
Schriftenreihe zur Justizforschung

Band 7

Editeurs:

Andreas Lienhard

Daniel Kettiger

La justice entre le management et l'État de droit

herausgegeben von

Andreas Lienhard

Prof. Dr., Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern

Daniel Kettiger

Mag. rer. publ., Rechtsanwalt

Yves Emery

Prof. Dr., Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP),
Universität Lausanne

Philip Langbroek

Prof. Dr., Montaigne Centre, Utrecht University

Georg Lienbacher

Univ.-Prof. Dr., Wirtschaftsuniversität Wien, Verfassungsrichter

Beirat

Giovanni Biaggini, Prof. Dr., Universität Zürich

Jacques Bühler, Dr., Schweizerisches Bundesgericht, Mitglied CEPEJ

Marco Fabri, Dr., Research Institute on Judicial Systems, National Research
Council (IRSIG-CNR)

Regina Kiener, Prof. Dr., Universität Zürich

Arnold Marti, Prof. Dr., Obergericht des Kantons Schaffhausen

Hans-Jakob Mosimann, Dr., Zürcher Hochschule für angewandte Wissen-
schaften (ZHAW) und Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich

Patrick Müller, Dr., Kantonsgericht Luzern

Daniela Piana, Prof. Dr., Università di Bologna

Johannes Riedel, Oberlandesgericht Köln, Richter a.D.

Georg Stawa, LStA Mag., Bundesministerium für Justiz, Vorsitzender CEPEJ

Mandy van der Velde, Prof. Dr., Utrecht University

Frans van Dijk, Dr., Netherlands Council for the Judiciary

La justice entre le manage- ment et l'État de droit

Résultats du projet de recherche «Fondements d'un bon management de la justice en Suisse»

Editeurs:

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard and Mag. rer. publ. Daniel Kettiger

Auteurs:

Stephan Aerschmann; Giovanni Biaggini; Peter Bieri; Lorenzo G.
De Santis; Lorenzo Egloff; Angela Eicher; Yves Emery; Mirjam
Frey Haesler; Daniel Kettiger; Regina Kiener; Nadine Küng; Philip
Langbroek; Andreas Lienhard; Michele Luminati; Andreas Müller;
Catherine Reiter; Stefan Rieder; Anna Rüefli; Kuno Schedler;
Benjamin Schindler; Christof Schwenkel; Sandra Taal; Mandy van
der Velde; Mirjam Westenberg; Daniela Winkler



Stämpfli Editions



Nomos



VERLAG
ÖSTERREICH

Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet de recherche «Fondements d'un bon management de la justice en Suisse» (www.justizforschung.ch).

Avec l'aimable soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique et de la Fondation Ursula Wirz.



FONDS NATIONAL SUISSE
SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
FONDO NAZIONALE SVIZZERO
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

Traduit de l'allemand par Inter-Translations SA.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek
La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
ISBN 978-3-8487-3818-2

© Verlag Österreich GmbH, Wien
ISBN 978-3-7046-7667-2

© Stämpfli Editions SA Berne · 2016
www.staempfliverlag.com

ISBN 978-3-7272-7677-4

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com,
les versions suivantes sont également disponibles :

E-Book ISBN 978-3-7272-5974-6
Judocu ISBN 978-3-0354-1398-4

printed in
switzerland



Avant-propos

La justice est soumise à de nouveaux défis aux multiples facettes. Le nombre d'affaires croissant et les cas judiciaires plus complexes dans le contexte de la réduction des finances sont à mentionner en premier lieu. Le travail des tribunaux est de surcroît davantage remis en question – non seulement par les parties aux procès mais également par les autorités de surveillance et de haute surveillance ainsi que les médias. Par ailleurs, les tribunaux se retrouvent toujours plus en concurrence avec des mécanismes de résolution alternative des litiges. Par conséquent, le système judiciaire doit bien s'organiser afin de garantir durablement la juridiction à l'avenir.

