

ENTRE RESPONSABILISATION ET INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS : LA RÉORGANISATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE DES PAYS-BAS

[Philip Langbroek](#)

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2008/1 n° 125 | pages 67 à 79

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460086

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-
publique-2008-1-page-67.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-67.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ENTRE RESPONSABILISATION ET INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS : LA RÉORGANISATION DU SYSTÈME JUDICIAIRE DES PAYS-BAS ¹

Philip LANGBROEK

Chercheur et conférencier à la Faculté de droit d'Utrecht, Pays-Bas ²

Résumé

Depuis 1989, le système judiciaire des Pays-Bas traverse une période de restructuration. La nouvelle loi d'organisation judiciaire de 2002 (et surtout système de financement fondé sur la production) ont poussé le Conseil supérieur de la justice, les comités d'administration des tribunaux et les juges à donner la priorité absolue à la productivité et aux chiffres, au détriment de la qualité du contenu du travail judiciaire. À cause de pressions au travail, de la peur de voir un jugement annulé en appel ou d'être mis en cause par les médias, les juges adoptent une attitude assez conformiste. Même si l'indépendance de la justice n'est pas formellement remise en cause, la comptabilité exigée par les nouvelles structures – inspirée du *new public management* – a porté considérablement atteinte, dans les faits, à l'autonomie des magistrats de siège. De plus, de nouveaux scandales judiciaires, réels ou inventés, ont mis à mal l'autorité de la justice. Le Conseil supérieur de la justice essaie désormais de porter ses efforts sur une amélioration de la qualité de fond du travail judiciaire et sur un renforcement de l'administration des tribunaux.

Abstract

— *Between Accountability and Independence for Judges: Reform of the Judiciary in the Netherlands* — The judicial system in the Netherlands has been going through a period of reorganisation since 1989. The new Judicial Organisation Act of 2002 (and above all the output-based financing system) has put pressure on the Council for the Judiciary, the court management boards and judges to give absolute priority to productivity and figures, to the detriment of the quality of legal work. Judges adopt a fairly conformist attitude due to pressure at work and the fear of having a judgement suspended or being denounced by the media. Even though judicial independence is not being called into question, the accounting procedures required by the new structures – inspired by New Public Management – have in reality had a considerable impact on judges' autonomy. New judicial scandals, whether real or invented, have also undermined the judiciary's authority. The Council for the Judiciary is now trying to focus its efforts on improving the fundamental quality of judicial work and strengthening court administration.

1. Traduit de l'anglais par Thierry Simon.

2. Également co-directeur du groupe d'étude sur le droit et l'administration publique (EGPA), co-rédacteur de l'*International Journal for Court Administration* (www.iaca.ws) et membre du comité éditorial de la *Revue de droit d'Utrecht* (www.utrechtlawreview.org).

Le système judiciaire néerlandais a été construit sur des principes importés aux Pays-Bas par les armées de Napoléon. Certes, les choses ont évolué depuis cette époque, mais il peut être très révélateur de replacer les récentes réformes de réorganisation du système judiciaire hollandais dans un contexte post révolutionnaire, même vieux de deux-cents ans. Bien entendu, la situation actuelle du système judiciaire néerlandais n'est pas identique à celle des juges français après la révolution, mais il existe certaines similitudes. De même que, selon l'un des héritages de la révolution, les juges de la nation ne sont que la bouche de la loi qu'ils appliquent mécaniquement en tant qu'elle émane de la volonté du peuple ; dans sa version moderne, les juges doivent obligatoirement rendre des comptes aux politiques et aux institutions sur leur fonctionnement. Au cours des deux derniers siècles, on a pu observer une certaine évolution : on était en présence, au départ, d'une autorité judiciaire entièrement soumise au Législatif et jouissant d'un faible pouvoir – ne s'exprimant qu'au travers d'interprétations juridiques de la loi, et bénéficiant donc d'une capacité limitée à faire obstacle ou renverser des décisions politiques – ; on assiste ensuite à une mutation vers un pouvoir judiciaire avec des juges faisant partie intégrante de l'organisation administrative et du système institutionnel, et soumis à une responsabilisation croissante de la part de la société civile et des politiques. La réorganisation judiciaire des Pays-Bas, inspirée des méthodes de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), correspond à l'ultime étape d'une telle transformation.

Dans la présente contribution, nous résumerons les étapes du développement de l'organisation judiciaire néerlandaise depuis 1989, nous détaillerons le nouveau système de financement des tribunaux des Pays-Bas et exposerons les grandes lignes des résultats d'une enquête d'évaluation. En conclusion, nous expliquerons brièvement pourquoi la perspective, ébauchée par Guillaume Delaloy, d'un système judiciaire passant du statut d'« autorité » à celui de « troisième pouvoir » — comme ce fut le cas en France — ne va pas forcément de soi dans le contexte néerlandais³.

L'ÉVOLUTION DE LA RÉFORME

La situation avant la réforme introduite par la loi de réorganisation de la justice de 2002, était la suivante. Le système judiciaire était et reste une institution inscrite dans la Constitution, avec des juges nommés à vie ; cependant, l'organisation réelle était considérée comme relevant des pouvoirs du ministre de la justice. L'ancienne loi d'organisation instituait 19 *arrondissementen* et 5 *ressorten* pour une juridiction ordinaire. Ces derniers représentaient les zones géographiques d'autorité du juge, comme des services décentralisés du ministère de la justice. Dans chaque arrondissement se trouvait un *parket* ou un procureur de la République, un tribunal régional ainsi qu'un certain nombre (67 dans tous le pays) de tribunaux de *kanton* (instance/petits délits). Dans chacune de ces zones, ces services accueillait la cour ainsi que les bureaux des procureurs. Ils étaient dirigés par un administrateur qui, en tant que fonctionnaire, rendait des comptes au ministère de la justice.

