière à permettre une mesure d'impact, améliorerait la capacité de pilotage du Parlement puisque les résultats du travail parlementaire seraient plus transparents que jusqu'ici.
- En cas de mise en œuvre, même partielle, la NGP déclencherait, à l'échelon politique, des discussions au sujet des prestations et des effets de la justice et, à l'échelon opérationnel, des discussions sur la gestion et les processus de développement organisationnel (face aux nouveaux défis, les anciennes structures devraient être profondément repensées; les influences extérieures sur la justice, actuellement cachées ou acceptées sans discernement, seraient remises en cause).
- En termes de gestion, la NGP, par les nouvelles libertés qu'elle offre, permettrait aux tribunaux d'optimiser leur travail. Parallèlement, elle favoriserait une plus grande conformité au droit.

Vu ces avantages, Maier estime que la NGP est applicable au domaine de la justice, tout en attirant l'attention sur certaines *limites* du modèle:¹⁷

- La NGP se fonde au départ sur la seule dimension rationnelle du profit, alors que les domaines tels que le droit et la politique exigent le recours à des critères de décision pluridimensionnels. Les décisions politiques ne doivent pas être jugées à l'aune de critères purement économiques. Le concept de la légitimation partagée du modèle NGP (décision de principe à l'échelon politique, décisions opérationnelles à l'échelon du fournisseur de prestations) ne pourrait donc être appliqué à la justice qu'à certaines conditions.
- Pour ce qui concerne sa mise en œuvre pratique et plus spécialement dans le domaine de la mesure des prestations au moyen d'indicateurs, la NGP est fortement axée sur les prestations. La mise en œuvre du point de vue formel de l'orientation résultats n'est encore que peu développée et, au vu des résultats de la recherche en matière d'évaluation, n'est plus guère réalisable de manière généralisée. La mise en œuvre d'une gestion orientée efficacité pour les tribunaux ne serait pas neutre au plan politique et négligerait les considérations relatives à l'intérêt commun, qui, justement, se situent surtout au niveau des effets et des avantages.
- Avec un contrôle des résultats incomplet et sujet à interprétation, la NGP ne peut fournir des bases de gestion objectives et claires. Le résultat de ce contrôle devrait être internalisé par le monde politique (ce qui, dans le cas de la justice, obligerait à se détourner de la pensée cause à effet du modèle NGP).

¹⁷ Ibid. p. 369 s.

- La NGP devrait être relativisée également du fait que la politique, au vu des normes légales détaillées dans le domaine des droits des parties, devrait à l’avenir aller au-delà de la prise de décisions de principe et de la fixation d’objectifs. Parallèlement, du fait de son autonomie le juge, sera toujours plus qu’un simple organe exécutif. La séparation entre fonctions de financement et celles d’achat et de fourniture de prestations ainsi que les incitations et sanctions liées aux instruments de pilotage s’en trouveraient relativisées.

Dans son étude, Maier mentionne finalement quelques domaines de recherche qui permettraient affiner les possibilités et les limites de la NGP dans le domaine de la justice. En font partie la concrétisation et la mise en œuvre du modèle esquissé (par exemple la modification de règles juridiques), un système empirique d’indicateurs, un traitement méthodique de la mesure de l’efficacité ou encore des questions relatives à un réaménagement complet de l’organisation judiciaire (comme la séparation entre hiérarchie des compétences et hiérarchie directionnelle).¹⁸

En Suisse, il y a quelques exemples de mise en œuvre pratique d’une conduite de la justice axée sur les effets (canton de Zurich, voir ch. 3.4, Tribunal des mineurs de l’Emmental-Haute-Argovie dans le canton de Berne).¹⁹ Les expériences faites dans le cadre d’un projet pilote de deux ans dans un tribunal des mineurs bernois ont montré que l’utilisation d’éléments de la NGP avait des effets positifs (sens accru de l’efficacité, gain notable en matière de transparence grâce à l’imputation des ressources et des prestations par produits et groupes de produits). Il a en revanche aussi été constaté que l’introduction des principes de la NGP a occasionné une forte surcharge de travail pour le tribunal, que la fixation d’objectifs en matière de prestations et de résultats (contrôle de qualité) s’est avéré très problématique et que les questions de droit public liées à l’indépendance des juges se sont posées avec plus d’acuité encore. En raison de ces difficultés, le modèle bernois n’est pas près d’être appliqué à une large échelle. Le Conseil exécutif bernois a institué un groupe de travail chargé d’étudier les possibilités d’appliquer ce modèle au domaine de l’organisation judiciaire.²⁰ Le rapport correspondant est attendu pour l’automne 2001.

2.2 Professionnalisation de la gestion des tribunaux

Avec la mise en œuvre de la gestion orientée résultats et de ses composantes liées à la gestion d’entreprise, les exigences en matière de compétences de gestion croissent au sein des tribunaux. Avant le développement de modèles NGP, on avait déjà, comme il ressort des chapitres suivants, reconnu l’importance cruciale de la gestion administrative des tribunaux.

¹⁸ Ibid. p. 371

¹⁹ D’autres approches de gestion axée sur l’efficacité existent dans plusieurs länders allemands (Hambourg, Basse-Saxe, Sachsen-Anhalt). Le projet hambourgeois «Justiz 2000» est expliqué au ch. 2.3.

²⁰ Voir Direction des finances du canton de Berne, 2000: Rapport NOG du Conseil-exécutif: clôture de la période d’essai et généralisation. Arrêté du Conseil-exécutif du 17 mai 2000, p. 73 s.

2.2.1

Toile de fond

La notion de gestion du tribunal vient des Etats-Unis. Depuis la fin des années 60, une administration professionnelle y a été mise en place sous le nom de *court management*. La cheville ouvrière en est le *caseflow management*, soit le pilotage actif des affaires à traiter par les tribunaux, de leur introduction à leur règlement. Le *caseflow management* comprend la répartition des affaires, la gestion des délais et la préparation des audiences; il est considéré comme un instrument clé pour lutter contre la vague des procès et les retards pris dans les dossiers. En introduisant le *court management*, la justice américaine a pris en main la tâche difficile de contrôler la quantité et la qualité dans une organisation professionnelle caractérisée par la volonté de préserver son autonomie. Elle a aussi développé plusieurs instruments. Les innovations entreprises dans la justice américaine sous la devise «*fighting cost and delay in court*» (faire la guerre aux coûts et aux retards) ont été analysées au début des années 90 par Klaus F. Röhl, professeur de sociologie et de philosophie du droit à la Ruhr-Universität de Bochum, dans le contexte de l'analyse structurelle du système judiciaire allemand. Ces études ont été commandées par le *Bundesministerium für Justiz*.²¹ Au vu des différences de systèmes judiciaires entre les Etats-Unis et la Suisse ou l'Allemagne, le *court management* américain, dont la conception varie d'ailleurs d'un Etat à l'autre, ne peut être transposé tel quel à d'autres pays. Cela dit, l'idée que les tribunaux, en tant qu'administrations, doivent être gérés de manière plus professionnelle fait son chemin un peu partout dans d'autres pays. Actuellement, les gestionnaires des tribunaux sont recrutés parmi les juges. Or, les juges ne sont généralement pas formés pour assumer des tâches de gestion. Ils acquièrent des compétences administratives et de gestion sur le tas, dans le meilleur des cas dans le cadre de cours de perfectionnement.²² Les personnes occupant des fonctions de gestionnaire dans l'administration judiciaire ont pour la plupart une formation de juriste et ne sont donc pas des formés en tant que tels. Il faut de plus noter que leur statut est généralement nettement inférieur à celui des juges.²³ Dans les années 90, les choses ont toutefois beaucoup changé. Des exigences et des tâches plus claires ont été formulées en ce qui concerne l'administration des tribunaux (ch. 2.2.3). Mais le statut et les compétences d'un administrateur du tribunal n'ont pas encore été fixés de manière définitive (ch. 2.2.2). Aux Etats-Unis, le *court management* a acquis une solide base institu-

21 Röhl, Klaus F., 1993(a): Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA: Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Köln, p. 139 s.
Idem. 1991: Court-Management in den USA. Dans: Zeitschrift für Rechtssoziologie Nr. 2, p. 217 à 231, p. 217 et 223.
Idem. 1998: Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, p. 241 à 250, p. 243.

22 Voir Hoffman-Riem, 2001, p. 246.

23 Voir Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1997: Für ein professionelles Gerichtsmanagement. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, p. 290 à 293, p. 291 und Röhl 1998, p. 242.

tionnelle au début des années 90 déjà (organisations professionnelles, centres de recherche, institutions de formation, publications).²⁴

2.2.2 Le statut de l'administrateur de tribunal

Dans la discussion sur le *court management* aux Etats-Unis, trois conceptions ont cours sur le rôle de l'administrateur de tribunal (*court manager*) au sein d'un tribunal et sur son statut par rapport aux juges:

- *Le concept de l'alter ego*: dans ce concept, le juge responsable prend lui-même une part active à la gestion administrative. Comme «*court administrator*», ce juge choisira un juriste au bénéfice d'une formation en gestion.
- *Le concept du spécialiste*: l'idée phare du *court management* professionnel peut être résumée par «*let the judges judge*» (laissons les juges juger). Autrement dit, les juges sont libérés des tâches administratives pour qu'ils puissent se consacrer entièrement à leur travail de juge. Les tâches administratives sont alors assumées par un spécialiste formé. Dans ce concept, le président du tribunal délègue l'activité administrative dans une large mesure au *court manager*, se borne à donner quelques directives et assure la surveillance générale.
- *Le concept du juge-administrateur*: «les juges ne peuvent être administrés que par des juges,» telle est la devise de ce concept. Seul un administrateur qui est lui-même juge, ou l'a été, est accepté par ses pairs et peut donc efficacement remplir sa mission.

Dans les discussions qui ont lieu en Allemagne, on relève que le concept américain du «*court manager*» spécialisé ne convient pas à l'organisation judiciaire allemande. On est cependant d'accord qu'il faudrait améliorer la division des tâches de direction, notamment en déléguant les tâches purement administratives à une sorte d'administrateur qui, par rapport au statut du président du tribunal, aurait un statut nettement supérieur à celui de l'actuel chef de chancellerie ou greffier-chef (*Geschäftsleiter*). On estime toutefois que d'autres clarifications sont nécessaires pour savoir si un tel administrateur devrait être mis sur pied d'égalité avec le président (direction bipartite) ou être doté d'un propre domaine de tâches, à assumer selon les instructions du président.²⁵ De l'avis d'Hermann Leeb, ministre bavarois de la justice en 1997, d'importantes raisons organisationnelles et de politique du personnel parlent en défaveur de l'institution d'une telle fonction. La nomination d'un administrateur qui serait chargé des services auxiliaires de la justice (à côté d'un président en charge du domaine judiciaire) est porteuse d'un fort potentiel de conflit. Toujours selon lui, d'autres problèmes se posent au niveau du traitement, de la démotivation des collaborateurs performants en raison du recrutement d'un administrateur hors des milieux judiciaires, des possibilités réduites de rotation des

²⁴ Federal Judicial Center in Washington D.C. (<http://www.fjc.gov>), National Center for State Courts in Williamsburg, Virginia et Institute for Court Management (<http://www.ncsc.dni.us/ICM/national/cmp.html>, National Association for Court Management (<http://www.nacmnet.org/homepage.htm>).

²⁵ Hoffmann-Riem, 2001, p. 246.

tâches dans les tribunaux, sans compter d'autres arguments (comme l'introduction d'un nouvel échelon hiérarchique) invoqués par les opposants. On considère cependant qu'il est nécessaire de renforcer les compétences de gestion et d'organisation au sein des tribunaux (mesures de perfectionnement idoines pour les cadres; recours à des experts externes en cas de problèmes).²⁶ Pour les raisons mentionnées, la fédération allemande des juges s'oppose également à la mise en place d'un «*court manager externe*» et plaide pour que la professionnalisation, au demeurant jugée nécessaire, se fasse au moyen d'une formation et d'un perfectionnement en amont des magistrats, des juristes et du personnel administratif.²⁷

2.2.3 Les tâches d'une gestion professionnelle des tribunaux

Les tâches administratives des tribunaux ont fortement augmenté par le passé. Avec la modernisation des tribunaux, on présume qu'elles augmenteront encore notablement tant sur les plans quantitatif que qualitatif. Dans le cadre du projet hambourgeois «Justiz 2000», ces tâches ont été formulées comme suit:

- développement et mise en œuvre d'un controlling global (objectifs, indicateurs, rapports et pilotage permanent); conseil en matière de gestion de la qualité;
- responsabilité pour l'organisation du développement de l'administration, communication, collaboration et gestion de projets;
- établissement et administration du budget en fonction du plan financier;
- planification, introduction et développement des technologies d'information et de communication ainsi que des procédures correspondantes; acquisition et gestion d'immeubles;
- élaboration de principes relatifs à la gestion et à l'organisation du personnel, à la formation et au perfectionnement;
- recrutement, gestion et engagement des collaborateurs (personnel non juridique), coordination de la planification et de la répartition des affaires par la présidence.²⁸

Ces tâches nécessitent des compétences qui, dans d'autres organisations professionnelles, sont assumées par des spécialistes.²⁹ On relève que, dans les tribunaux, ces tâches sont aujourd'hui accomplies par les magistrats et les cadres avec beaucoup de compétence, de sens des responsabilités et d'engagement. Il importe de développer cet acquis en prévision des changements nécessaires, en incluant des compétences de gestion acquises en dehors du terrain judiciaire. Il faudra notamment veiller à ne

²⁶ Leeb, Hermann, 1997: Brauchen wir Gerichtsmanager? Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, p. 287 à 289, p. 288 s.