L'administration des tribunaux – c'est-à-dire le management de la justice – n'a jusqu'ici toutefois fait l'objet que de recherches éparses en Suisse. Dans le cadre d'un projet de recherche plus important, différents aspects du management de la justice devaient par conséquent être expliqués du point de vue des diverses disciplines. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) a confirmé le besoin de recherche et mis à disposition les moyens de base pour réaliser douze projets de thèse ainsi que deux autres études. Dans le cadre du projet Sinergia intitulé «Fondements d'un bon management de la justice en Suisse», la recherche fondamentale fut menée auprès des six universités de Berne, Lausanne, Lucerne, St-Gall, Utrecht (Pays-Bas) et Zurich et achevée avec succès après quatre ans de travaux.

Que soient remerciés ici les nombreux participants qui ont permis la réalisation de ce projet par leur engagement. D'abord, la relève scientifique qui a accepté une question de recherche commune et a mené l'étude sous la supervision avisée des directeurs des projets partiels. Des remerciements s'adressent également à la juridiction elle-même: enquêtes et entretiens ont permis d'obtenir des bases empiriques, ce qui n'aurait pas été possible sans la participation des membres de la justice. Les échanges intenses et aussi relatifs à la pratique avec le Conseil scientifique sous la présidence du Professeur Arnold Marti furent également d'une grande utilité. Il faut remercier Daniela Winkler pour son soutien professionnel apporté à la direction de ce projet de recherche ainsi que pour sa participation à la mise en réseau internationale du projet, en particulier dans le cadre du Groupe

européen d'administration publique (GEAP). Elle fut assistée par Fabiane Reber et Rico Torri qui accomplirent un travail remarquable également lors de la finalisation de cette publication. La maison d'édition Stämpfli s'est montrée spontanément intéressée par la publication des résultats de recherche – nous remercions à ce titre Stephan Grieb et Christa Escher. Nous adressons pour finir nos remerciements à Inter-Translations SA pour la traduction et en particulier à Monsieur Philippe Berberat pour la révision juridique de la traduction de la présente publication en français.

Berne, septembre 2016 Les éditeurs et directeurs généraux du projet

Sommaire

Avant-propos	V
Sommaire	VII
Table des matières	IX
1 Introduction	1
2 Questions fondamentales institutionnelles et politiques (projet transversal)	15
3 Environnement (projet partiel 1)	37
4 Ressources (projet partiel 2)	59
5 Processus (projet partiel 3)	81
6 Organisation (projet partiel 4)	105
7 Culture (projet partiel 5)	131
8 Appréciation générale et perspective	161
Bibliographie	179
Liste des documents consultés	213
Annexes	215

Table des matières

Avant-propos	V
Sommaire	VII
Table des matières	IV
1 Introduction.....	1
1.1 Situation initiale: la justice dans le contexte des modèles de management	1
1.1.1 Voies de développement du management de la justice	1
1.1.2 De l'administration de la justice au management de la justice	4
1.1.3 Management de la justice du point de vue constitutionnel	7
1.2 Orientation fondamentale du projet de recherche	8
1.2.1 Objectifs	8
1.2.2 Objets de la recherche et méthodes	9
1.2.3 Hypothèses de base au début des travaux de recherche	10
1.3 Mise sur pied et organisation du projet de recherche	11
2 Questions fondamentales institutionnelles et politiques (projet transversal)	15
2.1 Introduction	15
2.2 Travaux de recherche	18
2.2.1 «Best practices» en matière d'organisation interne des tribunaux du point de vue de la Constitution et du droit international	18
2.2.1.1 Objectif de recherche: «Best practices» de la législation relative à l'organisation interne des tribunaux	18
2.2.1.2 Méthodologie.....	18
2.2.1.3 Résultat: catalogue de critères	19
2.2.2 Sélection et qualification des juges	21
2.2.2.1 Introduction	21
2.2.2.2 Problématique.....	22
2.2.2.3 Objectif de recherche.....	23
2.2.2.4 Méthodologie.....	23
2.2.2.5 Résultats	23
2.2.3 Traitement des données personnelles des juges	26