Les juges et les tribunaux, en tant qu'institutions, furent instaurés au cours du XIX^e siècle. Alors que les lois évoluent à une vitesse toujours croissante depuis le siècle dernier, les juges ont conservé cette éthique professionnelle hautement individualiste qui les caractérise, ainsi qu'une culture de travail qui donne une place primordiale au statut professionnel et à l'autonomie individuelle. Ils n'avaient, avant la réforme de 1989, aucune inclination personnelle à travailler en groupe dans d'autres services publics qui, pour la plupart, nécessitent une coordination et une coopération entre fonctionnaires pour

3. Delaloy (G.), *Le pouvoir judiciaire*, PUF, 2005.

effectuer les missions imparties. Cette attitude des juges était perçue comme garante du principe constitutionnel d'indépendance de la justice, attitude qui pouvait être considérée comme fondée⁴, mais ne permettait pas aux juges et aux tribunaux de s'adapter à certaines mutations. Par définition, les juges doivent pouvoir faire face au changement, et faire appliquer la loi dans des conflits qui naissent au sein d'une société en perpétuelle mutation. Pour citer quelques exemples, les Pays-Bas sont devenus un société multi-culturelle, les nouvelles technologies de l'information ont bouleversé les habitudes de travail et de communication dans la sphère privée et publique et les progrès dans le domaine de la médecine et des biotechnologies ouvrent des perspectives qui semblaient impossibles vingt-cinq ans auparavant, avec des implications tant éthiques que légales. Le législateur tente d'adapter la loi aux nouvelles circonstances en votant des textes sur l'environnement, sur la protection de la vie privée, la santé, les expériences en biotechnologies, les demandeurs d'asile, la réinsertion des chômeurs, l'internationalisation de la criminalité et de la loi. Les juges sont confrontés en permanence à des affaires qui transcendent les barrières nationales. Ceci ne s'applique pas seulement au droit du commerce, mais aussi au crime organisé. Par ailleurs, l'Union européenne tend à harmoniser les réglementations dans de nombreux domaines, incitant à une adaptation constante du droit national des Étatsmembres. C'est peut-être sous la pression de ces différents facteurs que les juges prirent conscience du fait que même les tribunaux et les magistrats devaient déployer des efforts considérables en termes d'organisation et de formation pour faire face de manière appropriée, non seulement à ces évolutions, mais aussi à la pression des médias.

Au cours des années 1990, une première série de modifications fut mise en place. Tout d'abord, on introduisit le concept de gestion intégrale. Chaque tribunal devait être doté d'un administrateur séparé chargé de collaborer avec le président de chaque tribunal pour la gestion et l'organisation. Puis, en 1994, on ajouta des nouvelles juridictions administratives au sein de chaque tribunal régional. Hormis pour le Conseil d'État, la gestion des tribunaux d'appel administratifs spécialisés (assurance sociale, concurrence, relations industrielles, tribunal des bourses et prêts aux étudiants) fut transférée de chaque ministère au ministère de la justice.

À la suite d'une enquête concernant les méthodes d'investigation des bureaux des procureurs (*PPO*) pour les trafics de drogue, ces derniers durent être réorganisés, ce qui mena à un remaniement du service des arrondissements, avec une séparation des services des *PPO* et des tribunaux. Ces modifications structurelles eurent lieu alors qu'un débat fondamental était engagé, au sein même de la magistrature et aussi entre magistrats et politiques, sur le rôle et les missions du système judiciaire dans son ensemble. Durant cette phase de transformation, les indicateurs de confiance de la société civile avait atteint le niveau respectable de 60 %. Les avocats et les grands patrons tenaient le système judiciaire en haute estime⁵.

Par un heureux hasard, l'Office national du patrimoine décida de lancer une rénovation des tribunaux en 1989. La plupart des bâtiments qui les accueillait étaient en effet trop exigus pour recevoir un nombre croissant de juges, de personnel de la cour

4. Cette opinion fut exprimée par le président de la Cour suprême lorsque le projet de loi de réorganisation de la Justice avait déjà été soumis à l'opinion du Conseil d'État. Voir : Kate (Th. B.), Ten Haak (W.E.), « De modernisering van de rechtsprekende macht », *Nederlands Juristenblad*, 2000, pp. 1607-1610.

5. Koers (A.W.), Langbroek (P.M.), Vennix (J.A.M.), Austen (J.M.M.), *Waar staat de ZM ?*, Utrecht 1996 ; Hendriks (A.) and Erp (J. van), « Waardering van de rechtspraak », in Erp (J.G. van) ed., *Kwantitatieve Ontwikkelingen Rechtspraak, 2000-2005, Informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht*, WODC, La Hague, Cahier 2006-10, p. 68. De 1997 à 2005, la confiance du public néerlandais mesurée par l'Eurobaromètre fluctue à environ 60 %.

et de dossiers. Ce manque de place avait conduit les magistrats du siège à travailler principalement à domicile ; plusieurs d'entre eux rendaient des décisions manuscrites plutôt que composées sous traitement de texte. En l'espace de douze ans, un grand nombre de nouveaux tribunaux fut construit, certains avec une architecture audacieuse qui offrait suffisamment d'espace pour accueillir les juges et le personnel dans des bureaux *ad hoc*, créant ainsi les conditions nécessaires à une bonne coopération entre les juges et les différents bureaux.

Avec l'augmentation des crimes jugés, l'insuffisance des capacités carcérales devint patente ; faute de place en prison, certains criminels condamnés furent renvoyés à leur domicile. Le public, la presse et les politiciens s'émurent de la situation. À la même époque, le programme de construction de nouveaux établissements carcéraux était en voie d'exécution.