²⁷ Voir Groother, Jan, 1999: Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch? Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, p. 458 à 462, p. 462.

²⁸ http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Professionelles Justiz-management).

²⁹ Voir Hoffmann-Riem, 1997, p. 291.

pas déprécier les connaissances professionnelles et administratives actuelles au sein de la justice, mais viser à les développer par la formation et le perfectionnement ciblés des magistrats et du personnel non juridique.³⁰

2.3 Les instruments d'une gestion moderne de la justice

Les principaux éléments d'une gestion moderne de la justice tels qu'ils sont décrits ci-dessous émanent des explications relatives à la réforme du système judiciaire allemand dans le contexte européen, récemment formulées par *Wolfgang Hoffmann-Riem*.³¹ Ancien Sénateur de justice de Hambourg (1995 à 1997), professeur de droit public et juge à la cour fédérale constitutionnelle, Hoffmann-Riem a de vastes de connaissances et une longue expérience de l'appareil judiciaire. Ses publications et ses analyses sont très fouillées; au besoin toutefois, nous nous référons à d'autres auteurs. Les exemples concrets de nouveaux instruments de gestion sont tirés du projet de réforme hambourgeois «Justiz 2000» déjà cité.³²

2.3.1 Budget/budget global

Avec cette nouvelle forme de budget, le budget global (ou enveloppe budgétaire), les ressources sont allouées en fonction des objectifs, des produits et des activités des tribunaux (et des ministères publics). Le but poursuivi est d'utiliser les moyens disponibles de manière plus rentable afin d'augmenter la production du point de vue qualitatif et/ou quantitatif avec la même consommation de moyens.³³ Le budget global – avec les questions relatives à la comptabilité, aux contrats de prestations et au controlling étendu – est un élément clé des réformes de la NGP. En cas introduction de cet instrument dans le *domaine de la justice*, il sera toutefois nécessaire de tenir compte d'un *certain nombre de particularités*. Il faut cependant se préoccuper d'abord de ce qui caractérise le budget global. Le budget global approuvé par le Parlement est si possible pluriannuel, il renonce à allouer des moyens à des tâches spécifiques et, notamment, à une étatisation des postes.³⁴ L'enveloppe budgétaire est transmise globalement au service concerné qui utilisera les moyens ainsi alloués à sa guise. Le budget global (notamment grâce à un découplage entier ou partiel par rapport à l'exercice) est un instrument flexible qui responsabilise le service – dans la mesure où c'est celui-ci qui fixe les priorités –, le sensibilise à la dimension des

³⁰ http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm
(Professionelles Justiz-management).

³¹ Voir Hoffmann-Riem 2001, p. 228 à 251.

³² Voir http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm

³³ Ibid. (Budgetierung).

³⁴ Voir Röhl, Klaus F., 2000(a): Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, p. 220 à 230, p. 222.

coûts et l'encourage à utiliser les moyens alloués avec parcimonie, les coûts économisés lui revenant au lieu d'être reversés à la caisse commune.³⁵

Dans le domaine de la justice, la budgétisation se distingue par une particularité qui est invariablement relevée dans la littérature spécialisée. Alors que le budget des *dépenses* présente, certes, quelques éléments critiques (coûts liés aux procédures comme l'engagement d'interprètes ou d'experts ainsi qu'à l'aide judiciaire), celui des *recettes* comporte le risque, à éviter absolument, de créer des incitations inopportunes. Avec les émoluments et les amendes, la justice dispose de recettes considérables. Or, les experts sont unanimes à penser qu'un Etat de droit ne saurait faire dépendre l'ampleur des sanctions de considérations financières des tribunaux, et que les recettes générées par les amendes ne doivent donc pas être portées au budget. Ils s'opposent aussi, mais avec moins de véhémence, à la budgétisation des frais judiciaires, même si cela fournit des données pour le pilotage (notamment en ce qui concerne la fixation de la valeur litigieuse). Dans les länders allemands, ces recettes, qui varient d'ailleurs considérablement d'un tribunal à l'autre³⁶, sont encore déduits des budgets de chaque tribunal. Avant de passer à la budgétisation des recettes, comme Hoffmann-Riem le constatait en 2001, il faudra examiner en détail dans quelles conditions cette pratique est défendable ou non. Il y a des signes qui permettent de penser que la justice (allemande) passera en partie à la budgétisation des recettes.³⁷

Pour gérer un budget global, il faut, comme c'est le cas en économie d'entreprise, disposer d'une comptabilité analytique englobant les coûts et les prestations. Cette comptabilité doit fournir des informations détaillées sur les coûts en tant que tels ainsi que sur les unités organisationnelles et les produits qui les occasionnant. Pour parvenir à ce niveau de transparence, tous les coûts et recettes doivent être comptabilisés.³⁸ Avant d'introduire une telle comptabilité dans le domaine de la justice, il est nécessaire de répondre à plusieurs questions (étendue, moment de l'introduction, rapport coûts de mise en œuvre et d'exploitation du système comptable et avantages en matière d'information, etc.). On attire aussi l'attention sur le fait qu'il faut examiner soigneusement si l'accomplissement de tâches judiciaires se prête à une telle introduction, si des facteurs de coûts déterminants (en particulier les frais de personnel) peuvent être (aujourd'hui déjà) suffisamment délimités et si les facteurs de coûts – souvent déterminés par la loi ou ne pouvant être influencés en raison de l'indépendance judiciaire – peuvent être mesurés de manière appropriée avec de tels

³⁵ Hoffmann-Riem, 2001, p. 237 s. Expérience faite en Allemagne, la liberté qu'ont les services d'établir leur propre budget a également conduit à des expériences douloureuses, spécialement en temps de vaches maigres: Lors du partage du gâteau, il s'avère que les parts dévolues aux différentes unités sont généralement plus petites que ce qui était espéré. Cela provient du fait que, auparavant, il n'y avait pas de transparence quant à l'allocation effective des moyens, les montants portés au budget ne représentant pour certains que des ordres de grandeur fictifs destinées à justifier le budget dans son ensemble. Hoffmann-Riem, 2001, p. 238.

³⁶ Recettes élevées des chambres statuant en matière commerciale ou fiscale, faibles recettes des chambres pénales.

³⁷ Hoffmann-Riem, 2001, p. 238 s.; Röhl, 2000(a), p. 226; Voss, Rainer, 1998: Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 9, p. 379 à 390, p. 389.

³⁸ Voss, p. 383.

instruments.³⁹ A la fin de 1999, un système SAP/R3 de recensement des données relatives aux coûts et aux produits a été introduit au tribunal d'instance de Hambourg. Celui-ci utilise aussi, dans la mesure du possible, les données d'autres systèmes et sert d'instrument de controlling. Il est prévu d'élargir ce projet pilote, d'abord aux ministères publics, et d'introduire une comptabilité analytique englobant à la fois les coûts et les résultats selon ce modèle.⁴⁰

2.3.2 Définition des produits

L'orientation de l'activité administrative en fonction des produits est l'élément crucial de la NGP. Le contrat de prestations, le budget global ainsi que le pilotage de l'administration par les politiques se basent là-dessus. Les prestations et les résultats se mesurent sur la base des produits.⁴¹ Dans ce chapitre, nous donnons une brève description des produits avant d'expliquer, à l'aide d'un exemple, pourquoi, dans le domaine de la justice, la définition des produits, qui comprend également la définition des performances et le contrôle de la qualité, est problématique.

Par produit, on entend une unité de prestations qui quitte une unité administrative sous une forme achevée.⁴² Pour Röhl, décrire un produit revient à décrire la prestation à fournir. Les produits des tribunaux sont très précisément définis dans le droit matériel et de procédure.⁴³ Les tribunaux doivent offrir une protection juridique au moyen de jugement et de décisions ou en offrant leur entremise lors de règlements à l'amiable. Autrement dit, les prestations liées aux procédures dévolues aux tribunaux sont les produits de ces unités de service.⁴⁴ La description des produits n'a cependant de sens que si les résultats peuvent être contrôlés. Röhl souligne que la mesure des résultats n'est en principe rien de neuf dans le domaine de la justice: les statistiques détaillées des affaires, de leur introduction à leur liquidation, classées par prestataires et pouvant être agrégées à loisir (voir ch. Controlling 2.3.3) existent depuis longtemps. C'est le lien établi entre liquidation de procédures et allocation de moyens qui est nouveau.⁴⁵ Les avis des magistrats divergent fortement sur la question du choix des indicateurs servant à mesurer les résultats et contrôler la qualité des produits.⁴⁶ Nous y reviendrons dans le chapitre sur le contrôle de la qualité. Le

³⁹ Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1997: Projekt «Justiz 2000» – Ziele und Stand des Projekts. Bericht vom 15. Mai 1997. Dans: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden. p. 37 à 128, p. 81.

Dans le cadre des REKO EVD+WEF, on a examiné si l'introduction d'un budget global apporterait des avantages. On est arrivé à la conclusion que non, surtout parce qu'un budget global demanderait un tel surcroît de travail qu'il aurait fallu engager trois collaborateurs supplémentaires pour le gérer de manière correcte. Voir procès-verbal de la visite de la section efficacité de la CdG-N auprès des REKO EVD+WEF, 24 avril 1998.

⁴⁰ http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Controlling).

⁴¹ Maier, p. 96.

⁴² Schedler, Kuno 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern, p. 55.

⁴³ Voir Röhl, 2000(a), p. 224.

⁴⁴ Voir Voss, p. 383.

⁴⁵ Voir Röhl, 2000(a), p. 224.

⁴⁶ Hoffmann-Riem, 2001, p. 242 s.

tableau suivant donne un exemple de définition de produit, tiré du modèle de Maier (voir ch. 2.1.2).

Exemple de définition de produit dans la justice ⁴⁷

Tableau 1

Produit:	Jugements de droit civil		
Appartient au groupe de produits:	Jugements		
Description du produit:	Jugements rendus dans le cadre de procès de droit civil		
Objectif prépondérant:	L'Etat de droit doit garantir une jurisprudence irréprochable et efficace		
Bénéficiaire de prestations (client)	Directement: parties au procès / indirectement: la communauté de droit		
Objectif opérationnel 1:*	Conformité de la procédure		
Indicateur 1:	Fréquence des jugements attaqués avec succès		
Standard pour l'indicateur 1	X %		
Indicateur 2:	Recours pour vices de procédure		
Standard pour l'indicateur 2:	X %		
Objectif opérationnel 2.	Traitement rapide (expéditif) des cas		
Indicateur 1:	Durée de la procédure		
	(de l'introduction de la procédure au jugement)		
Standard pour l'indicateur 1:	80 % des cas en X mois		
Objectif opérationnel 3:	Caractère correct de la procédure		
Indicateur 1:	Sondage auprès des parties		
	(«satisfaction des clients»)		
Standard pour l'indicateur 1:	X % des parties considèrent que la procédure a été menée de manière équitable		
Indicateur 2:	...		
Standard pour l'indicateur 2:			
Responsable du produit:	Tribunal de district A		
	Coûts	Recettes	Solde
«Prix» du produit:	Budget global par produit	Recette budgétisée **	
* Le but étant de pouvoir définir des objectifs et indicateurs qualitatifs et quantitatifs aux niveaux des performances, des effets et des avantages.			
** Les recettes portées au budget ne sont pas parties du contrat de prestations, étant donné que, dans le domaine de la justice, le budget global ne comporte que les coûts.			

⁴⁷ Tableau dans Maier, p. 362.