2.2.3.1	Problématique et objectifs	26
2.2.3.2	Méthodologie: dogmatique juridique et recherche de faits juridiques	26
2.2.3.3	Résultats	27
2.2.4	Surveillance de la justice	30
2.2.4.1	Problématique et objectifs	30
2.2.4.2	Méthodologie: dogmatique juridique	30
2.2.4.3	Résultats	31
2.3	Évaluation	33
2.3.1	Conséquences pour le management de la justice.....	33
2.3.2	Perspectives de recherche.....	35
3	Environnement (projet partiel 1)	37
3.1	Introduction.....	37
3.2	Travaux de recherche.....	38
3.2.1	De la force des nombres. Production de savoir au sein de la justice cantonale (19 ^e -21 ^e siècles)	38
3.2.1.1	Problématique, méthode et sources	38
3.2.1.2	Exemples de cas: le canton de Lucerne	41
3.2.2	Influence des systèmes judiciaires cantonaux sur la confiance de la population à l'égard des tribunaux .	46
3.2.2.1	Situation initiale.....	46
3.2.2.2	Objectifs de recherche	47
3.2.2.3	Résultats de l'enquête menée auprès de la population.....	48
3.2.2.4	Résultats dans le contexte d'approches institutionnelles et culturalistes	49
3.3	Évaluation	53
3.3.1	Conséquences pour le management de la justice.....	53
3.3.2	Perspectives de recherche.....	55
4	Ressources (projet partiel 2)	59
4.1	Introduction.....	59
4.2	Travaux de recherche.....	60
4.2.1	Cadre légal pour la gestion de la charge de travail dans la justice suisse.....	60
4.2.1.1	Objectifs et problématique.....	60
4.2.1.2	Méthodologie et structure.....	61
4.2.1.3	Résultats	62
4.2.2	Méthodologie des études de la charge de travail dans les tribunaux suisses.....	68
4.2.2.1	Situation initiale.....	68
4.2.2.2	Problématique et objectifs	69

4.2.2.3	Approche méthodologique	69
4.2.2.4	Résultats	70
4.3	Évaluation	76
4.3.1	Conséquences pour le management de la justice.....	76
4.3.2	Perspectives de recherche.....	77
5	Processus (projet partiel 3)	81
5.1	Introduction.....	81
5.1.1	Management de la qualité et développement de l'organisation pour la justice	81
5.1.2	Objets de recherche	81
5.1.2.1	Aperçu	81
5.1.2.2	Management de la qualité et interactions institutionnelles.....	82
5.1.2.3	Échanges de savoir comme élément d'un travail de qualité	82
5.2	Travaux de recherche	83
5.2.1	Management de la qualité et processus d'inter- action institutionnels dans l'administration de la justice	83
5.2.1.1	Allemagne.....	84
5.2.1.2	Pays-Bas	86
5.2.1.3	Norvège	89
5.2.1.4	Suisse.....	91
5.2.2	Organisation des échanges de savoir dans les tribunaux.....	93
5.2.2.1	Situation initiale.....	93
5.2.2.2	Définition d'un échange de savoir.....	94
5.2.2.3	Défi organisationnel	95
5.2.2.4	Modèle de recherche.....	96
5.2.2.5	Collecte de données.....	99
5.3	Évaluation	100
5.3.1	Résultats et conséquences pour le management de la justice.....	100
5.3.1.1	Management de la qualité et interaction institutionnelle	100
5.3.1.2	Échanges de savoir en tant qu'aspect du travail de qualité	101
5.3.2	Perspectives de recherche.....	103
6	Organisation (projet partiel 4).....	105
6.1	Introduction.....	105
6.2	Travaux de recherche	106

6.2.1	Tribunaux dans le rapport de tension à variables multiples	106
6.2.1.1	Situation initiale et objectifs	106
6.2.1.2	Logiques divergentes dans le domaine du management des tribunaux	110
6.2.1.3	Formes de complexité institutionnelle et stratégies d'action	112
6.2.2	Participation des juges spécialisés dans le champ de tension des conflits d'intérêts constitutionnels ...	115
6.2.2.1	Objectifs et problématique	115
6.2.2.2	Notion de juge spécialisé	117
6.2.2.3	Objectifs d'une participation des juges spécialisés	119
6.2.2.4	Tâches des juges spécialisés	120
6.2.2.5	Conflits d'intérêts constitutionnels	122
6.2.2.6	Gestion des conflits d'intérêts par le législateur	123
6.2.2.7	Conditions d'une participation des juges spécialisés	125
6.3	Évaluation	126
6.3.1	Conséquences pour le management de la justice	126
6.3.2	Perspectives de recherche	128
7	Culture (projet partiel 5)	131
7.1	Introduction	131
7.2	Travaux de recherche	135
7.2.1	Réceptivité culturelle des organisations du pouvoir judiciaire suisse aux valeurs de management public	135
7.2.1.1	Objectifs	135
7.2.1.2	Phase qualitative	136
7.2.1.3	Phase quantitative	143
7.2.1.4	Évaluation critique	151
7.2.2	Management du pouvoir judiciaire à l'exemple du Tribunal fédéral suisse	153
7.2.2.1	Méthodologie du travail de recherche	153
7.2.2.2	Résultats de l'analyse qualitative	153
7.3	Évaluation	156
7.3.1	Conséquences pour le management de la justice	156
7.3.2	Perspectives de recherche	159
8	Appréciation générale et perspective	161
8.1	Introduction	161