En ce qui concerne l'instruction, on mit en place une commission parlementaire chargée d'étudier les méthodes d'investigation de la justice. En 1996, un rapport mit en évidence des irrégularités dans les méthodes utilisées par le bureau du procureur, surtout pour les crimes liés à la drogue : écoutes téléphoniques, fouilles, perquisition de domiciles sur ordre du procureur, infiltration dans des organisations supposées criminelles par des policiers ou des informateurs, achats ou trafic de marchandises illégales dans le but de progresser dans l'enquête. En réponse à une pression politique croissante, les procureurs avaient décidé de lancer leur propre guerre contre le crime, en menant leurs actions de façon indépendante dans chaque juridiction, sans contrôle approprié de la police et sans légitimité légale ou contrôle des tribunaux (y compris des cours d'appel), mais surtout sans le contrôle des juges d'instruction. On fit porter la faute aux différents bureaux des procureurs, même si la majorité de la Chambre basse du Parlement reconnut à l'époque qu'ils avaient une part de responsabilité en ayant exercé une trop grande pression sur la police et les procureurs pour qu'ils obtiennent des résultats dans leur lutte contre le crime. La conclusion du rapport, qui indiquait que les tribunaux étaient responsables de négligence dans le contrôle des enquêtes criminelles, fut passée sous silence dans le débat public : mais un groupe de magistrats commença à craindre que la prochaine enquête parlementaire ne prenne directement pour cible le système judiciaire. Ces juges souhaitaient éviter être trop exposés au regard critique du public, risquant ainsi de perdre totalement la confiance de la société civile. Ce groupe s'appelait « ZM2000 », plus tard rebaptisé « Avenir de la justice »⁶.

Les critiques des politiciens vis-à-vis des tribunaux se firent plus virulentes, l'un des fers de lance de ces attaques étant Van Kamenade, commissaire de la Reine de la province de Hollande-septentrionale. D'autres politiciens partageant la même opinion affirmèrent que le gouvernement était débordé, car les litiges entre les citoyens et les administrations publiques se terminaient trop souvent devant le juge. Cela était dû au nouveau système de recours contentieux face à l'administration issu de la loi d'administration générale de 1994. De nombreux politiciens néerlandais avaient alors une opinion négative du système judiciaire. Ce fut dans les années 1990, à mesure que la criminalité montait et devenait un problème politique, que les journaux et les émissions de télévision s'intéressèrent de plus en plus aux affaires criminelles, mettant en lumière les procédés de la justice. Même s'il n'y eut pas d'équivalent du procès O.J. Simpson aux Pays-Bas, juges et tribunaux subissaient une pression croissante des médias et des politiques pour qu'ils rendent compte de la façon dont ils traitaient les affaires.

6. Il était dirigé par Charlotte Keijzer, juge qui travaillait alors de manière temporaire au ministère de la justice, et de M. Jan Jansenhoff, juge du district d'Arnhem et, à l'époque (1995), secrétaire de l'association néerlandaise des magistrats.

La justice n'avait pas, heureusement, que des détracteurs. En général, les juges s'abstenaient de participer aux débats politiques publics, ce qui renforçait le respect de l'opinion publique pour son système judiciaire. Cependant, les critiques ne cessèrent de se multiplier au cours des cinq dernières années, parmi les avocats, les chercheurs, les plaignants, mais surtout parmi les politiciens. Ces derniers laissaient souvent entendre que les tribunaux étaient inefficaces, notamment à cause de la durée – parfois plusieurs années – de l'instruction. Malgré les nouvelles technologies, et surtout une plus grande transparence de la jurisprudence, il y eu des cas de jugement légèrement incohérents pour des affaires semblables.

LES PRESSIONS ÉMANANT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Apparemment, le groupe « Avenir de la justice » arriva à point nommé au moment où le débat s'intensifiait entre les experts de la responsabilisation publique et ceux de la politique des services publics, remettant ainsi en question la position des juges au sein de l'organisation des tribunaux, et de leur traditionnelle indépendance. L'initiative d'« Avenir de la justice » avait deux buts : premièrement, entamer un débat entre juges sur les effets des changements sociaux sur le fonctionnement des tribunaux et des juges ; deuxièmement, établir un calendrier de mesures destinées à mettre en application le résultat de ces débats. Ce projet était financé par le ministère de la justice, et organisé avec un profil politique très bas, afin d'éviter tout commentaire ou toute interférence du monde politique. L'opération était dirigée par certains *stakeholders*, en l'occurrence une assemblée de juges de tribunaux régionaux et de cours d'appel. Elle commençait par des sessions de consultation avec les comités de gestion des tribunaux de justice, afin d'encourager la participation de chacune d'entre elle. Ensuite, on sollicita les points de vue des différents *stakeholders* (compagnies d'assurance, syndicats, employeurs, administrateurs, professeurs de droit, membres de l'administration publique, ministère public, sociologues du droit et spécialistes des technologies de l'information). On consulta aussi une centaine de juges pendant dix séances, sur des sujets comme le travail et l'organisation du système judiciaire. On fit également appel à Jaques Vennix, expert de la modélisation en groupe, afin d'optimiser les choix en matière de stratégie organisationnelle ⁷. Les résultats de cette première série de consultations furent présentés à tous les membres du système judiciaire. La troisième phase du projet consistait en une dernière série de quatorze discussions à travers le pays, avec la participation de 175 juges. Le résultat dégagé fut très clair : les magistrats interrogés reconnaissaient qu'il était nécessaire de changer de méthode, et qu'une réforme de l'organisation était nécessaire.

Pour les juges, les thèmes les plus importants étaient les quatre suivants.

Le premier sujet était celui de la coordination de la jurisprudence au sein des tribunaux et entre eux. Les juges participant à l'enquête estimaient qu'il fallait rendre la jurisprudence accessible au moyen des technologies de l'information. On aborda également les grandes lignes de l'amélioration du contenu de la jurisprudence.