Analyse de la littérature spécialisée à l'appui, l'indicateur 1 relatif à l'objectif opérationnel 1 s'avère problématique: si l'on fixe comme indicateur la fréquence des jugements attaqués avec succès, on risque d'influencer le juge (alignement sur la jurisprudence des tribunaux supérieurs). On ne peut que se rallier à Maier lorsqu'il dit que les produits et groupes de produits dans le domaine de la jurisprudence doivent présenter un système d'objectifs ouvert et contradictoire, de sorte que le juge puisse disposer, pour chaque cas d'espèce, d'une marge de manœuvre (politique), compte tenu de l'équivalence des principes de justice.⁴⁸ L'exemple de Maier comprend tous les éléments nécessaires à la définition complète d'un produit.

2.3.3 Controlling

Le controlling n'est pas une procédure *per se*, mais un terme générique utilisé dans la littérature spécialisée en matière de management et dans les entreprises pour désigner de nombreuses procédures relatives à des fonctions matérielles et de gestion (p. ex.: controlling organisationnel, controlling du personnel, controlling des coûts). En rapport avec de nouveaux modèles de pilotage, le *controlling administratif* procède de l'idée que l'on peut arriver à une *administration économique et efficace* moyennant des mesures organisationnelles et personnelles ciblées, ainsi que des instruments idoines. Pour le controlling, on utilise des instruments de coordination généraux (système d'objectifs incluant une critique des tâches et de l'organisation, système d'indicateurs, système de budgets prévisionnels) et spécifiques (instruments organisationnels, instruments de gestion du personnel, instruments de planification et de contrôle, instruments d'information, comptabilité analytique permettant d'analyser les coûts et les résultats, rapports, etc.)⁴⁹

Le controlling est un thème récurrent dans la littérature spécialisée sur la réforme de la justice; on y trouve des définitions relativement simples. L'exemple suivant sert surtout à éviter que l'on assimile le controlling à un contrôle des juges ou des officiers de justice. Par controlling, on entend la définition de critères, la récolte de données, l'analyse de structures, dans le but d'optimiser l'efficacité du travail judiciaire grâce à une meilleure prise de conscience. Le contrôle porte non sur des personnes mais sur des processus concrets, et est effectué par la justice elle-même.⁵⁰ Röhl souligne encore que le controlling ne se limite pas à l'établissement d'une comptabilité analytique. Selon cet auteur, le controlling est la mise en corrélation systématique du budget, de la définition de produits, du contrat de prestations, du calcul des prestations et du contrôle de la qualité.⁵¹ A la différence de l'ancien système comptable

⁴⁸ Ibid. p. 363.

⁴⁹ Budäus, Dietrich, 1994: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin, p. 63 s. et 68 s.

⁵⁰ Voir Steinbeis, Max, 1999: Mehr Eigenverantwortung durch ökonomisches Steuerungsmodell. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, p. 463.

⁵¹ L'instrument du controlling financier était déjà utilisé en caméralistique (l'administration de moyens publics exige une surveillance prospective et rétrospective); il ne présente pas de problèmes particulier en soi. En outre, dans les tribunaux, le controlling des produits n'est en principe pas nouveau. Il y a depuis longtemps une statistique détaillée des affaires, de leur introduction à leur liquidation, classées par prestataires et pouvant être agrégées à loisir. Voir Röhl, 2000(a), p. 226.

et de la révision traditionnelle des comptes, qui portent sur de longues périodes, le controlling s'attache à relever en continu les données effectives de l'exploitation et à les comparer avec les objectifs fixés. L'administration assistée par ordinateur de tous les processus importants génère de nombreuses données qu'il faut trier et agréger. Cela permet de d'identifier rapidement les écarts par rapport aux objectifs ou les nouveaux développements. Le problème qui se pose en revanche est celui de la force de persuasion des chiffres qui aurait facilement tendance à rendre la prise de décision pratiquement superflue (la limite entre management et controlling s'estompe). On part de l'idée que le contrôleur non seulement prépare des données et des analyses de problèmes (controlling opérationnel), mais aussi, fort de sa connaissance approfondie des faiblesses et des difficultés de l'unité concernée, donne des conseils (sur demande ou spontanément), intervenant ainsi dans le controlling stratégique.⁵²

On s'accorde à dire que les tribunaux doivent assumer leurs responsabilités et tirer eux-mêmes les conclusions des données disponibles. Des données individualisées ne doivent en principe pas sortir du service. De telles données ne sont pas nécessaires pour un controlling externe; il faudra cependant encore déterminer la nature et le degré de l'agrégation.⁵³ Hoffman-Riem constate en outre que dans le domaine de la justice, il n'existe pas encore de concepts de controlling bien développés permettant de réduire la surveillance actuelle, de préserver l'autonomie des tribunaux, tout en intégrant dans une mesure suffisante l'activité judiciaire dans le système de la responsabilité et de la légitimation de l'Etat. Un tel concept devrait être développé parallèlement à la réforme.⁵⁴ Pour cet auteur, un controlling dans le domaine de la justice devrait avoir le profil suivant: Le controlling est un nouvel instrument permettant de préserver la responsabilité et la légitimation. Plus ou moins peaufiné, cet instrument peut être utilisé, avec une intensité différente, au sein des tribunaux et dans les relations externes avec le ministère de la justice. Le controlling externe doit être aménagé avec une certaine retenue afin de préserver le respect de la légitimation démocratique. Dans le controlling interne également, il faut renoncer dans la mesure du possible à intervenir au niveau des détails.⁵⁵ En dépit de ces objectifs et malgré l'assurance de non-intervention au niveau des contenus, l'introduction du controlling se heurte à la résistance de certains magistrats. Les craintes exprimées sont que les organes judiciaires ne soient intégrés dans un système de pilotage orienté en fonction de résultats évalués selon des critères économiques. Au lieu de pouvoir exiger des moyens pour accomplir des tâches constitutionnelles importantes, les tribunaux devraient à l'avenir 'gagner' leur argent au moyen d'une production et s'attirer les bonnes grâces du Parlement au moyen de bonnes prestations et de bons résultats.⁵⁶ La critique porte sur divers instruments du controlling, comme la définition de produits et les indicateurs de performance. Les partisans d'une 'nouvelle gestion administrative de la justice' opposent à ces critiques que les instruments en question ont parfaitement fait leurs preuves dans d'autres domaines et que, en

⁵² Ibid. p. 226s.

⁵³ Voir Hoffman-Riem, Wolfgang, 2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 1, p. 18 à 31, p. 28 s.

⁵⁴ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 250.

⁵⁵ Voir Hoffmann-Riem, 2000, p. 24.

⁵⁶ Bertram, Michael, 1998: Fünf vor Zwölf – oder: Zum Rapport, bitte. Dans: MHR – Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins Nr. 3, <http://www.richterverein.de/mhr/mhr983/98307.htm>.

période de restrictions budgétaires, les besoins doivent être justifiés de manière rationnelle. Selon eux, il n'est pas possible de continuer sur la même voie; plus les tribunaux participeront de manière constructive à la concrétisation et à la mise au point d'un controlling adapté aux besoins de la justice, plus il y aura de chances pour que le controlling ne se mue pas en instrument d'ingérence au prétexte de la garantie de la légitimité.⁵⁷

Le manuel «Controlling in der Justiz» (qui peut être consulté sur Internet) des autorités judiciaires hambourgeoises présente les différents aspects et possibilités du controlling dans la justice. Selon Hoffmann-Riem, ce manuel est toutefois par trop calqué sur les principes de la gestion d'entreprise et ne tient pas suffisamment compte de la complexité de la tâche de controlling. Le manuel expose les avantages d'un controlling pour les autorités judiciaires et les tribunaux. Pour les tribunaux, les avantages du controlling sont notamment une budgétisation adéquate des moyens grâce à une ventilation des coûts en fonction des types de procédure et des faits générateurs, une planification du personnel axée sur les limites de capacité ou le renforcement du sens des responsabilités en matière de réalisation des objectifs, de coûts et de qualité des prestations.⁵⁸ Un budget conforme aux besoins, une ventilation des coûts sur la base du fait générateur ou le renforcement des liens entre les produits et les résultats sont autant d'éléments qui vont dans la direction des objectifs du Parlement en matière de pilotage.⁵⁹

2.3.4 Assurance et contrôle de la qualité

Pour les «produits» de la justice, la mesure des résultats axée uniquement sur la quantité et l'efficacité peut conduire à une perte de qualité. Pour éviter cela, il est indispensable de développer un système de gestion de la qualité. Or, de nombreux magistrats estiment que, en raison du caractère unique de chaque affaire, il n'est pas possible de développer des critères de qualité objectifs qui puissent être vérifiés par des tiers. Cela étant, il faudrait, selon eux, en rester à une appréciation non généralisable du cas individuel. On oppose à cela qu'il devrait être possible de fixer des critères de qualité pour les procédures plus ou moins similaires et courantes.⁶⁰ Cependant, en raison des particularités du domaine judiciaire, la qualité est indéniablement plus difficile à mesurer que l'efficacité.⁶¹

En raison de ses devoirs envers le droit et à l'équité, et parce qu'elle est soumise à une pression permanente de légitimation vis-à-vis de l'extérieur, la justice a évidemment développé une philosophie de la qualité.⁶² Il existe en outre bon nombre d'instruments pouvant être utilisés pour le contrôle et l'assurance-qualité dans la jurisprudence, comme les voies de droit, les statistiques, les contrôles de gestion, les

⁵⁷ Voir Hoffman-Riem, Wolfgang 2000 (Gewaltenteilung), p. 25.

⁵⁸ Justizbehörde Freie und Hansestadt Hamburg, 1999: Handbuch zum Controlling in der Justiz. Modul 1: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz. p. 10 s. http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_02.htm.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Röhl 2000(a), p. 228.

⁶¹ Voir Röhl, Klaus F., 1993(b): Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA. Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, p. 301 à 310, p. 302

⁶² Ibid.

évaluations du personnel, les promotions et le contrôle hiérarchique, la critique de la justice par les médias et les politiques, les commentaires scientifiques critiques de jugements rendus ainsi que les contrôles internes (auto-contrôle), tels que les exigences en matière de motivation, le principe de collégialité ou la formation continue.⁶³ Selon Röhl, le potentiel de ces instruments dans le domaine de l'assurance-qualité n'est pas exploité, ou ne l'est pas pleinement, par manque de conscience des problèmes. A côté de ces instruments, de nouveaux moyens pourraient être développés pour contrôler la qualité: l'analyse comparative des performances (telle que la comparaison des prestations offertes par les différentes divisions d'un ou de plusieurs tribunaux⁶⁴), les cercles de qualité, des entretiens standardisés réguliers avec les collaborateurs, la supervision par les pairs, les sondages, les comptes-rendus périodiques, la recherche sur les motifs d'erreurs, etc.⁶⁵

Comme le montre l'exemple des Etats-Unis, il est possible de développer des procédures appropriées aussi bien pour évaluer un tribunal dans son ensemble (*court performance evaluation*) que l'activité d'un juge (*judicial performance evaluation*). En 1990, les Etats-Unis ont adopté les *Trial Court Performance Standards* développés par le *National Center for State Courts* et le *Bureau of Justice Assistance*.⁶⁶ Ces standards ont le caractère de recommandations à l'attention des tribunaux de première instance conçus en tant qu'instruments d'autocontrôle, d'auto-évaluation et d'amélioration des performances. Au nombre de 22, ils sont regroupés en cinq catégories: accès à la justice; rapidité et respect des délais; égalité, équité et intégrité; indépendance et responsabilité; confiance du public dans les tribunaux. Pour chaque standard, on propose une méthode d'évaluation nuancée (instruments utilisés: statistiques habituelles, listes de contrôle, observations standardisées effectuées par des volontaires et des professionnels, examens de dossiers, sondages auprès des avocats et du public). Au total 75 indicateurs doivent être relevés. Concernant la confiance de la population dans les tribunaux, par exemple, on utilise quatre instruments: enquête téléphonique auprès d'un échantillon de population, sondage auprès du barreau et d'autres groupes concernés, évaluation d'articles de presse et enquête auprès des autorités judiciaires. Les standards servent à évaluer non pas l'activité d'un juge mais celle du tribunal dans son ensemble.⁶⁷ L'évaluation de l'activité d'un juge individuel, la *judicial performance evaluation*, doit être vue dans le contexte du système américain de l'engagement et de l'élection définitive des juges (élection par une commission composée de juges et d'avocats ou nomination par un gouverneur ou le président), qui est totalement différent des contextes allemand et suisse. Cette évaluation vise en premier lieu à améliorer les performances du tribunal dans son ensemble, le deuxième objectif étant d'examiner les juges avant l'élection définitive, d'améliorer la formation continue des juges et de faire mieux comprendre à la

63 Mackenroth, Geert, 2000: Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen? Dans: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, p. 301 à 311, p. 302.

