

Mieux administrer la justice pour mieux juger

Synthèse générale de la recherche
Loïc Cadiet, Jean-Paul Jean, Hélène Pauliat

Mieux administrer la Justice pour mieux juger. Le projet de recherche MAJICE (2009-2011) conduit par les équipes des universités de Limoges, Poitiers et Paris 1 pour l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) dans le cadre du programme de recherche *Gouverner et administrer*¹, a voulu analyser de façon transversale trois disciplines fondatrices du système juridique français : le droit administratif, le droit pénal et le droit civil. Il s'agissait d'étudier comment les points communs et les spécificités de ces trois branches pouvaient influencer sur l'administration de la justice dans chacun de ces domaines. Le périmètre étudié pouvait ainsi servir de support à la comparaison avec d'autres pays européens de tradition juridique et de culture administrative différentes mais où les questions se posent de façon similaire, eu égard aux objectifs fixés et aux attentes des justiciables et des réponses apportées par les juridictions, notamment en termes d'efficacité et d'amélioration de la qualité du service rendu au citoyen.

La question de l'évaluation de la qualité de la prestation de la Justice en tant qu'institution est particulièrement délicate car ce n'est pas le fond de la décision du juge en tant qu'acte marqué du sceau de l'indépendance qui peut être concernée par l'étude, mais les conditions dans lesquelles elle est préparée, rendue et exécutée. L'une des interrogations de la recherche était donc de définir dans quelle mesure l'environnement dans lequel intervient la justice est susceptible d'avoir une influence sur l'acte de juger.

Le choix de la comparaison de la justice française avec un système historiquement proche sur le plan organisationnel du fait de son héritage napoléonien, celui des Pays-Bas, et un système de *common law*, celui du Royaume-Uni, correspond à un axe fort de la recherche. La tradition jacobine de notre système juridique, la conception du service public à la française doivent se mesurer, vu du côté du citoyen, à d'autres pays plus attachés à la place institutionnelle et au rôle du juge et qui s'appuient sur des logiques parfois différentes ; ce, d'autant plus que dans l'espace judiciaire européen, mais aussi bien au-delà, l'idéologie du *new public management*, que d'aucuns situent dans une offensive néolibérale², sert de support à des concepts, des outils et des méthodes qu'intègrent la plupart des systèmes judiciaires, incarnés en France à travers la RGPP (révision générale des politiques publiques)³.

Ce processus avance tout à fait différemment dans les pays objets de l'étude compte tenu de l'histoire de chacun, de leur culture administrative, de la tradition judiciaire plus ou moins intégrée dans un système étatique, du niveau de leurs moyens. L'exercice délicat

1

¹ Directeurs scientifiques : Hélène Pauliat, OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques de Limoges) ; Loïc Cadiet, CRPJ (Centre de Recherches sur la Justice et le Procès de Paris I) ; Jean-Paul Jean, EPRED (Equipe Poitevine de Recherche et d'Encadrement Doctoral en sciences criminelles de Poitiers). Secrétariat scientifique : Aurélie Binet-Grosclaude, docteur en droit, chargée d'étude, Universités de Paris 1 et Poitiers ; Caroline Foulquier, maître de conférences, Université de Limoges.

2

¹ A. Garapon, *La raison du moindre Etat, le néolibéralisme et la justice*, O. Jacob, 2010.

3

¹ *La révision générale des politiques publiques*, RFAP, n° 136, 2010.

consistant à intégrer dans une même étude une perspective comparée entre le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France permet de voir si les perspectives managériales de la justice peuvent se poser dans les mêmes termes dans des pays où les réformes des systèmes judiciaires se déroulent dans des contextes et *habitus* aussi différents. Cette approche rejoint celle retenue en sociologie des organisations par Philippe d'Iribarne il y a plus de vingt ans⁴. Ce chercheur avait comparé les modes d'organisation du travail de trois pays, les États-Unis, les Pays-Bas et la France, à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Pour résumer son analyse à grands traits, aux États-unis domine la *culture du contrat* ; des objectifs sont fixés très précisément avec des résultats attendus, pragmatisme et sanction du non-respect du contrat sont la règle dans un rapport permanent entre coût et efficacité. Aux Pays-Bas domine la *culture du consensus* ; tous les acteurs sont associés sur la définition des objectifs et la méthode pour les réaliser, dans une démarche de progrès, avec le recours à des outils d'évaluation sophistiqués. Dans ce système où il est difficile de se situer en tant qu'opposant, les agents sont insérés dans un réseau dense et s'inscrivent dans une logique de comportements attendus. En France, domine la *culture de l'honneur* ; les décisions sont prises au niveau central, par le représentant de l'État ou par le chef d'entreprise, mais ensuite les autres acteurs, chacun à leur niveau, conservent leur point de vue et adaptent la mise en œuvre des orientations données à leur façon, selon leur propre conception et une logique de l'honneur et du travail bien fait.

Si l'on assimile le Royaume-Uni aux États-unis, encore plus depuis les réformes des services publics des années Thatcher et des années Blair, l'on peut mesurer, au niveau des systèmes judiciaires, ce qui peut rapprocher et séparer ces trois modèles-types. Entre un système étatique de droit continental imprégné de la culture de service public comme la France et un système de *common law* marqué par l'importance donnée au secteur privé et l'externalisation des services de l'Etat ; entre la centralisation et l'idéologie forte du « service public à la française » et le pragmatisme néerlandais et britannique du « *what works* ? ».

Par-delà les différences fondamentales entre cultures et systèmes judiciaire et juridique de ces trois pays, la recherche met en évidence, comme le souligne aussi la CEPEJ dans ses travaux⁵ qui concernent l'espace judiciaire des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe⁶, qu'il existe bien aujourd'hui une culture commune dominante pour *administrer et gérer*, celle de la *performance* et de *l'efficacité*, concepts désormais incontournables pour les responsables des juridictions, à travers notamment les politiques issues du *new public management*, les outils du *benchmarking* et du *case management*. Schématiquement, on peut considérer que l'influence des modèles anglo-saxons, la rationalité gestionnaire des Pays-Bas,

4

¹ *La logique de l'honneur*, Le Seuil, 1989.