Le second thème était celui de la qualité de la jurisprudence et de l'organisation des tribunaux. Les juges se concentraient habituellement surtout sur la qualité de leur travail, et non sur les questions d'organisation. Les juges estimaient donc que le traitement des

7. Vennix (J.A.M.), *Group Model Building : Facilitating Team Learning Using Systems Dynamics*, Chichester, 1996.

prises en examens ou des plaignants par le tribunal pourrait être améliorés, mais leur rôle dans cette évolution restait ouvert à discussion.

La troisième préoccupation était le fossé entre les juges et le personnel administratif. Tout en reconnaissant l'injustice de cet état de fait, de nombreux juges estimaient nécessaire, pour le changer, de définir clairement quelles étaient les différentes responsabilités légales et organisationnelles. Le malaise des juges quant aux relations de travail était généralement partagé par les membres du personnel administratif, qui demandaient en outre de meilleures possibilités d'avancement de carrière.

Enfin, le dernier point mis en avant était la nécessité d'un organe spécial doté de compétences administratives. De nombreux juges considéraient que le ministère de la justice était la source de leur mécontentement. Ils estimaient qu'il devrait exister un mécanisme institutionnel pour défendre leurs intérêts vis-à-vis du Parlement et du ministère, ainsi que pour communiquer avec les médias et le public sur tous les problèmes touchant le système judiciaire. Les membres de cette institution devaient posséder des compétences en gestion.

LA RESTRUCTURATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT

Après les conclusions du débat parlementaire, à la suite de l'enquête de la commission sur les méthodes d'investigation des procureurs, la Chambre basse demanda au ministre de la justice de l'époque, Sorgdrager, de mener une étude sur l'organisation et l'équipement du système judiciaire. En juin 1997, la commission « Leemhuis »⁸ fut créée et remis son rapport en janvier 1998. Ce dernier proposait une amélioration du fonctionnement de la justice, en ce qui concernait l'indépendance, la qualité et l'efficacité judiciaire. Les principaux problèmes étaient les relations entre le ministère de la justice et les juges, un manque d'organisation, une pénurie de personnel nécessaire pour développer et mettre en place les réformes nécessaires, un manque de dirigeant et de structures dotées d'un pouvoir décisionnaire. Le comité proposait l'instauration d'un Conseil supérieur de la justice, faisant office d'organisme public chargé de gouverner l'organisation judiciaire dans son ensemble, avec des prérogatives dans des domaines tels que la coopération judiciaire, les règles de gestion du personnel, le management par la qualité, les services publics, la nomination des juges, ainsi, bien sûr, que la gestion des locaux, de la sécurité de l'informatique et de l'information. Le Conseil avait également pour mission principale de négocier avec le ministère de la justice des fonds de fonctionnement et de les répartir entre les différents tribunaux. Il était composé de cinq membres : trois juges et deux experts en finance et en organisation. La commission Leemhuis proposait également de mettre en place un nouveau modèle de gestion pour les tribunaux. Ces derniers seraient dirigées par un comité composé de deux juges, du président, d'une personne chargée du management par la qualité (un juge) et du directeur de la gestion organisationnelle (un professionnel de la gestion). Ce comité entretiendrait des rapports hiérarchiques avec les juges et les tribunaux, ainsi qu'avec les membres des tribunaux locaux. Pour tout ce qui touchait son organisation, le tribunal devait rendre des comptes au Conseil⁹.

8. À cette époque, commissaire de la reine pour la province de Hollande-méridionale.

9. « Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie Leemhuis) », *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag, janvier 1998.

Une autre étape importante du processus de réforme fut la déclaration, rendue par le gouvernement des Pays-Bas, selon laquelle les propositions de la commission Leemhuis formeraient la base des changements apportés par la loi d'organisation de la justice, et que d'autres investissements pour les tribunaux seraient prévus dans le projet de renforcement de l'organisation judiciaire (*Project Versterking Rechterlijke Organisatie, PRVO*). Notons que cette décision fut l'aboutissement d'une négociation entre politiques et magistrats. Les politiciens étaient prêts à investir dans le système judiciaire à condition que ce dernier soit disposé à prendre ses responsabilités et rende des comptes sur son fonctionnement. Le *PRVO* démarra au printemps 1999, avec pour mission de mettre en place les idées développées par la commission Leemhuis en accord avec la décision du gouvernement.

Le *PRVO* s'efforçait d'amener le système judiciaire à évoluer vers un système de sphères organisationnelles séparées. Les projets de réforme touchaient des domaines tels la structure de décision et de direction, les conventions avec le personnel, le réseau informatique, les processus de travail, le management par la qualité, la cohérence des peines prononcées, les réglementations de la réception des plaintes, la procédure de divorce et d'application des règles de procédure administrative et civile ¹⁰. L'idée qui sous-tendait la réforme est la suivante : les juges devaient élaborer et mettre en place eux-mêmes les changements dans les domaines concernés. Par exemple, un comité de travail du *PRVO* élaborait un modèle pour les conventions de personnel au sein du système judiciaire et des équipes locales étaient chargées d'appliquer ce modèle au sein des tribunaux locaux ¹¹. Ces modifications ne pouvaient avoir qu'un caractère temporaire sans un changement dans la forme institutionnelle des tribunaux et des prérogatives des juges. Ce fut donc l'objet d'un nouveau projet de loi d'organisation judiciaire et d'une loi sur le Conseil d'administration judiciaire, soumise au Parlement en juin 2000.