64 Ibid. p. 310.

65 Voir Röhl, Klaus F., 2000 (b): Kann die Qualität der Justiz gemessen werden? Thesen für das Wochenendseminar «Justiz in der Modernisierungsfalle» am 29./30. Januar 2000 in Hamburg. <http://www.ruhr-uni-bochum.de/sozlog/Projekte/Gerichtsmanagement/gerichtsmanagement.html>

66 Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice, 1997: *Trial Court Performance Standards With Commentary*; 1995: *Trial court performance standards and measurement system*, <http://virlib.ncjrs.org/Courts.asp> (Court Management).

67 Voir Röhl 1993(b), p. 303 à 310 und Röhl 1993 (a), p. 100 à 119 et p. 139.

population le travail de la justice. L'*American Bar Association* a élaboré les lignes directrices pour l'évaluation des juges. Parmi les critères retenus, on mentionne entre autres les compétences, la diligence, l'impartialité et l'efficacité. Des commissions ad hoc élaborent les procédures et en contrôlent la mise en œuvre. L'évaluation se base également sur des sondages auprès de divers milieux en contact avec le juge, des renseignements pris auprès du juge lui-même, des statistiques, des examens ponctuels de dossiers et des observations de procès. Les données rassemblées sont confidentielles; seules les données agrégées portant sur l'ensemble du tribunal sont publiées.⁶⁸

En Allemagne, il ne saurait être question d'une évaluation des juges aussi poussée. On préconise, comme approche possible pour l'assurance-qualité dans la justice allemande, le Total Quality Management (TQM. Cette approche n'est pas fixée selon des critères de qualité prédéfinis, mais vise une amélioration continue des prestations. Le but n'est pas un contrôle rétrospectif ou un contrôle externe de la qualité, mais une gestion prospective de la qualité prospectif.⁶⁹ Dans le projet «Justiz 2000», cette gestion de la qualité est étroitement liée à l'orientation clients (voir ch. 2.3.5). Les résultats explicitement attribués à la gestion de la qualité sont très rares et concernent par exemple le développement d'une approche de gestion de la qualité axée sur la production dans le domaine de l'exécution des peines (définition d'indicateurs de qualité et des standards correspondants), ou encore les expériences positives avec les cercles de qualité (dans le domaine des critères de qualité de l'activité judiciaire et des recommandations correspondantes). Il est prévu à plus ou moins long terme de développer des standards de qualité pour l'administration des tribunaux. En feraient partie l'élaboration et l'observation d'indicateurs de qualité (comme les dossiers en souffrance ou la durée des procédures) choisis dans le cadre d'un système de pilotage global.⁷⁰ Comme on l'a vu, l'introduction d'une gestion de la qualité se heurte à de sérieux obstacles en raison de la difficulté d'évaluer la qualité dans le domaine judiciaire et en raison du respect de l'indépendance des tribunaux.

2.3.5 Orientation clients

Dans notre société de services moderne, l'amélioration du service à la clientèle et à la population est au centre des efforts de nombreuses administrations. L'administration judiciaire fournit elle aussi des services dans ses rapports quotidiens avec les parties, les avocats, etc. Parallèlement à la modernisation visée de l'appareil judiciaire lui-même, il importe aussi de le moderniser vers l'extérieur, dans le sens d'une plus grande proximité par rapport aux citoyens et aux clients.⁷¹ Dans le projet «Justiz 2000», en plus de la création d'un portail Internet, des mesures concrètes ont été prises et des résultats ont été obtenus. En voici un certain nombre:

⁶⁸ Röhl 1993 (a), p. 108 à 113.

⁶⁹ Voir Röhl, 2000(a), p. 228 s.

⁷⁰ Voir http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Kundenorientierung / Qualitätsmanagement).

⁷¹ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 243.

- amélioration de l’accessibilité (augmentation des prestations de services par téléphone, permanence téléphonique en dehors des heures de bureau, services de courrier électroniques centralisés);
- enquêtes auprès des clients (sondages auprès d’avocats afin de recueillir des propositions d’améliorations) et développement de la gestion des recours (centre de services pouvant notamment fournir des renseignements sur l’avancement des procédures);
- optimisation de la transparence et de l’intelligibilité de la procédure (simplification rédactionnelle des formulaires et des décisions standardisées, publication d’un guide juridique, de brochures et d’aide-mémoire, rédaction d’un guide de procédure administrative aisément compréhensible).

Il est prévu de mener d’autres sondages auprès des clients ces prochaines années, de réaménager les aires d’entrée des bâtiments de justice (en espaces d’information ouverts) et de revoir la rédaction des formulaires et des lettres standards.⁷²

2.3.6 Technologie/informatique modernes

Le processus de modernisation en cours accorde un rôle stratégique à l’utilisation de l’informatique, car un équipement matériel et technique moderne des autorités judiciaires est une condition préalable au renouvellement structurel de la justice⁷³, renouvellement qui vise à rendre les procédures administratives plus rapides, plus efficaces, plus économiques et plus proches du citoyen. Avec le changement des procédures de travail et, partant, des relations entre collaborateurs, Hoffmann-Riem estime que l’informatisation apporte une aide importante. Pour exploiter au mieux les équipements technologiques dont sont dotés tous les tribunaux, les processus de travail doivent être conçus de façon à être compatibles avec les possibilités de communication offertes par les logiciels informatiques. L’équipement informatique devrait toujours être lié à un concept spécifique d’exécution des procédures de travail. Il va de soi qu’une formation correspondante doit être offerte et que le matériel et les logiciels doivent être intégrés de manière optimale dans les procédures de travail. Le fait que, dans les systèmes les plus courants, les logiciels utilisés dans le domaine non judiciaire n’aient pas d’interface avec le travail judiciaire est un problème largement répandu. On planche actuellement sur le développement et la mise en œuvre de logiciels pour remédier à cette situation anachronique. D’aucuns pensent qu’il serait possible de réaliser une interface de communication avec les domaines en dehors de la juridiction, notamment avec les avocats, ou d’exploiter les possibilités offertes par Internet (liaisons en ligne par exemple).⁷⁴

⁷² Voir http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Kundenorientierung / Qualitätsmanagement).

⁷³ Voir Dieckmann, Jochen, 2000: Justiz 2003. Modernisierung der nordrhein-westfälischen Justiz durch flächendeckenden Einsatz der Informationstechnik. Dans: Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung Nr. 3, p. 132 à 137, p. 132 s.

⁷⁴ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 245 s. Pour les activités et projets concrets concernant l’informatique et les techniques de communication: http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (EDV und Kommunikationstechnik).

2.3.7

Gestion du personnel

L'engagement d'instruments modernes de développement et d'administration du personnel ainsi que la professionnalisation de la gestion du personnel ont pour but d'optimiser l'utilisation des ressources humaines. Et cela non seulement du point de vue de la maximisation des performances, mais aussi sous l'angle de l'épanouissement optimal des employés dans l'exercice de leur profession. Pour ce qui concerne les tribunaux allemands, on retient que de nombreux efforts ont déjà été faits dans ce sens. Les décisions ont cependant été trop fondées sur l'intuition et l'expérience. Hoffmann-Riem mentionne, comme problèmes, les structures de communication (barrières structurelles de communication entre magistrats et non-magistrats, avec un effet démotivant et inhibiteur d'efficacité pour ces derniers), le comportement en matière de direction (rarement appris ni pratiqué de manière systématique) et l'égalité des chances entre collaboratrices et collaborateurs (critères d'évaluation et modèles de carrière typiquement masculins).⁷⁵

Dans le projet «Justiz 2000», les réformes dans la gestion du personnel ont été initiées en commençant par la définition de neuf champs d'action avec leurs pôles d'activités concrets, tout en tenant compte de la promotion des femmes et de l'égalité. Ces pôles sont: le recrutement et la formation du personnel, le développement du personnel, évaluation, la rémunération, la prévoyance et la fidélisation du personnel, l'information, la motivation et la participation du personnel, le controlling et la planification des frais de personnel, l'organisation du personnel et du travail/développement de l'organisation. Un certain nombre de résultats ont été obtenus depuis:

- institutionnalisation des entretiens entre collaborateurs et préposés (y compris séminaires et offres de *coaching*);
- participation à un projet pilote de centre d'évaluation dans le but d'évaluer et de développer les potentiels de direction et les qualifications des cadres supérieurs; mise en œuvre de cet instrument;
- organisation d'une série de séminaires pour cadres (en complément au séminaire sur la gestion de projet, le développement du personnel, etc.);
- organisation (prévue) d'un programme de perfectionnement pour cadres supérieurs et intermédiaires;
- organisation de séminaires à l'attention du personnel non juridique sur le thème de l'orientation clients et services.

Il est en outre prévu d'introduire des lignes directrices concernant la nomination et la promotion de juges et de procureurs, notamment pour améliorer la transparence de la procédure pour les employés.

⁷⁵ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 243 à 245.

2.3.8

Décentralisation

La «décentralisation» est un autre terme clé dans le débat sur la nouvelle gestion publique. Dans un monde devenu très complexe, les tâches administratives ne peuvent plus être pilotées de manière centrale que dans une mesure limitée; elles seraient assumées plus efficacement par des unités plus petites, décentralisées et jouissant d'une large autonomie. Concernant les instances judiciaires inférieures, il s'agit pour l'essentiel de la délégation de responsabilités de l'unité centrale vers les différents services. Le principe de la décentralisation peut également être appliqué à l'intérieur des tribunaux. En effet, la structure hiérarchique de l'administration des tribunaux peut être modifiée dans le sens d'une décentralisation des responsabilités en déléguant des tâches aux unités subordonnées plus petites.⁷⁶

Avec la décentralisation, la marge de manœuvre des différents services devient plus importante. Les avantages sont: un enrichissement motivant des contenus du travail et le regroupement, au niveau de l'unité, de l'exécution des tâches ainsi que des compétences, des responsabilités et des ressources correspondantes, à ce qui permet aux services de se rapprocher des clients. Il ne faudrait décentraliser que les tâches pouvant être accomplies plus simplement, plus efficacement et mieux par les services concernés.⁷⁷ Il faut en l'occurrence veiller à ce que l'échelon hiérarchique supérieur ne perde pas la vue d'ensemble et puisse assumer ses responsabilités, raison pour laquelle des accords de prestations doivent être passés entre la direction administrative et les prestataires.⁷⁸

3

Indicateurs relatifs à la gestion d'un tribunal pertinents pour l'exercice de la haute surveillance

3.1

Objet de la surveillance sur la justice

Dans une thèse parue récemment sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'auteur définit de manière détaillée les principaux thèmes qui font l'objet de la surveillance générale sur la justice, soit les aspects administratifs, la marche des affaires, la «conformité», le fonctionnement organisationnel de la jurisprudence, bref: la gestion administrative de la justice. La surveillance est concrétisée pour l'essentiel par l'examen et l'approbation des *rapports de gestion annuels* des tribunaux. À côté de cela, elle s'intéresse à des éléments tels que le nombre et la durée générale des procédures, la surveillance interne sur les autorités judiciaires des instances inférieures, la répartition des tâches et des affaires, l'unité de doctrine entre les différentes chambres, les relations avec les parties, la presse et le grand public. La surveillance peut s'étendre encore à l'archivage, aux règlements concernant les vacances, les voyages, les frais ou les indemnités journalières ou encore à l'observation du temps de travail, à la gestion de l'administration et du personnel. Le respect de lignes directrices et d'objectifs de portée générale (comme l'égalité de traitement) peuvent

⁷⁶ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 236.

⁷⁷ Voir http://www.hamburg.de/Behorden/JB/j2000/J2000_08.htm (Dezentralisierung).

⁷⁸ Voir Voss 1998, p. 382.

faire l'objet d'un examen dans le cadre de la surveillance.⁷⁹ Récemment, les CdG se sont prononcées sur leurs tâches de surveillance en précisant qu'elles limitent leur haute surveillance sur les tribunaux fédéraux aux questions relevant de la gestion administrative des affaires. Elles ne s'expriment pas sur des jugements d'espèce du TF, mais observent les tendances de la jurisprudence et en discutent ponctuellement avec les représentants du TF dans le but de constater les dysfonctionnements ou lacunes de la législation et, le cas échéant, de prendre les mesures correctrices qui s'imposent.⁸⁰ Quant au contenu de la jurisprudence, les CdG se bornent à examiner les griefs concernant les dénis de justice formels, les retards injustifiés ainsi que les plaintes en matière de violation de principes fondamentaux de procédure.⁸¹

Les indicateurs jouent un rôle crucial pour l'examen et l'approbation du rapport de gestion. Il a déjà été question ci-dessus du nombre et de la durée des procédures. La partie statistique des rapports de gestion contient toute une série d'autres indicateurs. Le ch. 3.2 propose une définition de la notion d'indicateur, le ch. 3.3 traite en détail des indicateurs et de leur opportunité pour la gestion des affaires et le ch. 3.4 présente de nouveaux indicateurs, tirés du système d'indicateurs récemment mis en place par les tribunaux du canton de Zurich.