8.2	Résultats de recherche globaux	162
8.2.1	Management de la justice dans l'organisation pluraliste de la justice	162
8.2.2	Management de la justice dans le contexte de la séparation des pouvoirs de l'État	163
8.2.3	Management de la justice au service de la jurisprudence	164
8.2.4	Management de la justice dans le contexte de la société (médiatique)	166
8.3	Perspectives de recherche	167
8.3.1	Questions spécifiques de l'organisation de la justice	167
8.3.2	Engagement de catégories particulières de membres du tribunal	168
8.3.3	Gestion des différentes rationalités	169
8.3.4	La qualité et la question de sa mesurabilité	169
8.3.5	La justice et ses interdépendances avec d'autres systèmes	170
8.4	Réflexion	170
8.4.1	Les résultats à la lumière des hypothèses de base ...	170
8.4.2	Pertinence dans le contexte international	174
	Bibliographie	179
	Liste des documents consultés	213
	Annexes	215
	Annexe 1: liste des thèses et études	215
	Annexe 2: liste des publications issues du projet	217
	Annexe 3: liste des participants	221
	Annexe 4 du projet partiel 5: attentes d'une «bonne justice» en Suisse de différents acteurs de la justice	224
	Annexe 5 du projet partiel 5: statistiques descriptives, classées selon l'importance attribuée (I)	226
	Annexe 6 du projet partiel 5: variance totale expliquée	230

2 Questions fondamentales institutionnelles et politiques (projet transversal)

2.1 Introduction

Giovanni Biaggini, Regina Kiener

Les modèles d'économie de l'entreprise appliqués au management de la justice la concernent en tant que troisième pouvoir au sein de l'État. Ils évoluent donc dans un domaine clé de l'activité étatique. Le management des tribunaux relève par conséquent de nombreuses dispositions et contraintes légales. Le management de la justice doit également tenir compte des fonctions sociales particulières de la justice (protection des droits des individus, garantie de la paix juridique, application des décisions fondamentales prises par le législateur [constitutionnel]) ainsi que des méthodes de travail spécifiques inhérentes à la fonction juridictionnelle et des particularités professionnelles liées caractérisant les personnes qui la composent. Dans l'État de droit démocratique, le management de la justice fait donc partie d'une *structure normative étroite*: le cadre politique et institutionnel est régi par la Constitution fédérale (et dans les entités fédérales organisées comme la Suisse par les Constitutions des États membres). Les normes minimales découlent du droit international public, notamment du droit des parties à la procédure à un jugement rendu par un tribunal indépendant établi par la loi (art. 6 ch. 1 CEDH, art. 14 ch. 1 du Pacte II de l'ONU). Ces exigences sont différenciées par les lois de procédure qui régissent également en partie les principes directeurs de l'organisation judiciaire. À l'échelle cantonale, on trouve des dispositions correspondantes dans les codes de procédure relatifs à la juridiction administrative et dans les lois sur l'organisation judiciaire. Enfin, les tribunaux supérieurs de la Confédération et des cantons ont adopté, tout du moins de manière ponctuelle dans le cadre de la législation déléguée, des règles relatives aux questions de l'organisation judiciaire qui s'appliquent au management de la justice. 23