5

¹ *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité*, éd. du Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ n° 12, 422 p, octobre 2010 ; <http://www.coe.int/cepej>

6

¹ Le rapport intègre des éléments résultant des activités scientifiques des co-directeurs de la recherche pour le Conseil de l'Europe. Au sein de la CEPEJ, J.-P. Jean préside le groupe des experts Evaluation du Conseil de l'Europe auteur des rapports 2004 à 2010 *Systèmes judiciaires européens* et est co-auteur avec H. Jorry du rapport *Les enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers des tribunaux*, Les études de la CEPEJ, n° 15, 2011 ; H. Pauliat est co-auteur avec L. Berthier du rapport *Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe*, Les études de la CEPEJ n° 10, 2009 ; ils ont contribué avec L. Cadiet à l'ouvrage *La qualité des décisions de justice*, Les études de la CEPEJ n° 4, Actes du colloque de Poitiers, 2007.

des pays d'Europe du Nord, plus largement l'idéologie du pragmatisme, l'obsession du calcul et de la réduction des coûts, le service effectif rendu au « client » inspirent les méthodes de modernisation et d'évaluation des systèmes judiciaires, avec une influence déterminante sur les saisines et les méthodes de travail des juges. Les axes de résistance à ces orientations se situent dans la défense d'une conception plus traditionnelle de la fonction du juge centrée sur l'acte de juger et plus indifférente à l'effectivité des décisions, moins centrée sur le citoyen-usager qu'au respect de savants équilibres avec les professionnels de la justice au premier rang desquels les avocats, conception qui domine historiquement le modèle des pays latins d'Europe du Sud.

Mais l'idéologie gestionnaire, tout comme la conception du procès équitable de la Cour européenne des droits de l'homme fondée sur la notion de délai raisonnable de l'article 6 de la Convention ESDH, ramènent inéluctablement à une confrontation nécessaire entre les deux finalités de justice : rendre des décisions en toute indépendance, mais dans des conditions de forme, de délai et de coût qui correspondent à des critères de qualité et d'efficience se situant à un niveau satisfaisant pour le citoyen-contribuable. Ce rapprochement des systèmes s'effectue d'autant plus rapidement que tous sont confrontés à des flux croissants de contentieux auxquels ils ne peuvent faire face que par le développement des modes alternatifs de résolution des litiges, la contractualisation et l'investissement dans les nouvelles technologies de l'information qui transforment l'environnement du juge et de ses collaborateurs. La tension entre ces deux finalités, respect de l'indépendance de la décision du juge, mais ingérence croissante dans tout son environnement immédiat pour une amélioration du fonctionnement de la justice, traverse les débats menés au sein du Conseil de l'Europe que l'on peut notamment mesurer dans les rapports de la CEPEJ et les recommandations issues des rapports du Conseil consultatif de juges européens⁷.

Des choix conceptuels

La recherche a retenu une approche strictement définie du concept d'administration de la justice. Il s'agit de la gestion du service public et non le fait de rendre des décisions juridictionnelles. Il doit être affirmé clairement que la fonction d'administration est au service de l'acte de juger⁸. La Justice, confrontée au défi de la quantité d'affaires à juger⁹, doit améliorer son organisation et ses processus de production des décisions¹⁰, dans un objectif d'amélioration de l'efficience et de la qualité, se soumettant à des procédures

7

⁷ *La qualité des décisions de justice*, Actes du colloque de Poitiers, Conseil de l'Europe, Etudes de la CEPEJ n° 4, 2007 ; Conseil de l'Europe, *Recommandation (2010)12 du 17 novembre 2010 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*.

8

⁸ *Une administration pour la justice* (J-P. Jean et D. Salas dir.) *Revue française d'administration publique* n° 125, La Documentation française, 2008.

9

⁹ L. Cadiet, « La justice face aux défis du nombre et de la complexité », *Les Cahiers de la Justice*, 2010/1, ENM et Dalloz, p. 13.

10

¹⁰ H. Pauliat, *Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice...*, CIAJ, *Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action ?*, n° 13, p. 305.

d'évaluation de ces processus et de la prestation servie au citoyen¹¹. L'administration de la justice est ici comprise comme un instrument du « mieux juger », en déterminant dans un premier temps qui est responsable de l'administration et de la gestion des tribunaux, avec quels moyens humains et financiers, selon quelles procédures, quels sont les objectifs et les résultats énoncés. L'analyse a été développée dans un second temps à partir des textes applicables, des plans de réforme, des outils d'évaluation disponibles, des entretiens et visites sur place, à la fois dans les ministères, les organismes de recherche et les juridictions. Mais il convient de préciser clairement que, pour les enseignants-chercheurs en charge des lignes directrices de recherche, il a été posé comme postulat évident, que, contrairement à certains discours strictement gestionnaires, la culture du résultat dans une approche fondée uniquement sur le chiffre et des objectifs de quantité ne pouvait servir d'horizon indépassable à la Justice dans un Etat de droit. La « production » de la justice a un sens. Les millions de décisions rendues par an dans chacun des trois pays étudiés le sont dans un cadre procédural précis, et jouent un rôle déterminant dans la régulation sociale. Mais l'administration de la justice ne doit pas trouver son origine et son résultat dans l'encadrement prévu par la Loi organique relative aux lois de finances en France.

L'administration de la justice ne peut en effet se réduire à une vision technocratique. Administrer la justice, opération sans doute complexe, n'est pas une activité banale et le principe d'indépendance des juges est à l'origine d'une auto-administration des juridictions ou d'une soumission de l'organe gestionnaire aux décisions des juges. Cette même perception dans les trois pays étudiés se traduit par des approches conceptuelles et organisationnelles sans doute différentes à l'origine, mais aussi par des réalités fonctionnelles qui se rapprochent du fait d'un processus accéléré de réformes qui, dans chacun des trois pays étudiés, transforme profondément l'organisation et le fonctionnement des juridictions.

La notion d'administration de la justice en France est sans doute conceptualisée sur le plan théorique, ce qui n'est absolument pas le cas aux Pays-Bas, mais les jurisprudences traduisent un usage empirique. Si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tend à retenir de cette notion une approche très large, englobant le rendu de la décision, mais ne délaissant pas l'environnement dans lequel le juge est amené à statuer, le droit français connaît des évolutions. Il s'agit avant tout d'organiser le fonctionnement de la justice. La gestion d'une juridiction est devenue un sujet essentiel de discussion au sein de l'institution, tout comme est parfois soulevée la question de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature en ce domaine par rapport aux compétences du Ministre de la justice. Et ce n'est sans doute pas un hasard si le Conseil constitutionnel a érigé la bonne administration de la justice en objectif de valeur constitutionnelle, utilisée désormais tant dans une logique gestionnaire que dans une logique juridictionnelle. Qui dit administration de la justice dit rendre des comptes de cette administration. Les approches sont alors diverses selon les Etats étudiés. Si la France retient, dans chaque loi de finances, des indicateurs, des résultats à atteindre, des objectifs..., l'Angleterre ne connaît pas de débats au Parlement sur les dépenses de justice. Il faudra rendre des comptes pour justifier de l'efficacité de la dépense. Sur le plan organisationnel, les trois Etats divergent également, mais en raison de leurs traditions et de leur culture. Pendant longtemps, il n'y avait pas de ministre de la justice en Angleterre. La gestion administrative est spécifique aux Pays-Bas, avec un conseil

11

¹ J.-P. Jean et H. Pauliat, « L'administration de la justice en Europe et l'évolution de sa qualité », *D.*, 2005, chr., p. 38.

d'administration dans les cours de district et un manager. La France réfléchit à un modèle d'organisation différent, qui succèderait aux services administratifs régionaux (SAR).