3.2 Indicateurs quantitatifs et qualitatifs

Dans le contexte des réformes administratives, il est toujours question d'indicateurs ou de ratios. Les indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs, la qualité des prestations et les résultats sont très importants, tant pour la définition de produits que pour une gestion qui se veut axée sur les objectifs. En gestion d'entreprise comme en sciences administratives, les indicateurs sont définis en tant que valeurs de référence permettant de comparer la production de prestations entre les unités administratives ou entre les unités administratives et des tiers. Les indicateurs quantitatifs sont des chiffres absolus, plus spécialement des données statistiques, qui donnent une vue d'ensemble des conditions dans lesquelles les prestations sont produites. Les indicateurs qualitatifs renseignent sur la qualité des processus, des résultats et des effets des prestations produites en comparant – telle est du moins la règle – deux chiffres absolus.⁸² A quelques exceptions près (durée moyenne des affaires), la statistique actuelle des tribunaux fédéraux ne fournit prati-

⁷⁹ Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Bern, p. 298 s. Dans cette description de la portée de la surveillance générale sur la justice, Kiener renvoie à différents rapport des CdG; voir Kiener, p. 299, note de bas de page 296.

⁸⁰ BO 2001 E, p. 193.

⁸¹ Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basel/Frankfurt am Main, p. 132. Kiener plaide, elle, pour la modération des autorités de surveillance; voir Kiener p. 301 ss.

⁸² Voir Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1998: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr «Projekt 2000». Dans: Ders. (Hg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, p. 243 à 282, p. 272 s. Hoffmann-Riem cite les lignes directrices concernant la définition et la description de produits dans l'administration hambourgeoise.

quement que des données *quantitatives* sur la gestion et la jurisprudence. Hoffmann-Riem donne des exemples d'indicateurs qualitatifs dont l'adéquation dans le cadre de la haute surveillance ou du contrôle interne reste à discuter: le pourcentage des affaires traitées avec succès, la durée moyenne de traitement par cas, la durée moyenne des procédures en jours, le nombre d'heures supplémentaires, la satisfaction au travail des employés, le nombre de jours de maladie, l'intelligibilité des décisions de l'avis des clients, etc. Le recours à d'autres indicateurs peut être envisagé dans le cadre de la surveillance générale sur la justice (voir ch. 3.4). Selon Röhl, les indicateurs classiques permettant d'évaluer la performance d'un tribunal (données concernant la durée des procédures, genre de règlement ou taux de recours couronnés de succès) peuvent finalement assez bien jouer le rôle d'indicateurs de qualité.⁸³ Il faudra toutefois en examiner leur validité de plus près. Le chapitre ci-après aborde sommairement les informations fournies par un indicateur. Dans le contexte du présent rapport, il n'est pas non plus possible de traiter plus à fond la question de savoir si, outre le fait qu'ils renseignent sur les prestations d'un tribunal, les indicateurs ne pourraient pas non plus servir aux comparaisons en matière de production de prestations ou en tant que base de planification des besoins ou de surveillance financière.⁸⁴

3.3 Indicateurs dans le cadre des rapports de gestion des tribunaux

Les considérations qui suivent concernent le rapport de gestion 2000 du TF, plus particulièrement le chapitre sur le volume des affaires et l'administration du Tribunal ainsi que la partie statistique.⁸⁵ Cet exemple a été choisi non seulement en raison de l'importance de ce tribunal, mais aussi parce que sa statistique porte sur une longue période et est largement représentative pour les autres tribunaux fédéraux. Les opinions exprimées se basent sur des réflexions d'ordre général inspirés par l'analyse documentaire complétée par les données recueillies de discussions avec des spécialistes.

Les données quantitatives sur *le volume des affaires* sont primordiales pour la haute surveillance sur la gestion. Dans le chapitre correspondant du rapport du TF, il est mentionné le nombre d'entrées avec les chiffres correspondants des deux années précédentes, ainsi que le nombre d'affaires liquidées et reportées à l'année suivante (sans les chiffres des années précédentes). Ces données et les précisions apportées dans la partie contenant les tableaux statistiques (notamment lorsqu'il a fallu traiter plus d'affaires avec le même effectif du personnel), permettent de déterminer s'il y a lieu d'adapter les procédures ou les ressources financières, personnelles ou techniques. Le tableau 1 de la statistique renseigne sur le *nombre et la nature des affaires*: la première colonne indique la nature des affaires, la deuxième donne des chiffres absolus exprimant:

⁸³ Voir Röhl, 2000(a), p. 224.

⁸⁴ Voir Hoffmann-Riem, 2001, p. 240.

⁸⁵ Voir <http://www.bger.ch/> (Rapport de gestion 2000).

- les affaires liquidées en 1999;
- les affaires reportées de 1999;
- les affaires introduites en 2000;
- le total des affaires pendantes;
- les affaires liquidées en 2000;
- les affaires reportées en 2001.

La troisième colonne contient des chiffres sur sept types d'issue du procès (radiation, irrecevabilité, etc.) et la quatrième indique la durée moyenne des instances et de rédaction pour chaque groupe d'affaires. Les deux principales colonnes du tableau permettent une comparaison sur deux ans; les deux autres ne contiennent que les chiffres de l'année sous revue. Le contenu de ce tableau est certes précieux, mais il le serait encore plus s'il comportait également les chiffres comparatifs de la durée moyenne des procès. Comme le révèle le rapport de gestion de 1950, la durée moyenne était autrefois assortie de données plus précises sur la durée des affaires, avec indication de six durées de traitement⁸⁶ et la plus longue durée. De même, le tableau de l'époque sur les affaires reportées et liquidées permettait une comparaison sur quatre ans, la nature des affaires étant toutefois moins détaillée que dans le tableau de 2000.⁸⁷ Concernant les affaires reportées à l'année suivante, le TFA indique l'année d'introduction dans une note de bas de page à son tableau portant sur la *nature des affaires et modes de liquidation*.⁸⁸

Le tableau suivant, non numéroté sur les *modes de liquidation* est également important pour la surveillance. Il indique combien d'affaires ont été liquidées par voie de circulation, en séance, etc. mais ne donne pas les chiffres des années précédentes. Le tableau II à six colonnes permet, lui, la comparaison avec l'année précédente; le volume des affaires y est évalué en fonction de la nature des affaires (grandes catégories) et on trouve pour chaque position (entrées, etc.) les chiffres absolus et les variations par rapport à l'année précédente en pour-cent. Ce tableau est utile pour la haute surveillance mais il n'est pas optimal dans la mesure où il ne permet pas de comparaisons sur plusieurs années (en cas d'écart statistique important, il n'est pas possible de se rendre compte s'il s'agit d'un cas unique – donc d'un écart atypique – ou d'une tendance). Le chiffre III comporte des représentations graphiques réalisées à partir des tableaux I & II:

⁸⁶ Durée des affaires: jusqu'à 1 mois / 1 à 3 mois / 3 à 6 mois / 6 mois à 1 année / 1 à 2 années / plus de 2 ans. Voir Rapport du TF à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1950 (du 9 février 1951). Annexe au Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1950 (du 27 avril 1951), p. 401 à 412, p. 411.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Exemple du rapport de gestion 2000, p. 30, note de bas de page (3) sur le report à 2001: 2109: «dont introduites en 1995: 1 (procédure suspendue); 1997: 1; 1998: 43 (8 procédures suspendues); 1999: 330 (12 procédures suspendues) 2000: 1734 (7 procédures suspendues).»

- A) Affaires par langue;
- B) Modes de liquidation en 2000;
- C) Affaires introduites par langue (depuis 1990);
- D) Affaires introduites, liquidées et reportées (depuis 1990).

Les graphiques C et D permettent de visualiser le développement des dix dernières années; en ce qui concerne la gestion administrative des affaires, le graphique D est plus pertinent que le C, parce qu'il montre l'évolution du volume des affaires.

Le tableau IV sur la *répartition des affaires entre les sections, par catégories*, qui répertorie les affaires introduites, reportées et liquidées est certes utile et permet des comparaisons entre les cours, mais il ne permet toutefois pas de faire des comparaisons avec les années précédentes. La statistique se termine par le tableau V qui énumère les *affaires liquidées selon les matières*. Il est également utile sans être optimal vu l'absence de séries chronologiques.

Les chiffres publiés dans le rapport de gestion donnent des informations utiles à la haute surveillance parlementaire sur la gestion du TF. Cela dit, la base d'appréciation pour l'examen parlementaire du rapport pourrait être améliorée grâce à la définition d'indicateurs de performance à proprement parler, à la présentation de séries chronologiques plus nombreuses et à l'augmentation du degré de détail de la statistique (par exemple pour la durée de traitement).

3.4 Nouveaux indicateurs, rapports de gestion plus complets

Dans le cadre de la modernisation qui touche l'administration et les tribunaux (voir ch. 1 et annexe 1), en réponse aux besoins accrus du public en matière de transparence de l'administration et dans le contexte de la révision totale de l'organisation judiciaire – qui accorde une plus grande autonomie administrative et financière aux tribunaux – il y a lieu de discuter de l'introduction dans les rapports de gestion de nouveaux indicateurs et de nouvelles informations qui ne compromettent pas l'indépendance judiciaire. Les exemples d'indicateurs proposés ci-dessous sont tirés de l'arrêté relatif aux budgets globaux – domaine controlling du 15 décembre 1999 de la commission administrative de la Cour suprême du canton de Zurich et du rapport final de la direction du projet⁸⁹. Le canton de Zurich, qui a introduit un pilotage axé sur les résultats dans ses tribunaux, joue les précurseurs en la matière.⁹⁰ La Cour suprême, les tribunaux d'arrondissement et le tribunal administratif du canton sont gérés par enveloppes budgétaires et mandats de prestations dans le cadre d'une planification consolidée.

Avant de présenter les indicateurs de performance des tribunaux zurichois, il convient d'aborder brièvement les objectifs du projet zurichois (Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich – Bereich Controlling). Il s'agissait de dévelop-

⁸⁹ Rapport final de la direction du projet, Octobre 1999; Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich – Bereich Controlling. Approuvé par la commission administrative le 15 décembre 1999.

⁹⁰ Voir fin du ch. 2.1.2. pour ce qui concerne le projet pilote dans le canton de Berne,

per un nombre suffisant d'indicateurs et de standards de performance dans tous les domaines de prestations des tribunaux et, à partir de là, de définir des indicateurs globaux utiles pour la communication avec les différents groupes cibles (Cour suprême ou Grand Conseil /grand public). En tant qu'objectifs dans le budget global, ils doivent permettre de gérer la qualité et l'efficacité du travail. Le développement des indicateurs était subordonné à deux conditions: *ne pas influencer sur l'indépendance judiciaire* ni créer des possibilités d'influence indirecte. De plus, les indicateurs devaient satisfaire aux *critères* suivants: permettre de vérifier l'efficacité de l'organisation judiciaire, être objectifs et compréhensibles, promouvoir la qualité du travail et favoriser le développement des tribunaux. Les charges liées au recueil et à l'évaluation des données – autre objectif du projet – doivent être mises en relation avec leur utilité (recourir à des instruments existants dans la mesure du possible).⁹¹ Certains de ces nouveaux indicateurs seront déjà utilisés à l'occasion du rapport de gestion 2001.

Le rapport final distingue *quatre groupes d'indicateurs* concernant les prestations fournies, la gestion des tribunaux, la qualité des prestations et les ressources. Ces indicateurs sont construits à partir de *chiffres et de valeurs empiriques*. Dans sa décision, la commission administrative retient que le but final pour les tribunaux n'est pas d'atteindre tous les objectifs fixés, mais de justifier les écarts qui ne sont pas imputables à une négligence du tribunal.⁹² Chaque groupe est constitué de plusieurs indicateurs:

1. *Indicateurs concernant les prestations fournies:* Au total, neuf indicateurs ont été retenus pour mesurer les prestations fournies. Cela étant, certains indicateurs sont utilisés longtemps déjà (nombre d'affaires reportées des années précédentes, affaires introduites pendant l'année sous revue, affaires liquidées pendant l'année sous revue, durée des affaires pendantes et des procès en instance et obligation de faire rapport sur les affaires en cours dépassant un délai donné). L'indicateur relatif à la durée totale de la procédure est nouveau: en partant de valeurs empiriques des objectifs sont définis en termes de liquidation dans les délais d'un pourcentage défini de toutes les affaires liquidées d'une catégorie. Afin d'éviter les incitations inopportunes, l'indicateur «durée totale de la procédure» est complété par trois indicateurs portant sur le taux de liquidation. Le premier taux de liquidation mesure le nombre de nouvelles affaires liquidées par rapport au total de nouvelles entrées; il indique donc la part des affaires introduites qui ont été réglées. Le deuxième taux de liquidation relève le nombre d'anciennes affaires liquidées par rapport au nombre des affaires pendantes au début de l'année sous revue; il mesure l'efficacité dans le traitement des affaires reportées des années précédentes. Le troisième taux de liquidation exprime le total des affaires liquidées en une année par rapport au total des nouvelles entrées et montre l'évolution – augmentation ou diminution – des affaires pendantes. A la différence des deux autres quotients, qui ne peuvent pas être supérieurs à 1 (ni inférieurs à 0,5), celui-ci peut être plus grand ou plus petit que 1 (un

⁹¹ Voir Rapport final de la direction du projet, p. 3 à 5.

