

L'équilibre de l'organisation juridictionnelle ; une recherche sur le rôle des principes de l'État de droit classique et du « new public management » dans le cadre de l'organisation juridictionnelle aux Pays-Bas, en France et en Allemagne

Elaine MAK

Maître de conférences, Université de Rotterdam

RÉSUMÉ :

Le débat sur la réforme de l'organisation juridictionnelle dans les systèmes juridiques des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne est caractérisé par un mélange de deux types d'arguments. Des principes pour la régulation du pouvoir dans l'État, qui concernent la légitimité de l'organisation juridictionnelle dans la perspective de l'« État de droit classique », doivent être compensés par des principes visant la réalisation d'une organisation « optimalement transparente et efficace », lesquels sous-tendent la légitimité qui dans des années récentes a été découverte dans une perspective de « new public management » sur l'ordre social de l'« État de droit ». Une première démarche pour clarifier le cadre de référence pour les débats est faite, dans la présente recherche, par l'observation de la progression des principes du « new public management » dans le contexte de l'évolution des conceptions de l'« État de droit » et de la « constitutionnalisation » du droit dans les ordres juridiques mentionnés.

Le débat sur la réforme de l'organisation juridictionnelle dans les systèmes juridiques des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne est caractérisé par un mélange de deux types d'arguments. Des principes pour la régulation du pouvoir dans l'État, qui concernent la légitimité de l'organisation juridictionnelle dans la perspective de l'« État de droit classique », doivent être compensés par des principes visant la réalisation d'une organisation « optimalement transparente et efficace », lesquels sous-tendent la légitimité qui dans des années récentes a été découverte dans une perspective de « new public management » sur l'ordre social de l'« État de droit ». La nature différente des arguments fondés sur les deux types de principes et leurs incidences sur l'organisation juridictionnelle, toutefois, n'ont pas encore été reconnues de manière suffisante dans les débats aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. Une première démarche pour clarifier le cadre de référence pour les débats est faite, dans la présente recherche, par l'observation de la progression des principes du « new public management » dans le contexte de l'évolution des conceptions de l'« État de droit » et de la « constitutionnalisation » du droit dans les ordres juridiques des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne.

Dans un premier temps, l'interaction entre les types différents de normes de référence pour l'organisation juridictionnelle dans l'« État de droit » a été analysée à la lumière des deux paradigmes relatifs à l'organisation juridictionnelle. Une première série de normes de référence est exprimée dans le paradigme de l'« État de droit classique », dans lequel l'« indépendance » et l'« impartialité » figurent en tant que normes de base pour l'organisation juridictionnelle. Une seconde série de normes de référence trouve son origine dans le paradigme du « new public management », dans lequel les normes de « transparence » et d'« efficacité » de l'organisation de l'État se manifestent à côté des normes de l'« État de droit classique ». Les rapports entre les paradigmes n'ont pas encore fait l'objet de recherches approfondies. Nous avons constaté que le paradigme du « new public management » est venu extrapoler le paradigme de l'« État de droit classique » pour la discussion sur l'organisation juridictionnelle. Les normes de référence de l'« État de droit classique » ont gardé une place dans ce nouveau paradigme. Toutefois, dans le cadre « juridique » de référence, qui est constitué par les « principes » pour l'organisation juridictionnelle, ces normes de référence sont confrontées à un nouveau groupe de normes de référence qui ont obtenu le statut de « principes » pour l'organisation juridictionnelle : il s'agit des principes du « new public management » ou d'« exigences de qualité »

pour l'organisation juridictionnelle. Dans beaucoup de cas, les deux types de normes de référence semblent se compléter ou se renforcer réciproquement : une justice « indépendante » et « impartiale » réalisée par la séparation des pouvoirs et par la répartition « territoriale » des compétences judiciaires est en harmonie avec les principes qui exigent une organisation juridictionnelle « transparente » et « efficace ». Dans d'autres cas, toutefois, les deux types de normes de référence semblent entrer en conflit : des nouvelles mesures visant la réalisation d'une organisation juridictionnelle plus « transparente » et plus « efficace » peuvent faire découler des tensions par rapport aux principes de l'« État de droit classique », par exemple dans le cas de la réalisation d'une plus grande « spécialisation » dans l'organisation juridictionnelle. Une possibilité pour évaluer les deux types de normes de référence dans les débats sur la réforme est réalisée en les rendant compatibles, dans le paradigme du « new public management », grâce à la « constitutionnalisation » par laquelle des normes de références sont définies comme « principes ». Les participants aux débats qui favorisent l'optimalisation des principes de l'« État de droit classique » devront accepter que la concrétisation de ces principes ne peut se faire, dans le nouveau paradigme, que par un équilibre par rapport aux principes du « new public management ». Les participants qui favorisent l'optimalisation des principes du « new public management » devront prendre en compte, lors de la concrétisation de ces principes, le « noyau dur » de principes de l'« État de droit classique ». La redéfinition et la maximalisation de la légitimité de l'organisation juridictionnelle qui peuvent être réalisées de cette manière, dans les systèmes juridiques sélectionnés pour la recherche, sont exprimées dans la « Constitution » au sens formel.