Si le pragmatisme domine aux Pays-Bas et en Angleterre, la France demeure liée à une conception très institutionnelle de la justice, sans trop savoir tirer les conséquences de la double fonction de la justice, service public et autorité constitutionnelle. Ces approches différentes traduisent également des dissemblances dans les actes d'administration de la justice. La notion de « mesure d'administration judiciaire » tient une place grandissante dans le fonctionnement de la justice française, l'approche pragmatique au Royaume-Uni et aux Pays-Bas semble accorder moins d'importance à cette question. La France a réfléchi, tant sur le plan théorique que jurisprudentiel, à des critères de distinction entre actes d'administration ou de gestion de la justice, et actes d'administration judiciaire, s'interrogeant sur les possibilités de recours à leur encontre. Les mesures d'administration de la justice ne peuvent être contestées aux Pays-Bas, mais sont contestables en principe au Royaume-Uni, sans substrat juridique fort. La conception normative est donc fortement présente en France, alors que le pragmatisme et l'adaptation sont de mise aux Pays-Bas et en Angleterre. Revient alors la question centrale: le magistrat doit-il être l'administrateur de sa juridiction?

Le concept de contractualisation, usuel en France, est difficilement compréhensible aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Une approche pragmatique s'est imposée dans le cadre de la recherche pour appréhender des évolutions marquantes des systèmes judiciaires contemporains, et deux acceptions ont été retenues.

D'une part, les chartes, accords, conventions, permettant une organisation procédurale entre les différents acteurs, en particulier les responsables des juridictions et les avocats pour améliorer la « fluidité » des procédures et la bonne organisation du fonctionnement des tribunaux, mais aussi entre les juridictions et l'Etat. C'est le cas, par exemple, en Angleterre et au Pays de Galles, où les juridictions judiciaires négocient une fois par an avec l'Etat des « contrats d'objectifs », par lesquels elles s'engagent à obtenir un résultat déterminé à une date convenue en échange de moyens supplémentaires pour y parvenir (crédits, personnels, locaux, informatique, etc.). Il en est de même aux Pays-Bas où les négociations annuelles ont lieu avec le Conseil pour la Justice, institution intermédiaire entre l'Etat et les juridictions. La France, quant à elle, connaît un développement plus thématique des contrats d'objectifs qui sont passés entre les juridictions et l'administration centrale du ministère de la Justice sous la forme, par exemple, de contrats de résorption des stocks.

Le contrat est aussi parfois utilisé comme une politique publique au niveau local, par exemple, dans le cadre de partenariats entre la police et les autorités de poursuites. Cette pratique est présente en Angleterre dans le traitement de certaines infractions, mais aussi aux Pays-Bas où elle prend la forme de contrats d'objectifs entre la police et le parquet, et de programmes sur des thèmes sélectionnés. La France est, en revanche, la seule à disposer d'un système de Maisons de justice et du droit et de Conseils départementaux d'accès au droit.

Pour ce qui est des accords entre les juridictions et les parties, les pratiques sont là encore très diverses. Par exemple, les cadres normatifs anglais comme néerlandais ne prescrivent pas aux juridictions de conclure avec leurs partenaires (avocats, huissiers, etc.) des protocoles d'accord ou de procédure sur la manière dont seront conduits certains types de procédures. Toutefois, en dehors de toute base légale, en matière civile, de tels partenariats peuvent être conclus et interviennent aux Pays-Bas de manière ponctuelle jusqu'à présent et de plus en plus sous forme de règles judiciaires collectives et, en Angleterre, en moyenne une fois par an à l'initiative des juridictions ou de leurs partenaires. Il existe également dans ce dernier pays des procédures hybrides comme les *pre-action protocols*.

En matière civile, les calendriers de procédure sont en revanche encadrés que ce soit par la loi aux Pays-Bas, ou par les *Civil Procedure Rules* en Angleterre. On trouve également cette pratique dans la justice judiciaire française avec une résonance particulière depuis le décret du 1^{er} octobre 2010 portant sur la conciliation et la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale. Les matières pénale et administrative connaissent assez peu de développements dans ce domaine quel que soit le système examiné. Il convient d'éclaircir toutefois que la justice administrative française expérimente les calendriers de procédure ou calendriers prévisionnels dans certaines juridictions sur la base du rapport rendu par le comité présidé par Serge Daël, *Calendrier prévisionnel de l'instruction, mise en état des dossiers, clôture de l'instruction*. Mais on ne peut rattacher ce phénomène à une pratique de contractualisation puisque les parties se voient, pour l'instant, imposées la procédure. Ces expérimentations des calendriers prévisionnels d'entrée et de sortie pourraient néanmoins ouvrir la voie à une forme de *case management* à la française.

D'autre part, les accords procéduraux entre parties au procès pour des modes de résolution alternatifs (*alternative dispute resolution*), comme la médiation, sont bien connus de la justice civile dans les trois systèmes étudiés. Les modes de sanction négociés ou simplifiés entre l'organe de poursuite et le justiciable à partir d'une reconnaissance de culpabilité (*guilty plea*) existent également dans les trois justices retenues pour la recherche. Cette dernière procédure est particulièrement développée en Angleterre où elle constitue la pierre angulaire du système de justice pénale. Par ailleurs, des pratiques contractuelles appliquées au contentieux de masse se développent en France sous la forme d'amendes forfaitaires et d'ordonnances pénales, aux Pays-Bas par l'intermédiaire d'injonctions pénales et de transactions avec le ministère public et en Angleterre où les *fixed penalty notices* sont de plus en plus utilisés. En revanche, l'idée de toute négociation sur la peine ou son application est exclue en Angleterre et aux Pays-Bas, contrairement à ce qui se pratique en France pour certaines peines comme le travail d'intérêt général. Dans le contentieux administratif, les modes de résolution alternatifs font l'objet d'expérimentations en Angleterre et aux Pays-Bas. En effet, tout comme en France, la conciliation et la médiation sont présumées être peu adaptées à ce type de litige. Ces expérimentations ont néanmoins pour objet de tester cette présomption et d'éventuellement la renverser.