LA NOUVELLE LOI D'ORGANISATION JUDICIAIRE

Le nouveau projet de loi proposait d'importantes modifications dans l'institution judiciaire. Tout d'abord, il s'agissait de légaliser une pratique qui s'était développée depuis la fin des années 1980 : l'existence d'un comité de gestion pour chaque tribunal particulier (tribunal régional, tribunal d'appel à l'exception de la Cour suprême) dans lequel siégeaient un président, des vice-présidents coordonnant les différents tribunaux locaux, et un administrateur général (qui n'était pas juge). Dans le cadre du projet de loi, ces membres étaient nommés pour une période de six ans par décret royal. Ce mandat limité dans le temps permet de ne pas reconduire une personne qui n'aurait pas rempli ses fonctions de manière satisfaisante. Le mandat est renouvelable pour six ans. Par rapport à l'ancien système de nomination à vie, le changement est révolutionnaire. Les comités de gestion ont pour mission l'entretien du réseau informatique, la gestion de l'information, les locaux, la sécurité, le management par la qualité et le personnel. Ils doivent par ailleurs veiller à l'uniformité des jugements rendus et à la qualité du raisonnement juridique. Dans ces domaines, tous les fonctionnaires, y compris les juges, sont subordonnés au comité de gestion même si ce dernier doit s'abstenir d'influer sur l'application des règles de procédure ou du droit dans des dossiers concrets.

10. PVRO, *Programmaplan*, avril 1999.

11. *Derde voortgangsrapportage PVRO, 1^e halfjaar 2000, van landelijk naar lokaal*, Amersfoort, 2000.

Le ministère de la justice a pour compétence de contrôler les activités du Conseil, ce qui contraignait ce dernier à tenir le ministère informé, et à rendre compte de ses dépenses et recettes. Le projet de loi prévoit que système budgétaire sera adopté par décret. Le gouvernement avait prévu d'accorder des fonds annuels en fonction du nombre de dossiers traités l'année précédente. Ce système avait pour but de stimuler les tribunaux, en évitant l'accumulation de dossiers en souffrance et en améliorant la productivité¹². Quoi qu'il en soit, l'introduction d'un système de gestion séparé et efficace de management par la qualité est considéré comme une condition nécessaire à la mise en place d'un système budgétaire.

Autre changement d'importance : l'intégration des tribunaux de *kanton* au sein des tribunaux régionaux. Il ne s'agissait pas de centralisation matérielle des activités de ces tribunaux, mais de la fin de leur existence en tant qu'unités organisationnelles séparées. Pendant près de dix ans, des juges de sous-juridiction résistèrent à la réforme¹³, sans parvenir, au final, à préserver leur culture organisationnelle locale, qui différait à bien des égards de celle des tribunaux régionaux. Les juges de *kanton* étaient des pragmatiques, ce qui était peut-être dû au nombre considérable de dossiers qu'ils avaient (et ont toujours) à traiter. Expliquer, par exemple, quels étaient les principes généraux du droit matériel dans des cas de divorce ou de dommages involontaires, était considéré par la plupart des juges comme une offense personnelle, même si ces principes avaient été définis par l'association des juges de *kanton*. Le pragmatisme de ces magistrats allait encore plus loin, puisqu'il suivaient bel et bien les recommandations du *PPD* pour la plupart des infractions au code de la route. Le terme d'« autonomie professionnelle » n'avait pas tout à fait le même sens pour un juge ordinaire et pour un juge de *kanton*, dont le savoir-faire organisationnel était beaucoup plus développé que celui de la plupart des juges de tribunal de région de l'époque.

Du point de vue territorial, la nouvelle loi permettait aussi un redéploiement souple des juges dans tout le pays. Légalement, n'importe quel juge pouvait remplacer un magistrat du même niveau, quelle que soit la juridiction. Cela permettait aux tribunaux d'envoyer des magistrats dans différents tribunaux, selon les besoins. En se fondant sur ces dispositions, il a été possible de transférer dans un tribunal un dossier d'un autre tribunal ou de déplacer les « gros » dossiers criminels sur certains tribunaux disposant de la capacité requise, au moment où la procédure juridictionnelle s'engage¹⁴.

Les magistrats ne cachèrent pas leur scepticisme quant au système budgétaire proposé¹⁵. Ils craignaient que leur autonomie professionnelle, voire leur indépendance, ne soient menacées par des considérations financières¹⁶. D'autres passèrent au peigne

12. *Commissie Meijerink, Recht van spreken, interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsvoering Rechtspraak*, La Haye, 1^{er} juillet 1999.

13. Méthode décrite par Pim Albers, dans sa thèse : *Met Recht Herzien, Een onderzoek naar de beleidsvoorbereiding en implementatie van de eerste en tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie*, Tilburg 1996.

14. On appelle un « gros » dossier une affaire qui demande plus de trente heures d'audience. Voir aussi : Freudenthal (Mirjam) and Langbroek (Philip M.), « Assignment of cases to the courts in the Netherlands », in Langbroek (P. M.), Fabri (M.) eds. and research directors, *Case Assignment to and within Courts, a comparative study in 7 countries*, Shaker Publishing, 2004, p. 167-191.

15. Voir : Hol (A.M.), « Wijsheid of efficiëntie, over de spanning tussen rechtspraak en management », in Langbroek (P.M.) e.a. eds, *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Utrecht/Zutphen 1998, p. 255-267. Les rédacteurs du *NRC-Handelsblad* (l'un des principaux quotidiens des Pays-Bas) craignaient que ce système budgétaire ne renforce le cynisme des fonctionnaires de justice, (éditorial du 17 août 1999).