⁹² Voir Commission administrative, p. 4 s.

objectif fixé à 1 signifie qu'il faut liquider autant d'affaires que le nombre de nouvelles entrées).

2. *Indicateurs concernant la gestion du tribunal:* En tant qu'instrument de conduite à l'usage de la direction du tribunal, ils permettent d'agir sur l'organisation du travail et le développement professionnel. Ils doivent sensibiliser les cadres à leurs tâches. Les 17 indicateurs retenus sont agrégés dans six indicateurs partiels. Deux exemples: L'indicateur «collaboration entre la chancellerie et le personnel juridique» fait partie de l'indicateur partiel «collaboration au sein du tribunal» et prévoit comme standard un entretien annuel sur la collaboration. Concernant l'aménagement de tels entretiens, plusieurs questions sont proposées (Qu'est-ce qui fonctionne bien? etc.). L'indicateur «perfectionnement des juges et des greffiers» (indicateur partiel «développement / perfectionnement du personnel juridique) donne comme standard un minimum de deux jours de formation externe par année (selon la méthode de la Fondation pour une formation continue du personnel juridique).
3. *Indicateurs concernant la qualité des prestations:* Il s'agit de la durée des procédures, du caractère compréhensible de la communication du tribunal, des compétences et de l'accessibilité du tribunal, etc. L'administration judiciaire du canton de Zurich a lancé une enquête à ce sujet (questionnaires) auprès des parties et des avocats, et rédigé un rapport avec des propositions d'amélioration concrètes.
4. *Indicateurs concernant les ressources:* Ils sont au nombre de deux. Il y a d'abord l'indicateur concernant la structure du personnel pendant l'année sous revue qui, combiné aux informations sur les prestations fournies et en comparaison avec d'autres tribunaux, permet d'identifier les éventuelles faiblesses et de proposer des améliorations. Il y a ensuite l'indicateur concernant les frais de personnel, qui fournit des indications sur le caractère économique de la jurisprudence. Le premier indicateur a de nombreuses dimensions tels que le nombre de juges et de secrétaires, le nombre de mois de travail par catégorie de personnel, les données sur le personnel administratif, l'ancienneté et l'âge des collaborateurs, les absences (obligations militaires, maladie), la répartition du travail entre les juges et les secrétaires, taux de fluctuation par catégorie de personnel. Le deuxième porte sur les frais par catégorie de personnel et les frais de personnel par affaire réglée. Il est intégré au budget global en tant qu'objectif.⁹³

Dans le cadre de ce rapport, il n'est pas possible d'enter en matière sur la qualité effective de ces indicateurs. Certains d'entre eux fournissent des informations essentielles sur la gestion des affaires et couvrent dans une large mesure les besoins d'information de la haute surveillance parlementaire. Les indicateurs quantitatifs et qualitatifs présentés ici – et qui sont en partie déjà utilisés au niveau fédéral – peuvent être qualifiés de *légitimes*, *judicieux* et *objectifs*. Leur emploi dans le cadre du rapport de gestion annuel rendrait le travail du Tribunal plus transparent. Les nouveaux indicateurs relatifs aux prestations fournies (durée totale des procédures,

⁹³ Rapport final de la direction du projet, p. 6 à 12 et commission administrative, p. 6 à 8.

pourcentage des affaires liquidées) sont particulièrement intéressants. Cela étant, les autres indicateurs ont pour objet des domaines qui ressortissent à la surveillance générale sur la justice.

4 Conclusions

L'inspection devait pour l'essentiel répondre à la question de savoir quelles sont les possibilités et les limites de la mise en œuvre de la NGP dans la justice et décrire les instruments modernes de gestion utilisés ou pouvant l'être dans le domaine de la justice. Un accent particulier a été mis sur les indicateurs susceptibles de fournir des informations pertinentes sur la gestion d'un tribunal. La question introductive de l'inspection avait pour but de répertorier les mesures organisationnelles qui ont été prises ces dernières années par les tribunaux fédéraux pour améliorer l'efficacité de leur travail.

Au cours des années 90, pour répondre à l'augmentation de leur charge de travail, le Tribunal fédéral (TF) et le Tribunal fédéral des assurances (TFA) ont amélioré procédure et organisation afin d'augmenter leur capacité de travail. Avec les bases de données et les outils informatiques performants, les tribunaux disposent désormais d'instruments de travail modernes. Des réformes ont également été entreprises au niveau des structures de direction (par exemple l'institution d'une commission administrative au TF) et les secrétariats généraux élargis. Les commissions fédérales de recours utilisent elles aussi des instruments de gestion, de comptabilité et de travail modernes. En revanche, l'analyse de la documentation n'a pas révélé l'existence d'un controlling ou d'un système de gestion de la qualité – deux instruments clés de la NGP – se sont établis dans les tribunaux.

Pour l'essentiel, l'analyse de la littérature concernant l'utilisation des principes de la NGP dans le domaine de la justice a donné les résultats suivants:

- Il y a des modèles de NGP pour les tribunaux, en théorie comme en pratique. Ils ont été développés tout en veillant à ne pas nuire à l'indépendance judiciaire. Jusqu'ici, ces modèles NGP ont été mis en œuvre dans les tribunaux d'instance inférieure seulement.
- Le recours aux instruments de la nouvelle gestion publique que sont la définition de produits et le contrôle des résultats, a l'avantage d'accroître la transparence au niveau des coûts et, partiellement, au niveau des effets. Ce gain de transparence et la formulation d'objectifs politiques en matière de prestations des tribunaux donnent au Parlement des possibilités de pilotage et de sanction plus rationnelles que par le passé.
- Ce type de gestion a aussi ses limites: la rationalité économique et l'orientation de la gestion en fonction des prestations ne sauraient être les seuls critères déterminants pour la gestion des tribunaux. Une importance primordiale revient à la gestion de la qualité et au contrôle des résultats. Il sera cependant encore nécessaire de clarifier un certain nombre de points pour ce qui est de l'appréciation des résultats et le système d'indicateurs correspondant.
- Divers instruments de la nouvelle gestion publique ont été adaptés aux besoins de la gestion dans le domaine la justice: le budget global, la compta-

bilité analytique, la définition des produits du tribunal et la définition d'indicateurs d'efficacité. L'adaptation d'autres instruments de la nouvelle gestion publique (comme un système de controlling tenant compte de critères qui ne sont pas exclusivement économiques ou un système d'assurance-qualité nuancé) n'en est qu'au stade théorique. Leur mise en œuvre est encore à l'étude.

- L'utilisation d'instruments de la nouvelle gestion publique requiert des connaissances qualifiées en gestion. Or, les juges n'ont généralement pas suivi de formation correspondante, d'où un besoin de rattrapage évident. La professionnalisation de la gestion des tribunaux est ainsi un élément central de la réforme. Aux Etats-Unis, il y a des filières d'études en management des tribunaux, ce qui n'est le cas ni en Suisse, ni en Allemagne.

Les débats sur les réformes n'oublient pas que la justice dispose depuis longtemps déjà d'instruments de contrôle et d'assurance de la qualité tels que les statistiques publiées dans les rapports de gestion qui donnent des indications précieuses sur la gestion des affaires. Ces indications sont également précieuses pour la haute surveillance (affaires reportées de l'année précédente, affaires liquidées, etc.). Cela dit, le niveau de détail de ces statistiques est relativement faible en ce qui concerne les possibilités de comparaison avec les années précédentes ou la durée des procédures. La définition de nouveaux indicateurs de performance (notamment sur les prestations fournies ou les ressources) – qui pourraient également servir de base pour l'établissement du budget (budget global) – et la mise en place d'un controlling correspondant permettraient de mieux comprendre, piloter et décrire la marche administrative des affaires d'un tribunal. Il en découlerait un gain notable de transparence sur la gestion des affaires.

En contrepartie à l'augmentation de leur autonomie financière et administrative telle qu'elle a été prévue dans la révision totale de l'organisation judiciaire, les tribunaux fédéraux pourraient être tenus de fournir des rapports de gestion plus complets, incluant notamment des indicateurs de performance (durée totale de la procédure, pourcentage d'affaires liquidées, etc.) ou de qualité des prestations, ce qui permettrait d'optimiser la haute surveillance parlementaire sur la justice. Le Parlement peut en outre ancrer dans la législation certains *principes d'organisation*, pour autant que l'indépendance judiciaire ne s'en trouve pas compromise. La question de savoir quels indicateurs doivent être retenus pour l'exercice de la haute surveillance parlementaire et quels objectifs minimaux doivent être fixés dépend en fin de compte de la définition de la portée de cette haute surveillance. Le deuxième volet de l'inspection de la CdG abordera justement cette portée au moyen d'une analyse de la littérature juridique.

Liste des abréviations

CdG	Commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CR	Commission de recours
CR/DETEC	Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
CR/WEF	Commission de recours pour les questions de concurrence
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CRAVS/AI	Commission de recours en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité pour les personnes résidant à l'étranger
CRLPP	Commission fédérale de recours en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
CRLS	Commission de recours en matière de liste des spécialités dans l'assurance-maladie
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
let.	lettre
NGP	Nouvelle gestion publique
OCRA	Ordonnance du 11 août 1999 concernant la CRA
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFA	Tribunal fédéral des assurances
TQM	Total Quality Management

Mesures de réorganisation et gestion actuelle des organes judiciaires fédéraux

1 Problématique

La *surcharge de nombreux tribunaux*, observée en Suisse comme à l'étranger, a plusieurs causes. En Suisse, le nombre d'affaires portées devant les deux tribunaux – plus particulièrement devant le Tribunal fédéral – a augmenté avec l'assujettissement de nouveaux domaines de la vie et secteurs économiques à des lois et règlements. Les dossiers à traiter sont non seulement plus nombreux, mais ils sont aussi plus complexes et techniques, et partant, nécessitent des recherches toujours plus poussées au niveau de l'interprétation. Dans le domaine des assurances sociales, c'est notamment la situation conjoncturelle des années 90 qui est à l'origine de l'augmentation du nombre de recours.⁹⁴

Ployant sous la charge, les tribunaux (fédéraux) et de nombreuses commissions de recours ont dû, ces derniers dix ans, par la force des choses, prendre des mesures pour optimiser leur organisation et les procédures. Les chapitres suivants décrivent les principales mesures organisationnelles prises ces dernières années par le Tribunal fédéral (TF), le Tribunal fédéral des assurances (TFA) et quelques commissions de recours sélectionnées pour augmenter l'efficacité de leur travail, et comment ces instances sont gérées. Leurs réponses écrites aux questions posées par l'OPCA ont été reprises dans les chapitres suivants. L'OPCA a en outre évalué les rapports de gestion des tribunaux et les règlements existants.

Il ne s'agit pas ici d'entrer en détail sur les changements de procédure entrepris pour augmenter l'efficacité, mais de se concentrer sur les questions ayant trait à l'administration. A noter que les organes judiciaires n'utilisent le terme «efficacité» qu'avec retenue et parlent plutôt d'«améliorations» et d'«optimisations».

2 Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances

2.1 Le Tribunal fédéral

Bases légales et sources: L'organisation du TF est décrite dans son règlement (règlement du Tribunal fédéral suisse du 14 décembre 1978, version du 12 septembre 2000; RS 173.111.1), qui se base sur la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 173.110). Les autres sources d'information sont la lettre du TF à l'OPCA, Lausanne, 1^{er} mai 2001, les rapports de gestion 1990 à 2000 et le site Internet du TF: <http://www.bger.ch/> (organisation du tribunal).

Volume des affaires, personnel et budget en 2000: 5152 affaires introduites, 5327 affaires liquidées et 1414 dossiers reportés à 2001. Le collège des juges compte 30 juges ordinaires et 30 juges suppléants; le TF emploie 86 greffiers et

⁹⁴ Voir message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, p. 11.

102 autres collaborateurs dans les différents services. Les comptes 2000 font état de 11,5 millions de francs de recettes et de 36 millions de dépenses.