Le contrat tend donc à devenir, à des degrés divers dans les trois pays et les trois justices étudiés, un outil indispensable de gestion d'une juridiction. Mais la manière dont il est utilisé et perçu est diverse. S'agit-il d'une méthode permettant de renforcer le sentiment d'appartenance à une structure, donc de valoriser la qualité – le mécanisme des contrats d'objectifs au sein de la juridiction administrative peut en être un exemple, dans la mesure où l'essentiel a été piloté par le Conseil d'Etat lui-même – ou d'une méthode purement administrative et gestionnaire parce que définie et assumée par les autorités administratives, par exemple dans le domaine de la justice judiciaire française ; ou encore d'une méthode susceptible de renforcer les liens entre les communautés et les professions du monde de la justice ?

En ce qui concerne **les nouvelles technologies**, les approches françaises, anglaises et néerlandaises sont assez disparates. Sur le plan théorique, seule la France semble se poser *a priori* la question des garanties juridiques en relation avec la CESDH liées d'une part, à l'acte dématérialisé par rapport à l'écrit et, d'autre part, au fonctionnement de l'audience pénale en dehors de la présence physique de l'accusé ou du témoin et l'exercice des droits de la défense. L'Angleterre comme les Pays-Bas ont une approche qui apparaît plus pragmatique fondée sur

l'expérimentation suivie d'une adaptation des principes aux réalités technologiques, notamment en ce qui concerne la visioconférence aux Pays-Bas.

Sur le plan pratique, l'Angleterre, la France et les Pays-Bas sont à des stades d'utilisation très diverses des nouvelles technologies dans le domaine de la justice. Les développements varient également d'un domaine judiciaire à l'autre.

Les Pays-Bas sont certainement les moins avancés des trois systèmes étudiés puisqu'ils sont encore dans la plupart des domaines à l'expérimentation et le développement de la visioconférence est quasiment au point mort, même si des projets sont en cours d'élaboration au sein du ministère de la Justice.

En Angleterre, en revanche, il existe un certain nombre de systèmes informatiques comme le système PROGRESS ou XHIBIT, permettant une gestion dématérialisée de l'audience pénale. En revanche, la communication entre les différents acteurs est encore très souvent papier que ce soit dans le domaine de la justice civile, administrative ou pénale. Enfin, la visioconférence tend à se développer, notamment dans le système pénal où les audiences virtuelles (*virtual courts*) entre le commissariat et le *Magistrates' Court* tendent à se généraliser sur l'ensemble du territoire.

L'utilisation des nouvelles technologies apparaît finalement plus développée en France où son utilisation est plus homogène : développement de la visioconférence et dématérialisation des procédures qui s'organise dans l'ensemble du système judiciaire, avec un aboutissement très important au sein de la Cour de cassation qui est pilote en la matière. Dans la justice administrative, la démarche d'expérimentation débutée en 2005 dénote une grande prudence ; la généralisation de la dématérialisation de la procédure y implique en effet de pouvoir associer sécurité et pragmatisme, en tenant compte du fait que le recours à l'avocat n'est pas obligatoire en droit administratif et qu'il est donc exclu de mettre en place un système d'accès au dossier électronique trop contraignant pour le citoyen justiciable.

Néanmoins, il est évident que les apports indéniables des nouvelles technologies à la modernisation des méthodes de travail doivent être conçus non comme une fin en soi, mais comme un outil, qui, implanté et développé de façon concertée, contribue à l'amélioration du fonctionnement du système de justice sans remettre en cause les finalités de l'acte de juger. Il faut donc appréhender l'outil avec ses avantages et ses risques. Que les nouvelles technologies puissent constituer une aide à la décision est un élément qui se conçoit ; mais il ne faudrait pas que, du fait de cette assistance, l'on en arrive à une forme d'automatisation ou de standardisation des décisions de justice, sans aller jusqu'à la question de la normalisation des procédures. De plus, la dématérialisation, qui peut effectivement conduire à un gain de temps appréciable pour les magistrats, doit obéir à des contrôles précis pour éviter toute dérive: quel est l'opérateur retenu ? Qui décide de tels choix ? Pour les actes qui le nécessitent, quelles sont les modalités de certification ou d'authentification ? De telles questions renvoient à une conception dynamique et partagée de l'administration de la justice ; le fait de retenir la compétence d'un magistrat ou d'un manager est loin d'être sans conséquences sur la conception de l'indépendance de la justice. Les modalités retenues peuvent conduire à une forme de recentralisation de la justice, dans la mesure où toutes les juridictions devront disposer des mêmes outils, des mêmes méthodes, du même opérateur pour assurer une parfaite compatibilité. Ces préoccupations sont toutefois plutôt françaises et ont été assez mal comprises lors des entretiens menés dans le cadre de la recherche en Angleterre comme aux Pays-Bas.

Les nouvelles technologies peuvent donc être perçues comme un outil de modernisation de la justice en particulier pour la transmission d'informations mais aussi,

notamment en France, comme un moyen moderne de contrôle des magistrats, totalement contraire au principe d'indépendance de la justice.

En une décennie, de profondes mutations des administrations pour la Justice

Des modes d'organisation de la justice différents

Chacun des trois pays dispose d'un mode d'organisation différent de sa justice. En France, la gestion est centralisée au niveau du ministère de la justice pour les juridictions judiciaires et le ministère public dans une même entité, les cours d'appel disposant d'une autonomie de plus en plus réduite. Le Conseil d'Etat est en revanche au centre d'un dispositif autonome pour la justice administrative. Aux Pays-Bas, depuis la réforme de 2002, le Conseil pour la Justice assure l'ensemble de la gestion des personnes et des moyens des juridictions, et les comités de juges tiennent une place déterminante dans le fonctionnement du dispositif. L'administration du ministère public dépend du ministère de la Justice, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat sont indépendants sur le plan de la gestion. En Angleterre et Pays de Galles, avec la création d'un ministère de la Justice, s'est développé le rôle des agences d'exécution de programmes spécialisés dans la justice judiciaire et la justice administrative, mais des opérations sont déjà en cours pour les fusionner.

L'administration de la justice, des réalités qui se rapprochent sous l'effet de réformes inscrivant la justice dans une logique de performance

Pourtant dans ces cadres organisationnels très différents, se développe une même rhétorique ; celle du besoin accru d'efficacité et d'efficience, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, aggravé par la crise financière¹². Dans les trois pays, l'objectif d'efficacité est inscrit et des critères de performance sont assignés à la justice accompagnés de dispositifs d'évaluation s'appuyant sur des indicateurs de résultat. Le discours sur la qualité, qui a émergé au début des années quatre-vingt, reste prééminent aux Pays-Bas, mais au second plan au Royaume-Uni et en France, s'effaçant derrière un discours gestionnaire et des restructurations organisationnelles permises par l'informatisation croissante et les avancées tâtonnantes de la dématérialisation.