16. *Ibid.* p 65. Doelen (F.C.J. van der), « Measuring the Quality of Judges, argues measuring the quality of the performance of judges by the courts does not have to interfere with their independence at all », in Fabri (M.) and Langbroek (P. M.) eds., *The Challenge of change in judicial systems, developing a public administration perspective*, IOS Press, 2000, p. 155-166.

fin les deux projets de loi du point de vue du droit constitutionnel¹⁷. Même le président et le procureur général de la Cour suprême s'émurent de la rapidité avec laquelle le gouvernement souhaitait obtenir l'approbation du Parlement pour les deux projets¹⁸. Les critiques n'émanèrent pas seulement des juristes ; certains sociologues du droit émirent des doutes sur les effets possibles de ces nouvelles dispositions sur les juges¹⁹. Néanmoins, les deux lois furent votées par le Parlement, même si le Sénat exprima certaines réserves. La promesse, faite par les politiques, d'augmenter le budget de la Justice, avait réussi à vaincre les positions traditionnelles sur la place de la justice au sein de l'organisation de l'État.

DES FONDS EN FONCTION DE LA PRODUCTION

Le Conseil supérieur de la justice et les tribunaux ne sont juridiquement pas des personnes autonomes : ils sont intégrés dans une organisation d'État et leurs finances font partie du système de comptabilité ordinaire, soumis à la loi de responsabilisation financière. Le décret sur les finances des tribunaux est par conséquent d'une grande importance pour clarifier les relations entre les tribunaux et le Conseil supérieur de la justice et entre ce dernier et le ministère de la justice.

Entre 2002 et mai 2005, ce nouveau système de comptabilité fut introduit dans les tribunaux. Le système de mesure la production (et le budget alloué en conséquence). Le système de financement passa d'une culture de financement (*input*) à une culture de résultats (*output*). Selon le nouveau système de financement, les tribunaux et le système judiciaire dans son ensemble reçoivent de l'argent en fonction du traitement d'affaires dans l'année précédant l'exercice budgétaire. Une petite partie du budget, cependant, est allouée en une somme globale pour des projets spécifiques et des coûts spécifiques de procédures judiciaires (par exemple, les factures des experts désignés par la cour). La production d'un tribunal est mesurée en fonction de 49 catégories de dossiers. On attribue à chacune de ces catégories un certain nombre de minutes (unité de temps), représentant la durée nécessaire moyenne pour que le tribunal traite un tel dossier. Cette quantité se fonde sur une moyenne empirique mesurée tous les trois ans. Les fonds attribués à chaque tribunal séparément sont donc calculés de la manière suivante : nombre de dossiers par catégorie multiplié par minutes par dossier multiplié par le prix à la minute. Il va sans dire que cette méthode nécessite dans chaque tribunal un système fiable d'enregistrement de production et de comptabilité.

Le Conseil supérieur de la justice reçoit des fonds du ministère de la justice (comme prévu par la loi budgétaire) selon la production totale de tous les tribunaux. Dans les rapports entre le Conseil supérieur et le ministère de la justice, le nombre de catégories de dossier a été réduit à onze, mais dans la relation entre le Conseil et les tribunaux, il reste à 49. Pour ces onze catégories, le ministre de la justice établit tous les trois ans le prix à la minute. Une des règles budgétaires est que chaque tribunal peut disposer d'une

17. Bovend'Eert (P.P.T.), Kortmann (C.A.J.M.), « Het Court-Packing Plan van het kabinet Kok », *Nederlands Juristenblad*, 2000, p. 1769-1775.

18. Kate (Th. B. ten), Haak (W.E.), « De modernisering van de rechtsprekende macht », *Nederlands Juristenblad*, 2000, p. 1607-1610.

19. Huls (Nick), « Wie bewaakt de eenheid en de kwaliteit van de derde macht ? », *Nederlands Juristenblad*, 2000, p. 1776-1777.

réserve budgétaire n'excédant pas 5 % du budget annuel. Si un tribunal perçoit plus qu'il ne dépense, l'argent est réintégré dans la comptabilité du Conseil supérieur de la justice.

L'un des aspects essentiels de ce mode de financement est que ce système, qui englobe le pays tout entier, a pour base de fonctionnement les tribunaux, afin d'éviter toute rigueur budgétaire pour les juges et les tribunaux.

ÉVALUATION DES QUATRE PREMIÈRES ANNÉES

Ces nouvelles dispositions ont été évaluées en 2007, en considérant plusieurs aspects organisationnels et professionnels. Cette évaluation a été menée sous la houlette de la commission « Deetman »²⁰. Dans ce cadre, l'étude (à laquelle l'auteur a participé), concernait le fonctionnement des organisations judiciaires, entre le Conseil supérieur de la justice et les juges²¹. Cette étude se proposait d'examiner de quelle manière le Conseil supérieur de la justice et les comités de gestion des tribunaux s'acquittaient de leur mission d'application du nouveau système de financement, et surtout de quelle manière les juges évaluaient cette nouvelle organisation du point de vue de la qualité du contenu de leur travail. Il est possible d'étudier la restructuration du système judiciaire sous divers angles, mais l'aspect qui a été retenu était celui de la quantité-qualité du travail judiciaire. En ce qui concerne la méthodologie, l'étude a eu recours à des questionnaires (2 900 questionnaires, 63 % de retour), l'auto-évaluation de 25 comités de gestion des tribunaux, des entretiens et des tables rondes avec presque 200 juges et des directeurs de tribunal²².

Cette enquête concluait que le Conseil supérieur de la justice et les comités de direction des tribunaux avaient lourdement investi dans la mise en place du nouveau système de mesure et de comptabilité de la production. Ils n'ont certes ménagé ni leur temps, ni leur peine pour l'élaboration et l'installation du nouveau système de management par la qualité, mais le rendement et les finances restaient leur priorité. Par exemple, le système de management par la qualité n'a été mis en place qu'un an après le système de financement. Pour les deux entités, le plus important était de montrer (aux politiciens) qu'ils étaient capables de gérer efficacement l'argent public. Ainsi, même entre 2002 et 2005, alors que le nouveau système était en cours d'installation, et que le budget de la justice était fondé sur d'autres facteurs que la seule production, les conseil supérieur et les comités étaient déjà dans une course à la productivité et aux délais d'instruction des dossiers plus courts. Le conseil supérieur était tout particulièrement concerné, dans la mesure où il avait découvert des différences de productivité d'un tribunal à l'autre ; il annonça donc qu'il récompenserait les accroissements de productivité locale par des hausses de budget.