Principales mesures prises par le TF depuis 1990 pour augmenter son efficacité: Après la révision partielle de son règlement, le TF a introduit une nouvelle structure administrative à l'échelon directionnel au 1^{er} janvier 1991, principalement dans le but de décharger les présidents des cours de tâches administratives. L'élément clé de cette réforme a été la mise en place d'une direction bipartite (Commission administrative et Conférence des présidents) au niveau immédiatement inférieur à la Cour plénière. La réforme a inclus le renforcement du secrétariat général (délégation de tâche, augmentation de l'effectif du personnel). Par décision de la Commission administrative du 2 juin 1999, une réorganisation interne du secrétariat général a suivi (séparation nette entre tâches de direction et tâches de production: délégation des tâches de production quotidiennes ou répétitives aux services, concentration du secrétariat général sur la gestion des processus de changement, le contrôle et la direction, les prestations à l'attention des organes directeurs, les contacts extérieurs et l'information). Dans le courant des années 90, la bibliothèque a été informatisée et un nouveau système informatique introduit pour la gestion des dossiers et les statistiques (gains d'efficacité, meilleur suivi des affaires, instruments de direction plus efficaces). Ayant dans une large mesure des besoins identiques, le TF et le TFA ont une gestion informatique commune, ce qui permet de réaliser des économies.

Direction actuelle: L'art. 19, al. 1, du règlement du TF décrit les compétences de la *Cour plénière*. Celle-ci doit, entre autres, édicter le règlement du tribunal (ch. 3), élire les membres de la Commission administrative, de la Commission de recours, ainsi que leurs présidents et le secrétaire général. Chaque membre peut demander qu'une affaire administrative soit traitée par la Cour plénière (al. 2). Selon le TF, il est fait usage de ce droit avec une extrême retenue (un cas tous les un à deux ans). La Cour plénière siège deux à quatre fois par année pour traiter des affaires administratives les plus importantes que les organes de direction lui présentent. Le président du TF, élu pour deux ans par l'Assemblée fédérale, préside la Cour plénière et la *Conférence des présidents* de cinq membres (art. 22 du règlement). Celle-ci attribue les juges suppléants aux sections et émet des directives et des règles communes pour la rédaction des arrêts. Pour le sujet qui nous occupe, ce sont les compétences de la *Commission administrative* qui présentent le plus d'intérêt (art. 27, 28, 32 et 33 du règlement). Composée de trois juges ordinaires⁹⁵ déchargés dans une mesure suffisante des tâches administratives de leur cour, elle dirige l'administration et exerce la surveillance sur le secrétaire général qui siège aux séances de la commission avec voix consultative. Elle planifie le travail, approuve les comptes et le budget et présente les propositions correspondantes à l'Assemblée fédérale. Elle assure le recrutement, la formation et la promotion des collaborateurs juristes et veille à ce que les prestations des services scientifiques et administratifs répondent aux besoins. Selon le règlement, le *secrétaire général* assure le secrétariat de la Cour plénière, de la Conférence des présidents et de la Commission administrative. Il est le chef de l'administration du tribunal (y compris les services scientifiques et administratifs). De plus, il prépare le budget et contrôle les finances (art. 29,

⁹⁵ Élus pour 2 ans; généralement réélus deux fois, avec un nouveau membre tous les deux ans.

30, 31, 32 et 33 du règlement). Les autres collaborateurs importants du secrétariat général sont l'adjoint du secrétaire général et le chef du personnel (en 1999, un chef du personnel a été engagé pour la première fois à plein temps, suite à l'augmentation de l'effectif).

2.2 Le Tribunal fédéral des assurances

Bases légales et sources: RS 173.111.2 règlement du Tribunal fédéral des assurances (Cour des assurances sociales du TF) du 16 novembre 1999 (état le 3 avril 2000), basé sur la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 173.110). Les autres sources d'information sont la lettre du TFA à l'OPCA, du 30 avril 2001, les rapports de gestion (1990–2000), ainsi que le site Internet du TFA (<http://www.bger.ch/>, TFA Lucerne, organisation du tribunal).

Volume des affaires, personnel et budget en 2000: 2521 affaires introduites, 2242 affaires liquidées et 2109 cas en suspens à la fin de l'année. Le collège des juges compte 9 juges ordinaires (11 à partir de 2001) et 9 juges suppléants (11 à partir de 2001); 32,7 postes de greffier (avril 2001: 43,1) et 27,3 postes pour le personnel des services (avril 2001: 30,2). Comptes: 0,7 million de francs de recettes et 11,6 millions de francs de dépenses.

Principales mesures prises par le TFA depuis 1990 pour améliorer l'efficacité de son travail: le règlement du TFA a été entièrement remanié en 1999 (révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000) «afin d'utiliser les ressources de manière optimale» (rapport de gestion). La modification précédente date de 1991: elle concernait le développement du poste de secrétaire général (passage d'un poste à 50 %, créé en 1988, à un poste à plein temps). Dans les rapports de gestion des années suivantes, on constate que l'organisation du tribunal est demeurée inchangée. La révision totale de 1999, avec la création d'une quatrième chambre, a signifié dans le même temps le remplacement de la Commission administrative par une direction tripartite. Dans le sens d'une structure de direction et de décision allégée, celle-ci décharge le tribunal de certaines tâches administratives. De l'avis du TFA, il s'agissait déjà d'un premier pas vers une gestion plus moderne de la justice (nouvelle gestion publique), la séparation entre compétences professionnelles et compétences de direction dans l'administration du tribunal devant encore être approfondie et réalisée (lettre du TFA, p. 2 et 3). Une troisième modification du règlement est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001: l'augmentation du nombre de juges et de greffiers avait entraîné, entre autres, un changement à l'échelon des compétences de la Cour plénière et des attributions du secrétaire général (délégation accrue de questions relevant de la politique du personnel, art. 20, al. 2., let. b et g). Parmi les mesures destinées à une meilleure gestion du travail prises par le tribunal en 1998, il convient encore de mentionner les diverses réglementations visant à unifier les jugements et décisions sur le plan matériel et formel, et celles relatives aux compétences des rédacteurs des arrêts. Aujourd'hui, le TFA dispose de différentes applications informatiques: plusieurs bases de données, un logiciel de gestion des dossiers, un système de bureautique distribuée, un propre portail et accès Internet. Comme cela a déjà été relevé précédemment, il partage ces instruments avec le TF.

Direction actuelle: Du point de vue de son organisation, le TFA est subdivisé en deux domaines, l'un consacré à la jurisprudence et l'autre à l'administration. Ses

quatre chambres – et dans des cas particuliers la Cour plénière – assument la responsabilité de la jurisprudence, alors que les tâches administratives incombent «outre à la Cour plénière, à la direction du tribunal et au secrétariat général» (site Internet). La *Cour plénière* est compétente pour ce qui concerne les nominations et les promotions des greffiers, du secrétaire général et du directeur de la chancellerie; elle élabore les règlements, rédige le rapport de gestion, approuve les comptes, le budget et la planification financière, etc. (art. 15, al. 1, du règlement). La *direction du tribunal*, composée des présidents de chambre (art. 16), est responsable de l'administration du tribunal et traite des affaires qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour plénière, de la présidence ou du secrétaire général. Ce dernier assiste aux séances de la Cour plénière et de la direction avec voix consultative (art. 20, al. 3).⁹⁶ La planification des affaires, la surveillance continue de la marche des affaires à tous les échelons du tribunal et la garantie de services scientifiques et administratifs suffisants incombent à la direction du tribunal (art. 17). La *présidence* traite les affaires courantes relatives à l'administration du tribunal. La surveillance sur l'administration et le personnel fait partie de ses tâches explicitement mentionnées dans le règlement au même titre que la désignation des juges délégués et des greffiers et la représentation de la Cour plénière auprès de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et des chefs de département (art. 19). Comme pour le TF, le *secrétariat général* du TFA assure l'administration du tribunal, services scientifiques et administratifs compris; il assume en outre la fonction de chef du personnel pour tous les employés. Il contrôle l'administration, gère le patrimoine immobilier, s'occupe des finances, des relations publiques et de la communication. De plus, il prépare et exécute les décisions de la direction du tribunal et de la cour plénière, assure leur secrétariat et celui de la présidence (art. 20). Etant donné que la fonction de président est limitée à deux ans, celle de secrétaire général doit assurer la continuité sur le plan administratif (site Internet). La *chancellerie du tribunal*, dirigée par un directeur, accomplit les tâches administratives nécessaires depuis l'instruction des causes jusqu'à l'expédition des arrêts (art. 23).

3 Les commissions fédérales de recours

L'OPCA a inclus cinq⁹⁷ commissions fédérales de recours dans son enquête. Les commissions de recours sont des instances de recours au sens des art. 71a à 71c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021). Il y a à l'heure actuelle plus de 30 commissions fédérales de recours qui diffèrent fortement quant à leur taille et à leur volume de travail. *Les commissions de recours ont été choisies* en fonction des critères suivants: président à plein temps, propre secrétariat juridique et volume des affaires. Sur les cinq commissions examinées, trois ont un secrétariat commun avec une ou plusieurs autres commissions de recours; el-

⁹⁶ Dans certaines circonstances et pour des questions de gestion et d'organisation du tribunal, d'autres membres de la Cour plénière ou un délégué des greffiers ou le directeur de chancellerie prennent part aux séances de la direction avec voix consultative (art. 18, al. 4 et 5, du règlement).

⁹⁷ Il y en a en fait nettement plus de cinq: le DFF, par exemple, compte six commissions de recours, mais comme elles forment une seule unité administrative, elles sont traitées comme une seule commission.

les sont donc regroupées sur le plan administratif, raison pour laquelle il y a plus de cinq commissions de recours sont mentionnées par la suite. Quoi qu'il en soit, le cadre du présent rapport ne permet pas d'entrer dans le détail de chaque commission de recours. Pour diverses raisons (secrétariats partagés, budgets communs), le rapport ne donne pas d'indications sur le volume des affaires et le budget mais uniquement sur l'effectif du personnel. Il convient de rappeler ici que la prochaine révision totale de l'organisation judiciaire entraînera des changements nombreux et en profondeur, notamment avec la création d'un Tribunal administratif fédéral qui permettra de *regrouper les actuelles commissions de recours sous un même toit*.

A l'exception de la Commission suisse de recours en matière d'asile, qui est régie par sa propre ordonnance, les commissions de recours sont régies par l'ordonnance du 3 février 1993 sur l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (état le 19 décembre 2000; RS 173.31). Selon l'art. 18, al. 1, de cette ordonnance, la direction administrative des commissions incombe à leurs présidents respectifs.

- Le président de la *Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger (CRAVS/AI)* préside également la *Commission de recours en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (CRLPP)* et la *Commission de recours en matière de liste des spécialités de l'assurance-maladie (CRLS)*. Les trois CR partagent un secrétariat avec la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents (CRAA). Le président des trois commissions et la vice-présidente de la CRAVS/AI et de la CRLS président l'une des quatre chambres de la CRAVS/AI⁹⁸. Ces CR emploient quatre autres juges ordinaires et douze juges extraordinaires. Les six greffiers travaillent non seulement pour la CRAVS/AI, mais aussi pour la CRLS et la CRLPP. Les six secrétaires du secrétariat sont dirigées par un chef de chancellerie. Il n'est pas possible de chiffrer précisément les dépenses des de chaque commission de recours, car les données correspondantes de la chancellerie portent sur les commissions de recours du DFI dans leur ensemble. Les dépenses sont ventilées sur les rubriques «personnel», «experts» et «frais administratifs»; les frais généraux sont englobés dans le budget du Secrétariat général du DFI. La CRAVS/AI a régulièrement augmenté son effectif du personnel (1997, 1999 et 2000) en raison de la hausse du volume des affaires depuis 1994. Les rapports annuels (depuis 1996) ne permettent pas de tirer d'autres conclusions sur des réformes visant à optimiser l'efficacité.⁹⁹
- La position et l'organisation de la *Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA)* sont décrits dans l'ordonnance relative à la CRA du 11 août 1999 (OCRA; RS 142.317). Le règlement édicté par le plénum est entré en vigueur en mars 2001.¹⁰⁰ La CRA se compose de cinq chambres; elle dispose d'une Conférence des présidents qui s'occupe notamment aussi de questions de gestion administrative de la justice. Parmi les tâches du

⁹⁸ Deux chambres pour les recours en allemand, une chacune pour les recours en français et en italien.

⁹⁹ Source: lettre de la CRAVS/AI à l'OPCA, du 30 avril 2001; rapports annuels 2000 de la CRAVS/AI, de la CRLPP et de la CRAA.