L'administration des justices civile, pénale et administrative subit un véritable bouleversement depuis le début des années 2000, en France, aux Pays-Bas et en Angleterre. En France, depuis l'adoption de la LOLF le 1^{er} août 2001 et sa mise en œuvre effective à compter de 2006, l'administration de la justice, comme les autres administrations, est tenue par des objectifs d'efficacité et d'efficience renforcés par la RGPP et pilotés par le ministère du Budget. L'évaluation des politiques publiques est devenue une exigence inscrite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La réforme budgétaire aux Pays-Bas, lancée par un acte cadre en 2001 (le *Government Accounts Act*), a engagé une réforme axée sur la recherche de la performance de l'action publique et les résultats des différents services publics en réorganisant le processus budgétaire, le Parlement délivrant les autorisations de dépenses au gré de mécanismes de rationalisation budgétaire. En Grande-Bretagne, le fondement du processus budgétaire est le principe de la reddition des comptes en termes d'efficacité de la dépense, par application, depuis 2000, du « système comptable et

12

¹ *Effets de la crise économique sur les systèmes judiciaires*, La lettre d'information de la CEPEJ, décembre 2010, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Newsletter/2010/7_newsletter_Dec10_fr.asp.

budgétaire axé sur les ressources » (*Ressource Accounting and Budgeting*)¹³. Le Parlement ne discute pas des crédits de manière spécialisée, mais prend connaissance des résultats de chaque ministère et alloue des enveloppes globales en fonction des résultats constatés à travers un système d'évaluation et d'audit (*National Audit Office (NAO)*). Dans une logique managériale, des agences d'exécution (*Agencies*) assurent la gestion financière et budgétaire des politiques décidées par les différents ministères et sous leur contrôle, fournissent les éléments budgétaires nécessaires à la mesure des résultats et des performances dans le but d'informer le Parlement au moment de la reddition des comptes.

Dans les trois pays, la montée en charge des services gestionnaires, la rationalité organisationnelle et la standardisation des processus ont fait émerger le besoin de professionnalisation du management des juridictions et de sensibilisation des juges aux réalités de l'administration. Les Pays-Bas ont fait le choix d'un modèle intégré via le Conseil pour la Justice aux prérogatives étendues, de donner la priorité aux objectifs judiciaires, dans un cadre budgétaire auto-administré qui définit ses priorités, nationales et locales, intégrant et négociant des contraintes budgétaires et marqué par une forte culture de rationalisation et d'évaluation. Le manager est une fonction très professionnalisée, au service des objectifs définis par les instances judiciaires.

En France, la question de l'administration et de l'évaluation de la justice est une problématique récente résultant à la fois de l'augmentation des dotations budgétaires mais aussi des retards et dysfonctionnements récurrents. Les politiques, derrière le discours obligé de l'indépendance de la justice, souhaitent pouvoir réduire son autonomie et exigent qu'elle rende compte de ses efforts de rationalisation de son organisation et de meilleure gestion de ses crédits. Derrière cette légitime exigence d'*accountability*, se cache une crispation dans le rapport entre hommes politiques et juges. La remise en cause de l'indépendance de la justice par le souci d'une administration de la justice plus performante est régulièrement mise en avant par les chefs de juridiction qui protestent contre la réduction de leurs marges d'initiative au profit des gestionnaires en lien direct avec l'administration centrale¹⁴. Cette tension entre les juges et les gestionnaires de l'administration de la justice, quel que soit leur cadre d'exercice, n'est pas propre à la France et se retrouve dans l'expression des juges au niveau européen¹⁵.

13

¹ Miekatrien Sterck, Bram Scheers, Geert Bouckaert, « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *Revue Internationale de politique comparée*, De Boeck Université 2004 p. 241.

14

¹ Exemple significatif de la protestation de la conférence annuelle 2011 des Premiers présidents : « Le projet de constitution de plateformes inter-directionnelles de service, mené sans concertation, conduirait, s'il était mis en œuvre, à méconnaître les prérogatives des chefs de cour en leur qualité de responsables de BOP et d'ordonnateur secondaire des crédits de fonctionnement des juridictions, des crédits de frais de justice et des crédits d'aide juridictionnelle. En effet, la validation de l'engagement juridique, la validation du service fait ainsi que la mise en paiement relèveraient désormais de la compétence de fonctionnaires placés sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général du ministère. Si le projet était maintenu, les premiers présidents n'auraient d'autre choix que de demander à être déchargés de leurs pouvoirs d'ordonnateur secondaire et de responsables de BOP car ils n'auraient plus les moyens de les exercer effectivement... »

15

¹ MEDEL, colloque de Bordeaux, 22 juin 2011 « La justice à l'heure de la performance » ; Recommandation (2010)12 du 17 novembre 2010 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ; Avis n° 2 (2001) 23 novembre 2001 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) relatif au financement et à la gestion des tribunaux au regard de l'efficacité de la justice et au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce point de tension entre juges et gestionnaires apparaît central dans l'objet de la recherche. Aux Pays-Bas, les juges ont pris les devants et le problème à bras le corps pour être directement en charge de l'administration via le changement complet engagé par la réforme de 2002 qui fait du Conseil pour la Justice l'organe assurant l'interface entre le ministère et les juridictions pour assurer l'autonomie de l'administration de la justice, avec un engagement de tous les acteurs, une transparence totale du système et une définition claire des responsabilités au niveau national comme au niveau local. Au sein des juridictions, chaque cour est administrée par un conseil de juridiction qui comprend un manager chef du service administratif, au service des objectifs qui lui sont fixés, clairement identifiés autour des questions de coût et de qualité. Au sein des juridictions britanniques, il existe une séparation très nette entre fonctions administratives et fonctions judiciaires, que l'on retrouve par exemple dans la distinction, au sein de la justice administrative, entre *Tribunals Service* et le *Tribunals's Judiciary*. Chacun a son organe de direction : le *Tribunals Service Executive Board (TSET)* pour l'administration des tribunaux et le *Tribunals Judicial Executive Board (TJEB)* pour les fonctions judiciaires¹⁶. Il n'en existe pas moins une collaboration permanente, des modes d'organisation par chambre et des protocoles permettant une rationalisation des processus de gestion des affaires notamment à travers la stratégie de management LEAN¹⁷. Les managers des *Administrative Support Centers* (centres d'administration) font en sorte que les indicateurs de performance clés (*Key Performance Indicators*) soient respectés par les membres des équipes administratives comme judiciaires.