Dans le cas du système juridique suisse, les questions fondamentales en matière de Constitution et de droit international portant sur les différents thèmes de l'organisation judiciaire essentiels pour le mana- 24

gement de la justice n'ont été étudiées que très partiellement jusqu'alors. Pour les questions fondamentales relatives aux fonctions judiciaires et aux méthodes de la juridiction de même que pour l'analyse du dispositif en droit international visant à garantir l'indépendance des autorités judiciaires, l'on peut recourir à la recherche internationale. Toutefois, cela vaut seulement dans une certaine mesure pour l'élaboration des fondements de l'organisation judiciaire suisse qui jouent un rôle central dans le domaine du management de la justice. Les résultats de recherche requis sont directement liés aux caractéristiques spécifiques du principe démocratique suisse. Pour l'organisation judiciaire, celui-ci implique de nombreuses spécificités, parfois uniques à l'échelle internationale, qui n'ont elles aussi jusqu'alors fait l'objet que de recherches scientifiques incomplètes en Suisse et rarement en lien avec le management de la justice. Parmi les exemples, il faut citer la place importante des partis politiques dans la sélection et l'élection des juges; les exigences formelles réduites portant sur l'éligibilité à la fonction judiciaire; l'élection des juges pour un mandat limité avec l'exigence de la réélection; le rôle significatif des parlements aux niveaux fédéral et cantonal dans l'élection et la révocation des juges ainsi que dans la haute surveillance, ou encore la position particulière qu'occupent les greffiers au sein du système judiciaire suisse. En outre, le management de la justice apporte également de nouveaux problèmes qui avaient jusqu'ici uniquement fait l'objet de rares publications scientifiques. Cela vaut particulièrement pour la problématique de la protection des données concernant le management de la justice. Si elles touchent la fonction des différents juges ou greffiers, les données revêtent une importance personnelle considérable et leur traitement – notamment dans le cadre du controlling – ne doit s'effectuer que dans le respect des garanties de l'État de droit.

25 Les bases établies dans le projet transversal intitulé «Questions fondamentales institutionnelles et politiques» doivent contribuer à combler ces lacunes. L'objectif est de déterminer le cadre légal de mesures du management de la justice au moyen de thématiques choisies puis, à partir de là, de définir une «best practice» en matière de management dans le domaine de la justice. Dans le cadre du projet de recherche, on a élaboré quatre études relatives aux questions fondamentales de l'organisation judiciaire, en termes de Constitution et de droit international, qui présentent un lien étroit avec le management de

la justice. Les domaines suivants affichent un besoin en recherche considérable: structures organisationnelles internes aux tribunaux (2.2.1); sélection et qualification des juges (2.2.2); traitement des données personnelles des juges (2.2.3) ainsi que surveillance de la justice (2.2.4).

D'un point de vue méthodologique, les études ont pour objet 26 l'analyse des dispositions du droit constitutionnel et du droit international qui forment le cadre légal des mesures en management de la justice, en incluant la jurisprudence et les décisions judiciaires rendues à ce propos (Tribunal fédéral, CEDH, Comité des droits de l'homme des Nations Unies) et la littérature pertinente. Le matériel normatif et les pratiques en la matière sont analysés et considérés par rapport aux objets de recherche à la base des différents travaux. En fonction de l'objet de recherche, les projets sont également orientés vers le droit comparé. Par exemple, on étudie la recevabilité et le caractère approprié d'une «good practice» des modèles d'organisation tels que les conseils judiciaires notamment utilisés dans les pays d'Europe du Sud, centrale et de l'Est (Judicial Councils).

La synthèse permet de déterminer si et dans quelle mesure 27 l'introduction ou l'utilisation renforcée de modèles de management de la justice entraîne une atteinte aux prescriptions de la Constitution et du droit international, ou peut au contraire contribuer à améliorer leur application. Dans ce contexte, les résultats des études sont analysés du point de vue des acteurs et actrices impliqués dans le management de la justice (législateur; Parlement; gouvernement/administration; justice). Les résultats correspondants livrent d'une part des indications sur les possibilités de modernisation au sein du cadre normatif existant (résultats *de lege lata*). D'autre part (*de lege ferenda*), des stratégies de modernisation résultant des garanties d'équité des procédures – notamment de l'indépendance des autorités judiciaires – sont proposées au législateur et à d'autres acteurs et actrices impliqués dans le management de la justice en vertu de leur devoir, fondé sur le droit constitutionnel, d'application complète des droits fondamentaux (art. 35 Cst). Cela permet également de définir des limites pour déterminer quels Constitution et droit international encouragent le développement de stratégies de management dans la justice.