Une autre réforme, qui avait déjà été mis en branle par le projet du *PVRO*, concernait la cohérence des jugements d'une région à l'autre. On établit des grandes orientations pour des procédures administratives et civiles, pour le paiement des pensions alimentaires, pour le montant des préjudices en cas d'accidents ; de même en procédure pénale, on commença à se fonder sur certaines règles émises par le ministère public pour

20. M. Wim Deetman est ancien ministre de l'éducation et l'actuel maire de La Haye (jusqu'en 2008). Voir aussi www.evaluatiero.nl. Surtout le rapport final : *Rechtspraak is kwaliteit*, décembre 2006.

21. Cette étude, menée par le Kpmg et la faculté de droit d'Utrecht a été publiée en néerlandais : Boone (Miranda), Langbroek (Philip), Kramer (Petra), Olthof (Steven) en Ravesteijn (Joost van), *Financieren en Verantwoorden, Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Boom Juridische Uitgevers, La Haye, 2007.

22. Le cadre de cet article ne permet pas de préciser tous les détails et les nuances de cette analyse.

mettre au point un « guide de recommandations » pour les condamnations. Par ailleurs, le conseil supérieur émit des propositions pour réduire les reports d'instruction (afin d'utiliser au mieux les capacités du tribunal, et réduire la durée moyenne d'instruction), même dans les dossiers pénaux.

Cependant, les juges subissaient une telle pression pour améliorer la production qu'ils travaillaient bien au-delà de leurs horaires, par loyauté envers leur tribunal. De même que les membres des comités de gestion des tribunaux, ils négligèrent souvent les programmes de formation ; bien qu'inscrits, ils n'allaient guère aux cours. Selon la nouvelle loi sur l'organisation de la justice, le comité de gestion doit veiller à améliorer la qualité du travail de la justice, mais aussi à la cohérence des jugements rendus. Nous avons demandé aux juges quelle marge de manœuvre ils estimaient avoir par rapport aux grandes orientations sur la procédure et le contenu des jugements. Les réponses sont assez divergentes. 34 % (N = 1270) des juges admirent avoir été convoqués pour rendre des comptes à ce sujet (devant leurs pairs ou devant le président du tribunal) ; 54 % estimaient néanmoins qu'ils se sentaient libres de ne pas tenir compte de ces orientations, même si 60 à 70 % indiquaient qu'ils ne s'en écartaient pas. Concernant les accords sur le contenu des jugements, presque 25 % (N = 1282) indiquaient qu'ils allaient être convoqués pour s'être éloignés des grandes lignes ; 74 % des juges estimaient se sentir en droit de ne pas en tenir compte, même si seulement 60 % des juges indiquaient qu'ils ne s'écartaient que très rarement de ces grandes orientations. Néanmoins, une enquête auprès des juristes et autres « requérants réguliers » (*repeat players*) révèle que la cohérence des jugements laisse encore à désirer. Les tribunaux restent assez imprévisibles. Au cours des entretiens, cependant, les juges se sont plaints de ne pas disposer de suffisamment de temps pour aller au fond des dossiers, et que les écarts constatés vis-à-vis des directives proposées par le conseil étaient souvent la conséquence de la recherche d'un meilleur rendement.

Autre aspect étonnant dans l'interprétation de ces résultats : l'augmentation globale de la productivité entre 2002 et 2005, qui n'a été que de 8 %, soit une moyenne de 2 % par an, augmentation surtout concentrée dans le domaine des petits litiges/petits délits (anciens tribunaux de *kanton*) des tribunaux de première instance, où la productivité a explosé : environ 8 % les deux premières années, puis moins les deux années suivantes, à cause peut-être de l'accroissement du personnel dans les tribunaux depuis 2001²³. Cependant, les politiciens ont tenu leur promesse : le système judiciaire a été l'une des rares branches du secteur public qui n'a pas subi de coupe budgétaire. Nous avons rencontré de nombreux juges qui se plaignent des pressions au travail, face pourtant à des résultats assez bas en terme de production. Comment, dès lors, expliquer ce sentiment de crainte ou de rejet de la nouvelle gestion ?

Cette étude permet de mettre en lumière un processus continu, depuis la restructuration du fonctionnement des tribunaux avec la *PVRO*, aux tribunaux desquels les juges sont davantage impliqués du point de vue de l'organisation, au sein de leur juridiction. Les tribunaux ont réalisé de grands progrès dans leur restructuration. Ce sont devenus des organisations gérables et ce seul résultat devrait être apprécié comme un changement nécessaire face à l'immense pression exercée par la société sur les tribunaux, via les médias et le monde politique. Cependant, il existe aussi une ombre au tableau.

23. Voir Heide (W. vander) and Molenaar (D.E.G.), « Personeel en uitgaven rechtspraak », in Erp (J.G. Van) ed., *Kwantitatieve Ontwikkelingen Rechtspraak 2000-2005, Informatie ten behoeve van de Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Macht*, WODC, La Haye, Cahier 2006-10, table 5.3. L'augmentation entre 2001 et 2002 fut de 1300 employés (équivalent plein temps) ; de 2002 à 2003, 498. En 2005 le système judiciaire (juges et employés) comptait 8 174 employés. Le personnel administratif des tribunaux n'est pas comptabilisé dans ces statistiques.