C'est bien vers ces mêmes orientations que se dirige la France. Le ministre de la Justice détient l'essentiel des prérogatives : il gère les budgets, contrôle la réalisation des objectifs par les juridictions ; l'Inspection des services judiciaires effectuant des audits et des enquêtes sur des problèmes d'organisation ou de fonctionnement de la juridiction. L'échelon déconcentré est celui de la cour d'appel où les premiers présidents et les procureurs généraux assurent la gestion quotidienne, avec l'appui des SAR. Le Conseil supérieur de la magistrature ne dispose d'aucune prérogative en matière administrative ou budgétaire. En fait, la gestion du système judiciaire est très centralisée et contrôlée par le ministère de la Justice dont les SAR sont un relais local, les juridictions ne disposant que de très faibles marges d'initiative. Il en va très différemment au sein de la justice administrative, le Conseil d'État ayant su s'imposer progressivement comme le pilote de l'ensemble du système dans une logique qui intègre à la fois les aspects juridictionnels, administratifs et budgétaires. Néanmoins tant dans la justice judiciaire que dans la justice administrative, les réformes récentes sont marquées par l'exigence de l'élaboration d'un projet de juridiction par les présidents conditionnant l'affectation des moyens et du budget en fonction d'objectifs à atteindre. Mais derrière le discours managérial et le dialogue de gestion, nombre de magistrats estiment que « *ces projets constituent (...) le plus souvent la déclinaison d'objectifs quantitatifs imposés par le gestionnaire aux juridictions sans garantie aucune quant aux moyens alloués en contrepartie*¹⁸ ». Pour la justice judiciaire, les méthodes de gestion inspirées du Royaume-Uni

16

¹ Rapport annuel 2009-2010 du Tribunals Service, p. 42.

17

¹ A. Binet-Grosclaude, C. Foulquier, *Rapport sur l'administration de la justice en Angleterre et Pays de Galles*.

18

¹ E. Costa, « Des chiffres sans les lettres. La dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010, p. 1623 et s.

sont mises en œuvre comme l'externalisation et la mutualisation de prestations à travers les plates-formes régionales de gestion et l'implantation de la méthode LEAN via des consultants extérieurs. Mais il semble n'y avoir que peu de réflexion sur les lignes de partage entre fonctions juridictionnelles et fonctions administratives quand les cours d'appel sont intégrées, sous l'égide du ministère, au sein de ces plates-formes avec les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, tandis que le Conseil d'Etat arrive, à l'instar du modèle néerlandais, à une gestion intégrée où il maîtrise les aspects budgétaires et administratifs au service des objectifs juridictionnels qu'il détermine.

La qualité, un objectif mis en œuvre ou affiché ?

Ce même déficit conceptuel, dans les politiques d'administration de la justice mises en œuvre en France, se retrouve quand on aborde le débat sur la qualité de la justice et de son évaluation.

La notion de qualité de la justice se caractérise par une relative hétérogénéité dans ses significations et applications, sauf aux Pays-Bas, où le système *Rechtspraak* de « qualité totale » est très bien identifié et structuré, mis en œuvre de façon concertée par le Conseil pour la Justice et le ministère, pleinement intégré dans l'activité des juridictions par des « responsables qualité »¹⁹. La mesure de la satisfaction des usagers y constitue un axe fort, replace les citoyens au cœur du fonctionnement de la justice et renforce la légitimité du système en s'attachant à la confiance du public²⁰. Après un premier temps où prédominait la mesure de la performance à l'aide d'objectifs chiffrés, d'autres indicateurs plus délicats à concevoir, tels que ceux relatifs à l'impartialité, l'intégrité, l'expertise, l'unité juridique, la diligence et la ponctualité, sont venus progressivement mieux équilibrer l'approche du fonctionnement effectif de l'ensemble du système judiciaire, avec une dominante forte, celle des enquêtes de satisfaction des « clients » et des acteurs du système (magistrats, fonctionnaires des tribunaux, avocats...), pour lesquels la promotion du professionnalisme constituait un axe fort. Les enquêtes de satisfaction, les audits, l'évaluation par les pairs, l'intervision constituent autant d'outils méthodiquement et régulièrement utilisés²¹. Les derniers développements concernent la qualité de la rédaction des décisions, le projet *PROMIS* visant à améliorer la motivation des jugements pénaux par une meilleure motivation de la preuve et de la décision relative à la mesure de la peine.

Bien différentes sont les approches constatées dans les deux autres pays. En Angleterre, la mesure de la qualité s'effectue par de nombreux sondages d'opinion et enquêtes

19

¹ V. notamment, Ph. Langbroek, « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP* 2008, n° 125, p 67 ; M. Fabri, J.-P. Jean, Ph.Langbroek et H. Pauliat (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Montchrestien, 2005, spéc., pp 301-321 ; Ph. Langbroek, (dir.), *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member States, a qualitative inventory to hypothesise factors for success or failure*, CEPEJ studies n° 13.

20

¹ J-P Jean et H. Jorry, *La réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*, (avec H. Jorry), Conseil de l'Europe, *Les études de la CEPEJ* n° 14, 2011.

21

¹ Pour la période 2008/2011, les objectifs suivants ont été mis en avant : compétence, fiabilité, efficacité, légitimité, l'organisation judiciaire devant être « ancrée dans la société ».

évaluant les conditions d'accès à l'information et aux différentes juridictions, le traitement des usagers, la durée des procédures ou des points particuliers, comme le respect de la *Witness Charter* pour les témoins, qui jouent un rôle central dans la procédure. Sur la base de ces enquêtes, le *Her Majesty Courts Service* publie les résultats selon un classement qui induit une concurrence entre juridictions, le *Customer Excellence Service* délivrant quant à lui une labellisation correspondant au niveau de qualité des juridictions. La recherche de la qualité de la justice paraît ainsi s'inscrire en Angleterre dans une suite de démarches sectorielles²². Il en a été différemment au niveau de la justice administrative détachée du système judiciaire traditionnel en Angleterre, la réforme du *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 l'instituant en justice autonome pour rationaliser et spécialiser des chambres dans le contentieux administratif. Le *Tribunal Procedure Committee* a pour finalité de mettre fin à la multiplicité et à la complexité des procédures au sein des tribunaux administratifs. L'*Administrative Justice and Tribunals Council* assiste désormais le *Senior President of Tribunals* qui exerce des compétences en matière de qualité en étant notamment chargé de développer les moyens innovants de résolution des conflits et de conciliation allant dans le sens d'une logique de qualité plus générale qui tend à rapprocher l'administration de l'administré. Cette approche anglaise hétérogène et pragmatique de la qualité passe par une suite de réformes et d'initiatives qui intègrent la finalité de la qualité, en premier lieu, l'amélioration du service rendu au justiciable, mais sans structures spécifiquement identifiées de gestion de la qualité, contrairement aux Pays-Bas.