Dans un second temps, nous avons analysé l'aménagement constitutionnel des principes pour l'organisation juridictionnelle dans les systèmes juridiques des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne. Par la consécration dans une « Constitution », des « principes » peuvent obtenir le statut de normes de valeur formellement constitutionnelle. Par cela, ces principes serviront en tant que normes de référence pour les autorités investies de compétences normatives relatives à l'organisation juridictionnelle dans la recherche de nouvelles solutions pour cette organisation. Le sens des dispositions constitutionnelles est déterminé au moyen de l'interprétation de ces dispositions par le législateur, par le pouvoir réglementaire et par le juge. Plusieurs facteurs ont une incidence sur l'évolution des cadres constitutionnels au sens formel pour l'organisation juridictionnelle aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. Nous avons distingués : la « rigidité » de la Constitution ; le rôle d'un « contrôle de constitutionnalité » dans un système juridique ; le rôle du droit international dans un système juridique interne. Ces facteurs ont des incidences sur la modification, la protection et l'harmonisation du domaine constitutionnel de la production des normes pour l'organisation juridictionnelle. Le recul pris par le législateur concernant l'élaboration des normes, et la croissance du contrôle judiciaire à la lumière des développements de constitutionnalisation et d'internationalisation, ont donné une impulsion au rôle du juge dans la procédure de concrétisation des principes relatifs à l'organisation juridictionnelle dans le droit constitutionnel positif.

La trame d'analyse pour déterminer l'incidence des principes de l'« État de droit classique » et des principes du « new public management » dans le cadre de l'organisation juridictionnelle aux Pays-Bas, en France et en Allemagne a été esquissée ensuite, et elle a été traduite en un modèle pour expliquer le choix des solutions relatives à l'organisation juridictionnelle dans chacun de ces systèmes juridiques. Les différents types de principes d'organisation juridictionnelle dans le cadre de normes formellement constitutionnelles qui visent la réalisation de solutions « légales » pour l'organisation juridictionnelle, ainsi que l'évolution de l'équilibre de principes dans le cadre sous-jacent de normes matériellement constitutionnelles qui visent la réalisation de solutions « légitimes » pour l'organisation juridictionnelle, entretiennent une relation de dépendance par rapport à la « rigidité » ou la « flexibilité » du cadre constitutionnel au sens formel. Cette « rigidité » ou « flexibilité » détermine dans quelle mesure les options des producteurs de normes concernant le choix d'une solution spécifique pour l'organisation juridictionnelle sont limitées par l'équilibre constitutionnel de principes formalisés dans la Constitution. La mesure de « rigidité » ou

« flexibilité » du cadre constitutionnel dans un système juridique est le résultat de l'interaction des facteurs distingués ci-dessus, qui ont une incidence sur le classement constitutionnel des principes. L'analyse a démontré que ces facteurs ne contribuent pas dans la même mesure à la « rigidité » ou « flexibilité » du cadre constitutionnel. Le contenu et le détail des dispositions constitutionnelles et la possibilité d'une révision constitutionnelle forment les facteurs les plus importants concernant la « rigidité » ou « flexibilité » du cadre constitutionnel au moment de l'introduction de la Constitution. Dans l'évolution de systèmes juridiques, toutefois, des mécanismes de contrôle juridictionnel forment des indications plus importantes que ces deux facteurs pour la détermination de la place d'un système juridique sur le continuum de « rigidité » et de « flexibilité » du cadre constitutionnel. Avec ces constatations, nous avons entamé une recherche sur les solutions aux problèmes de l'organisation juridictionnelle dans les États de droit modernes des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne. Les problèmes analysés concernaient la délimitation de l'activité judiciaire, la gestion des juridictions, et la répartition des compétences judiciaires.

Les principes pour l'organisation juridictionnelle dans les systèmes juridiques des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne ont ainsi été réunis dans un cadre de référence commun. Ils peuvent être balancés dans les débats concernant la modernisation de l'organisation juridictionnelle, dans lesquels les principes de l'« État de droit classique » sont mis en équilibre avec des principes du « new public management ». La garantie des valeurs fondamentales pour la régulation du pouvoir dans l'« État de droit » se trouve confrontée à l'attention récente portée sur l'« efficacité » dans les ordres juridiques modernes. Le cadre constitutionnel et les facteurs d'incidence sur l'évolution de ce cadre forment la base pour une réévaluation constante de l'équilibre des principes visant la légitimation de l'organisation juridictionnelle par la garantie de l'« autonomie » du droit et des principes visant la légitimation de l'organisation juridictionnelle par la réalisation de « responsabilité » vis-à-vis des souhaits formulés par la politique et par la société.