De nombreux présidents de tribunaux de première instance interrogés nous ont confié qu'ils se réjouissaient de voir qu'une bonne partie de la vieille génération de magistrats, souvent considérés comme des juges assez têtus, partait à la retraite. Nous assistons donc à un processus de rajeunissement du système judiciaire néerlandais avec l'arrivée de jeunes stagiaires ou des recrues provenant de cabinets d'avocats. Ces nouveaux venus s'intègrent dans une structure en pleine mutation où le conformisme, la peur de voir un jugement annulé en appel²⁴, et peut-être même d'une mauvaise image dans les médias est devenue omniprésente ; tout ceci non sans provoquer quelque ressentiment. Dans un passé récent, seule une grosse erreur judiciaire a défrayé la chronique (celle du meurtre du Parc de Schiedam²⁵) ; pourtant les débats publics vont bon train sur la justesse des jugements rendus dans les affaires criminelles. De nombreuses émissions de télévision ont été consacrées à d'autres erreurs judiciaires et pointent certains jugements considérés comme trop laxistes. Tout ceci met bien en lumière la crise d'autorité que traverse le système judiciaire.

Il semble, d'après notre étude, que les juges se sont « fonctionnarisés » depuis que la réforme a été mise en place. Il existe, bien sûr, des différences entre les juridictions, entre les tribunaux, et surtout entre les juges ; mais il s'agit d'une tendance globale. Face aux défis sociaux exaltants que devait relever la justice, la solution apportée par les règles d'économie de marché appliquée au système judiciaire ou le rôle du Conseil supérieur et des juges dans les comités de direction des tribunaux provoquent un certain désenchantement. À ce jour, le Conseil a changé de cap et met désormais l'accent sur la nécessité d'une justice de qualité ; mais du point de vue de l'indépendance de la justice – non comme principe constitutionnel, mais au niveau du comportement du magistrat – il est décevant de voir à quel point juges et administrateurs des tribunaux sont devenus sensibles aux attentes, parfois implicites, de leurs supérieurs. Les juges néerlandais et le Conseil supérieur de la justice sont les fonctionnaires les plus loyaux du ministère de la justice. Nul ne s'est ému lorsque le gouvernement, en réaction aux conclusions du rapport Deetman, a déclaré l'été dernier qu'il fallait bien mettre l'accent sur une justice de qualité... mais sans relâcher ses efforts pour une meilleure efficacité²⁶. À cet égard, la nouvelle organisation judiciaire aux Pays-Bas suit les recommandations de C. Guarneri et P. Pederzoli, selon lesquels une solution à la tension montante entre justice et politique passe nécessairement par un équilibre entre un contrôle limitant du pouvoir de la justice et la garantie de son indépendance²⁷. Les deux auteurs craignent de voir les juges détenir un pouvoir politique trop grand, s'appuyant sur la constitution. Actuellement, le système judiciaire néerlandais ne donne pas une telle place aux juges, mais il est possible qu'un jour il soit nécessaire de définir clairement les rapports entre justice et politique.

*
* *

24. Il s'agit d'un des critères d'évaluation de qualité.

25. Le viol et le meurtre de Nienke Kleiss dans un parc de Schiedam remontent à juin 2000. La description du meurtrier faite par Maikel, alors âgé de onze ans, ne correspondait pas au signalement de Cees B., pédophile, arrêté par la suite. B. avait initialement avoué les faits qu'on lui reprochait et l'affaire n'a été rouverte qu'après que le véritable auteur du crime se soit dénoncé. (NDT)

26. *Kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie*, lettre du 27 juin 2007 à la Chambre, p. 18.

27. Guarneri (Carlo) and Pederzoli (Patrizia), *The Power of judges*, Oxford 2001, p. 191-196. Cette crainte est sans doute justifiée par leur expérience en Italie.

Utilité des tribunaux contre confiance dans les professionnels

De nombreuses raisons ont motivé l'entrée en vigueur de la loi d'organisation judiciaire. Une réforme de l'appareil judiciaire des Pays-Bas était absolument nécessaire, afin de doter le pays d'une structure de décision et d'organisation, au niveau national et local. Sans cette structure, la justice et les tribunaux seraient sans défense face aux médias et même face aux politiciens.

Cependant, sous la double pression de financements liés à la production et de la nouvelle organisation hiérarchique de reddition de comptes, le Conseil et les comités de direction se sont transformés en organismes orientés vers la seule production. De nombreux magistrats, dirigeants de tribunaux, ou simples juges, se sont révélés très sensibles aux attentes de leurs supérieurs, et influençables à diverses pressions. La mise en place d'une politique de *New Public Management* au sein du troisième pouvoir a donc permis de mettre en lumière un danger : celui de voir des juges-administrateurs incapables de résister aux pressions économiques, et des juges d'instruction plus conformistes qu'audacieux. On peut s'étonner du fait qu'à ce jour aucune atteinte à l'indépendance de la justice, telle que garantie dans la Constitution néerlandaise ou la Convention européenne des droits de l'homme, n'a eu lieu, et que les juges ne portent pratiquement jamais plainte devant le tribunal administratif en tant que fonctionnaire. Le Conseil supérieur de la justice et les juges administrateurs des tribunaux tentent d'améliorer les capacités professionnelles des juges et du personnel des tribunaux – ainsi que les compétences de gestion des juges administrateurs – afin de renforcer l'autonomie des tribunaux. Pour diriger tous ces efforts, il est nécessaire de multiplier les interactions entre la justice et la société civile. Faute de résultats, le système judiciaire néerlandais risque de passer du statut de troisième pouvoir à celui d'« autorité » parmi d'autres et risque même de perdre ce statut sous la pression des médias. Néanmoins, devant le succès obtenus lors des tentatives de restructuration et de responsabilisation, la justice a toutes les chances de renforcer sa position par rapport à l'État et à la société civile des Pays-Bas.