A l'image de l'Angleterre, en France il est difficile d'analyser une politique de la qualité de la justice du fait de son hétérogénéité et de sa dispersion, voire de sa faiblesse. Dans le cadre plus général de la promotion de la qualité de l'accueil dans les services publics, la politique d'accueil et d'information des juridictions a abouti à la labellisation de quelques-unes d'entre elles au titre de la Charte Marianne, ce au moment où la réforme de la carte judiciaire supprimait sans concertation notamment 178 tribunaux d'instance et juridictions de proximité. A l'attention des justiciables, a été instauré un système de traitement des plaintes par le Conseil supérieur de la magistrature, via un système complexe dans le cadre de la réforme constitutionnelle de juillet 2008²³, système qui ne fera l'objet d'aucune réflexion lors de la mise en place du Défenseur des droits, alors même que d'autres Etats ont pu se poser la question de l'étendue de son champ d'intervention dans le domaine de la justice et de l'administration de la justice. Les enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers n'ont consisté qu'en une enquête nationale du GIP justice en mai 2001 et depuis 2007 à des enquêtes auprès des victimes d'infractions. Au niveau local, seule une enquête locale a été conduite en 2010 au tribunal d'Angoulême sous l'égide de la CEPEJ. Au-delà de quelques initiatives ponctuelles, le débat sur la qualité de la justice, initié il y a plus d'une décennie²⁴, n'arrive pas à irriguer la justice judiciaire française engluée dans ses problèmes de fonctionnement et un système de pilotage par l'administration centrale (*top down*) qui ne

22

¹ Gar Yein Ng, « Quality management in the Justice System in England and Wales », in Ph. Langbroek, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 Council of Europe member states*, p. 35.

23

¹ J-P. Jean, *Saisine du CSM par les justiciables. La boîte de Pandore est-elle ouverte ou fermée ?* Blog éditions Dalloz 25 juin 2009. <http://blog.dalloz.fr/blogdaloz/2009/06/saisine-du-csm-par-les-justiciables-la-boite-de-pandore-estelle-ouverte-ou-ferm%C3%A9e-.html>

24

¹ *La qualité de la justice* (M-L. Cavrois, H. Dalle, J-P. Jean dir), La Documentation française, 2002.

permet pas la responsabilisation des acteurs locaux. Au sein de la justice administrative, des groupes de travail ont été mis en place à l'initiative du Conseil d'Etat comme des autres juridictions administratives, notamment sur la rédaction des décisions de justice.

Les politiques de qualité, nécessaires pour contrebalancer les exigences de productivité

La Commission *Deetman* a évalué en 2007 les réformes successives du système judiciaire néerlandais. Par-delà les politiques conduites en matière d'amélioration de la qualité, il est apparu que la recherche sans cesse plus poussée de la productivité juridictionnelle menaçait de plus en plus la qualité substantielle des jugements et l'indépendance fonctionnelle des juges, notamment par le défi de la standardisation rédactionnelle et de l'uniformisation jurisprudentielle. La qualité, conçue essentiellement comme un processus de rationalisation et de standardisation, peut produire des effets pervers, l'objectif de qualité de l'administration de la justice pouvant remettre en cause la qualité propre de la fonction juridictionnelle.

Il est donc nécessaire de développer un discours sur la qualité substantielle des décisions de justice, qui ne s'appuie pas seulement sur les critères du procès équitable qui la confond avec son processus d'élaboration. Les enquêtes conduites autour de la notion de professionnalisme, de motivation, d'impartialité, qui touchent le cœur même de la décision du juge, vont en ce sens.

Au total, reste que l'expression « qualité de la justice » cache une grande hétérogénéité dans les différents systèmes néerlandais, anglais et français. On peut cependant en retenir que la qualité revêt un sens structurel et un sens fonctionnel. La qualité de la justice est celle de son administration, de son organisation mais aussi celle de son fonctionnement juridictionnel. Le dynamisme propre au concept de qualité est à l'origine de nombreuses appréciations de la justice en tant que service public et/ou en tant qu'autorité constitutionnelle ; si bien que la notion de qualité est à même de libérer une série d'initiatives qui sont nécessaires, ne serait-ce que pour équilibrer la tendance lourde à la seule exigence de « performances » et pour inscrire l'ensemble des acteurs dans des « démarches-qualité » qui permettent de se fixer des objectifs concrets d'amélioration du service rendu au justiciable et des pratiques professionnelles à atteindre sur le plan local. La qualité doit toucher, dans le même temps, l'administration de la justice et la fonction juridictionnelle dans sa totalité.

Le système de qualité « totale » des Pays-Bas constitue une sorte de *hard quality*, modèle-type de qualité standardisée, comprise, appliquée, diffuse, structurée et donc bien implantée au sein du système judiciaire, intégrée par tous les acteurs. A des niveaux différents, des modèles de *soft quality*, correspondant à la culture de chaque pays, se développeraient de façon plus dispersée et épisodique. En France, la qualité est posée comme une exigence par les juges en résistance aux pressions induites par les objectifs chiffrés de performance. En Angleterre, elle est mise en œuvre par les agences gouvernementales ; elle est plus dispersée mais clairement centrée sur l'utilisateur, sans conceptualisation, mais ayant pour but l'appui à des réformes et des réorganisations en rendant publics les résultats des juridictions mises en concurrence.

Un lien doit être fait à ce niveau sur **le besoin d'expérimentation dans l'administration de la justice**. Les politiques de qualité impliquent à la fois un savoir-faire, une formation, mais surtout une implication des acteurs sur des objectifs clairs, par exemple l'accueil du justiciable ou l'attention portée aux témoins. Cette motivation implique la définition de

projets locaux, des moyens alloués et une évaluation régulière des résultats selon le modèle pragmatique anglo-saxon du *what works* ?. En France, la réforme constitutionnelle de juillet 2008 autorise l'expérimentation législative et systématise les études d'impact. Ainsi la loi du 10 août 2011 sur les citoyens-asseurs est-elle expérimentée dans les juridictions de deux cours d'appels. Dans la justice administrative, qu'il s'agisse de la dématérialisation des procédures d'échanges ou encore de la mise en œuvre de nouvelles procédures en matière d'audience ou d'instruction des dossiers, le recours à l'expérimentation s'est imposé comme un préalable à toute généralisation. Aux Pays-Bas et en Angleterre, on retrouve le recours à un tel procédé. Ces pratiques, qui ne sont certes pas nouvelles, semblent néanmoins s'accélérer. Elles traduisent un souci plus grand de qualité et d'efficacité, une prudence salutaire mais aussi une inquiétude montante quant à l'évaluation et à l'appréciation positive de leur image, quelque peu déstabilisatrice pour l'indépendance des magistrats et des juridictions dans leur ensemble. La question des modes d'organisation de ces expérimentations peut dès lors être posée : qui propose (est-ce le ministre ou est-ce une juridiction qui se porte candidate ?), qui sélectionne, qui évalue le résultat, sur quels éléments ? Dans quelles mesures cette organisation se révèle compatible avec l'indépendance des magistrats ?