¹⁰⁰ Règlement de la Commission suisse de recours en matière d'asile du 7 mars 2001.

président de la commission, il convient de mentionner la planification des affaires, la surveillance de la Division Support et la coordination du domaine du personnel (art. 7 du règlement). Le secrétariat dirigé par un chef lui est subordonné. Depuis 1997, la CRA a pris des mesures de réorganisation, principalement dans le but de remédier à des points faibles au niveau de l'organisation et des procédures de travail. Le président de la commission dirige 150 collaborateurs du point de vue administratif et exerce simultanément la fonction de juge. Il a un suppléant qui, en plus de sa fonction de juge, assure la direction administrative d'une chambre. L'ordonnance ne prévoit pas de secrétariat général, mais au cours des dernières années, le secrétariat en place a été développé tant du point de vue quantitatif que qualitatif en fonction des besoins. Pour sa gestion, la CRA utilise des outils informatiques modernes et performants (pour la gestion et les procédures); elle dispose d'un système d'information interne et externe moderne, d'un compte d'exploitation interne détaillé, comparable aux comptes des offices GMEB, ainsi que d'un nouveau concept de formation et de perfectionnement.¹⁰¹ Une expertise récente sur les dispositions en matière d'organisation arrive à la conclusion que celles qui régissent les commissions de recours de la Confédération ne sont pas suffisamment claires et précises. Pour la CRA, l'expertise retient qu'il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure cette commission de recours est elle-même compétente pour administrer des domaines comme les finances, le personnel, l'informatique les autres moyens de travail, la documentation et la bibliothèque ou les bâtiments et les locaux et dans quelle mesure le Conseil fédéral et le DFJP, auxquels la CRA est administrativement subordonnée selon l'art. 12 OCRA, tout du moins du point de vue financier, ont un pouvoir de décision sur ces questions.¹⁰²

- Les *Commissions de recours du Département des finances (DFF)*, soit les commissions de recours en matière de contributions, de marchés publics, de douanes, d'alcool et – depuis le 1^{er} janvier 2001 – en matière de responsabilité de l'Etat, sont administrativement rattachées au DFF¹⁰³. Ces commissions de recours sont assujetties aux dispositions de l'ordonnance concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage. Un règlement en vigueur depuis le 2 mars 2000 délimite les compétences entre les commissions de recours du DFF et le secrétariat général du DFF et prévoit principalement la délégation des compétences décisionnelles aux présidents des commissions de recours dans le domaine du personnel. Les commissions mentionnées sont des instances judiciaires indépendantes les unes des autres et jouissant de l'indépendance judiciaire. Ainsi, la désignation «Commission de recours du DFF» n'est correcte que dans le sens où elle se rapporte non pas à l'autorité judiciaire, mais à l'ensemble des commissions de recours rattachées au DFF sur le plan organisationnel et administratif. Les commissions de recours du DFF sont diri-

¹⁰¹ Source: lettre de la CRA adressée à l'OPCA le 24 avril 2001.

¹⁰² Voir Schweizer, Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. Dans: AJP/PJA 6/2001, p. 661 à 666, p. 662.

¹⁰³ La CR en matière de produits de construction viendra s'y ajouter dans le courant de 2001.

gées conjointement par les deux présidents à plein temps (direction bipartite; à fin 2000, les deux présidents étaient à la tête de respectivement 2 et 3 commissions de recours). En matière de gestion, ils prennent les décisions conjointement, mais les mettent ensuite en œuvre individuellement. Ce système de direction a largement fait ses preuves. Outre les deux présidents, un juge ordinaire, six greffiers et trois secrétaires à temps partiel (sous la direction d'une greffière) travaillent au siège des commissions de gestion. Les 33 juges extraordinaires traitent les dossiers à la maison. Les commissions de recours du DFF disposent de méthodes et de moyens de travail modernes; cela concerne aussi bien le domaine de l'informatique, avec une base de données juridiques, que la bibliothèque, le choix du personnel ou l'entretien d'un bon climat de travail. Le but principal de toutes les mesures d'organisation et de réorganisation prises jusqu'ici est un traitement optimal des recours en suspens tant du point de vue qualitatif, quantitatif que des délais ainsi qu'une concordance aussi bonne que possible entre les diverses commissions de recours.¹⁰⁴

- La *Commission de recours du Département fédéral de l'économie* (REKO/EVD, en place depuis 1994) et la *commission de recours pour les questions de concurrence* (REKO/WEF), instituée en 1996) sont indépendantes de l'administration fédérale pour ce qui est de leur activité judiciaire. Au plan organisationnel, elles sont regroupées sous l'appellation REKO/EVD+WEF. Les responsabilités en matière de personnel, de procédures, etc., sont fixées dans un règlement interne. Depuis 1998 – alors que la charge de travail du personnel avait pour la première fois atteint un seuil critique en 1997 – la REKO/EVD et la REKO/WEF sont dirigées par une présidence commune assumée à plein temps (le président, le vice-président et le suppléant du vice-président). Avec ce modèle de direction, introduit par souci d'optimisation du travail, les échanges de courriers, les processus administratifs et les modalités de signature des décisions ont pu être simplifiés.¹⁰⁵ Les attributions du président sont notamment la répartition des moyens et des tâches entre les collaborateurs et les décisions concernant le personnel; le vice-président s'occupe plus spécialement du contrôle des affaires et de la correspondance (points 2.1 et 2.2 du règlement). Les REKO/EVD+WEF emploient onze juges ordinaires et six juges extraordinaires. Une particularité des REKO/EVD+WEF est que le rédacteur de la commission est également le chef du secrétariat. Il a des compétences semblables à celles des secrétaires généraux du TF et du TFA (point 2.6 du règlement). Le secrétariat des deux commissions de recours compte actuellement 22 postes à plein temps et est divisé en deux domaines, le «secrétariat juridique» et les «services» (personnel/planification financière, chancellerie/comptabilité, technique). Vu l'accroissement constant de la charge de travail, les REKO/EVD+WEF songent actuellement à une réorganisation; celle-ci devra permettre

¹⁰⁴ Source: lettre des commissions de recours du DFF à l'OPCA, du 11 avril 2001, et rapport de gestion 2000.

¹⁰⁵ On a renoncé à former des chambres; selon les REKO/EVD+WEF, cela aurait engendré une hiérarchisation inutile, compromis la jurisprudence et constitué une solution très chère au niveau des salaires (lettre des REKO/EVD+WEF, p. 4; voir note de bas de page 13).

de garder les éléments qui ont fait leurs preuves et d'en introduire de nouveaux pour augmenter l'efficacité (tel un autre mode de remplacement du président).¹⁰⁶

- La *Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)*, créée à la faveur de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision, a débuté ses activités au 1^{er} janvier 2000 (supprimant la commission qui s'occupait de l'économie des eaux, des télécommunications et de la poste). L'organisation et l'administration de la commission sont régies par le règlement de la commission, entré en vigueur le 27 mars 2000.¹⁰⁷ L'accord de prestations passé avec le Secrétariat général du DETEC garantit le soutien logistique de la Commission de recours du DETEC. L'effectif du personnel comprend le président, le vice-président, six juges et cinq secrétaires juristes (dont trois à temps partiel), ainsi qu'une directrice de chancellerie et une collaboratrice de chancellerie. La Conférence des juges en est l'organe de direction collectif. Outre sa fonction jurisprudentielle, son président en assume la gestion administrative (personnel, finances, etc.). La Commission de recours du DETEC a formulé ses propres objectifs de travail, soit quatre objectifs en matière de qualité, deux objectifs en matière d'efficacité et un objectif en matière de collaboration. Au niveau interne, le contrôle matériel de la qualité est effectué par le collège des juges (pouvoir de décision) et le président (pouvoir d'examen et d'approbation) et au niveau externe par le TF. Le contrôle administratif de la qualité est du ressort du Conseil fédéral et de la haute surveillance parlementaire sur la base du rapport annuel. La commission de recours du DETEC dispose d'un système informatique qui permet de saisir les prestations de manière à permettre de faire ressortir les charges par dossier et par acteur). Dans son rapport de gestion, la Commission de recours du DETEC relève que l'optimisation des processus internes occupe une place importante dans son travail, souligne l'importance qu'elle accorde à la formation et mentionne les programmes de perfectionnement suivis. La Commission de recours du DETEC n'a cependant pas de concept propre de formation dans le domaine de la gestion administrative d'un tribunal, ce qui, selon elle, serait dû à l'absence d'une offre idoine.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Source: lettre des REKO/EVD+WEF à l'OPCA, du 26 avril 2001; règlement de la commission de recours DFE (REKO/EVD) et de la commission de recours pour les questions de concurrence (REKO/WEF) du 5 avril 2000, Frauenkappelen, et rapport annuel 2000 des REKO/EVD+WEF.

¹⁰⁷ Basé sur l'ordonnance concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage.

¹⁰⁸ Source: lettre de la Commission de recours du DETEC à l'OPCA, du 24 avril 2001, et rapport annuel 2000 du 26 janvier 2001.

Publications officielles

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats, 2001, p. 193.

Conseil fédéral suisse, 2001: Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001.

Direction des finances du canton de Berne, 2000: Rapport NOG du Conseil-exécutif: clôture de la période d'essai et généralisation. Arrêté du Conseil exécutif du 17 mai 2000.

Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1997: Projekt «Justiz 2000» – Ziele und Stand des Projekts. Bericht vom 15. Mai 1997. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang, (Hg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, p. 37 à 128.

Rapport du TF à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1950 (du 9 février 1951). Annexe au Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1950 (du 27 avril 1951), p. 401 à 412.

Rapports de gestion du TF, du TFA et de diverses commissions de recours.

Schlussbericht der Projektleitung, Oktober 1999: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich Bereich Controlling. Genehmigt von der Verwaltungskommission am 15. Dezember 1999.

Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich, 1999: Beschluss betreffend Projekt Globalbudget – Bereich Controlling vom 15. Dezember 1999.

Références bibliographiques

Bertram, Michael, 1998: Fünf vor Zwölf – oder: Zum Rapport, bitte. In: MHR – Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins Nr. 3; <http://www.richterverein.de/mhr/mhr983/98307.htm>

Budäus, Dietrich, 1994: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin.

Dieckmann, Jochen, 2000: Justiz 2003. Modernisierung der nordrhein-westfälischen Justiz durch flächendeckenden Einsatz der Informationstechnik. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung Nr. 3, p. 132 à 137.

Groother, Jan, 1999: Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, p. 458 à 462.

Haldemann, Theo, 1995: New Public Management: ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Band 1.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Frankfurt am Main.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 1, p. 18 à 31.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1998: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr, «Projekt 2000». In: Ders. (Hrsg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, p. 243 à 282.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1997: Für ein professionelles Gerichtsmanagement. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, p. 290 à 293.
- Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Bern.
- Leeb, Hermann, 1997: Brauchen wir Gerichtsmanager? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, p. 287 à 289.
- Mackenroth, Geert, 2000: Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, p. 301 à 311.
- Maier, Patrick, 1999: New Public Management in der Justiz: Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive. Bern, Stuttgart, Wien.
- Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Obergerichtspräsidenten im Bund. Basel/Frankfurt am Main.
- Röhl, Klaus F., 2000(a): Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, p. 220 à 230.
- Röhl, Klaus F., 2000(b): Kann die Qualität der Justiz gemessen werden? Thesen für das Wochenendseminar «Justiz in der Modernisierungsfalle» am 29./30. Januar 2000 in Hamburg.
- Röhl, Klaus F., 1998: Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, p. 241 à 250.
- Röhl, Klaus F., 1993(a): Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA: Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Köln.
- Röhl, Klaus F., 1993(b): Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, p. 301 à 310.
- Röhl, Klaus F., 1991: Court-Management in den USA, Zeitschrift für Rechtssoziologie Nr. 2, p. 217 à 231.
- Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern.
- Schweizer, Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, p. 661 à 666.
- Steinbeiss, Max, 1999: Mehr Eigenverantwortung durch ökonomisches Steuerungsmodell. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, p. 463.

Voss, Rainer, 1998: Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 9, p. 379 à 390.

Internet

<http://www.bger.ch/> (Rapport de gestion 2000 et organisation)

http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm (Justiz 2000)

<http://virlib.ncjrs.org/Courts.asp> (Court Management): Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice, 1997: Trial Court Performance Standards With Commentary; 1995: Trial court performance standards and measurement system.

Enquête menée par

Rapport:

Andreas Tobler, lic. phil. I

Secrétariat:

Hedwig Heinis

L'OPCA remercie les tribunaux fédéraux pour leur participation à l'enquête. Il remercie plus spécialement M. Daniel Kettiger, directeur du projet bernois «NEF 2000», M^{me} Prof. Regina Kiener et M. Andreas Lienhard, de l'Institut de droit public de l'Université de Berne, et M. Paul Zimmermann, secrétaire général de la Cour suprême du canton de Zurich pour leurs informations et indications.