L'évaluation des systèmes judiciaires

L'amélioration de la performance publique nécessite un contrôle et une évaluation permettant de valider les actions améliorant effectivement la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers. Il faut distinguer clairement deux niveaux : l'évaluation collective portée sur un système, un service ou une juridiction et l'évaluation individuelle des magistrats et fonctionnaires de justice, qui pose des problèmes tout à fait différents.

Le système d'évaluation perfectionné des Pays-Bas concerne exclusivement l'évaluation collective mise en place sous l'égide du Conseil pour la Justice. Dans le cadre du système de qualité *Rechtspraak*, des critères d'évaluation sont appliqués à l'ensemble du système juridictionnel. Parallèlement, le Conseil pour la Justice détache une commission spéciale qui, tous les quatre ans, visite les tribunaux afin de réaliser un audit. Chaque juridiction applique localement ces critères ayant recours, par-delà l'analyse des données statistiques d'activité, à des outils divers : enquêtes de satisfaction auprès des justiciables, des avocats, des juges, fonctionnaires et collaborateurs des tribunaux, ou encore la constitution de commissions de réflexion pour analyser les incidents dans le fonctionnement du tribunal. L'évaluation individuelle ne s'effectue pas à travers la procédure disciplinaire. Le magistrat, dont l'indépendance est respectée, s'inscrit cependant dans un fonctionnement collectif au sein d'un tribunal, où des dysfonctionnements peuvent impliquer des individus soumis à des contrôles sur leur activité par le manager du tribunal, comme l'obligation de présence au tribunal. L'« intervision », le travail entre pairs, permet d'évaluer dans un but d'amélioration future, la solution donnée à un litige ou l'attitude d'une audience. Les critères d'évaluation apparaissent particulièrement sophistiqués, à la fois d'ordre quantitatif (calcul précis du temps des juges, du temps du personnel administratif, par rapport aux différentes catégories d'affaires jugées) qui constitue autant d'éléments de référence pour l'attribution des moyens budgétaires et d'ordre qualitatif, avec sur ce dernier point l'objectif de promotion de la qualité, en mesurant un niveau de satisfaction par domaine²⁵. Les évaluations sont rendues publiques et comparées.

25

¹ Aurélie Binet-Grosclaude et Caroline Foulquier, *Rapport sur l'administration de la justice aux Pays-Bas*.

En Grande-Bretagne, on retrouve les mêmes tendances dans la thématique de la qualité, à savoir pas de système structuré d'évaluation de l'activité des juridictions, mais un ensemble de modes de contrôle et d'audit s'inscrivant dans la logique managériale mais adaptés, propres à la complexité du système judiciaire britannique. L'indépendance des magistrats exclut toute évaluation individuelle. L'*Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC)* créé en 2007 a la mission de contrôler et d'assister les tribunaux administratifs. Le *Tribunals Service* et le *Her Majesty Court's Service* (fusionnés depuis avril 2011), en raison de leur qualité d'agence d'exécution du Ministère de la Justice, ont un rôle notable en matière d'évaluation du système judiciaire. En effet, ces deux agences élaborent des plans d'action destinés aux juridictions dont elles mesurent les performances et supervisent la gestion, à partir d'objectifs « draconiens » notamment depuis le choix de réduction des dotations budgétaires²⁶. Les critères d'évaluation des performances des juridictions sont axés sur l'efficacité, notamment les délais et coûts des décisions. L'évaluation de la justice s'effectue aussi à travers les nombreuses enquêtes de satisfaction auprès des justiciables, témoins et victimes, ou de questionnaires adressés aux professionnels, sur des critères très concrets. Ces deux agences sont en train d'être fusionnées.

En France, l'évaluation collective est distinctement mise en œuvre pour la juridiction administrative et pour la juridiction judiciaire. Pour la juridiction administrative, la mission est confiée à la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives, émanation du Conseil d'Etat qui, périodiquement, contrôle l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, à la fois la gestion et les résultats de l'activité juridictionnelle, mais aussi les questions de personnels. Rappelons que le responsable du programme budgétaire de la justice administrative est le vice-président du Conseil d'Etat qui pilote l'ensemble du système. La juridiction judiciaire est, quant à elle, contrôlée par le ministère de la Justice, sous l'égide de la direction des services judiciaires qui attribue les moyens en personnel et les dotations budgétaires sur critères d'activité et de charges de travail. L'Inspection générale des services judiciaires, rattachée au garde des Sceaux, aux attributions étendues depuis la réforme résultant du décret du 29 décembre 2010, a la mission permanente d'apprécier le fonctionnement et la performance des juridictions judiciaires et intervient ponctuellement sur des dysfonctionnements constatés. Le ministre peut lui demander de diligenter des enquêtes administratives pré-disciplinaires portant sur des magistrats et fonctionnaires de justice, attributions dont disposent aussi les chefs de cours d'appel qui peuvent ensuite saisir directement le CSM.

Les critères de l'évaluation de la performance de la justice judiciaire et de la justice administrative convergent²⁷, même si la pertinence des indicateurs est contestée²⁸. Délais de jugement, nombres d'affaires en stock, ratios de magistrats et agents de greffe par nombre d'affaires réglées constituent les indicateurs classiques de la LOLF mais ne sont pas pondérés par des critères tenant à la nature des contentieux. Les critères qualitatifs sont « de faible qualité », concernant essentiellement le taux d'annulation des décisions juridictionnelles. Les critères d'évaluation sont donc essentiellement chiffrés et axés sur une amélioration de la

26

¹ Aurélie Binet-Grosclaude, Caroline Foulquier, *Rapport sur l'administration de la justice en Grande-Bretagne*, p. 22 et s.

27

¹ Rapport Assemblée Nationale n°2857, 2010, rapporteur R. Couanau.

28

¹ J-R. Brunetière, *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après, RFAP*, 2010/3.

rentabilité des juridictions²⁹ et de la productivité des agents. L'évaluation individuelle des magistrats est centrée sur leur valeur professionnelle. Mais à côté, existe depuis 2004 un système de primes modulables liées à la performance individuelle des magistrats, qui ne fait que renforcer le sentiment de pression quantitative en même temps qu'elle peut faire craindre une atteinte à l'indépendance des magistrats, selon des modalités très contestées en Europe³⁰.

L'ensemble de ces développements constituent des pistes de réflexion, qui pourront être précisées et contestées. La journée de restitution se propose d'être le lieu d'échanges constructifs et prospectifs sur les concepts utilisés, les expériences évoquées et les analyses que l'on peut en tirer.

29

¹ Pour la juridiction administrative, E. Costa, *Des chiffres sans les lettres- La dérive managériale de la juridiction administrative*, AJDA 2010 p. 1623.

30

¹ J-P. Jean et H. Pauliat, *Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire*, D. 2005, p. 2717.