

obstacles qu'éleve l'application des conditions d'ouverture classiques du référé, ou à mettre fin à des hésitations jurisprudentielles sur l'étendue des pouvoirs en référé. La jurisprudence n'a tôt fait de saisir la volonté du législateur : elle fait siens les apports de la loi et revisite d'autres textes lui permettant d'examiner les mêmes demandes. Evoquer ces phénomènes jurisprudentiels, au cours d'une étude, somme toute, classique, permet de dénoncer les dérapages et les confusions qui s'opèrent entre les différents types de référés. Et de conclure que « ce que le législateur a projeté dans la loi en l'édicant n'est pas forcément ce que le juge va faire passer dans la réalité, en l'appliquant »⁴³⁴.

⁴³⁴ M. Saluden, *Le phénomène de la jurisprudence. Etude sociologique*, Thèse Paris II, 1983, p. 126.

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA JUSTICE : DIFFICULTÉS THÉORIQUES ET PRATIQUES*

Par

Sébastien RENAUD
Doctorant en droit privé
Chargé de travaux dirigés à la Faculté de Droit
et de Science Politique d'Aix-Marseille

La justice est une nécessité, un besoin. Exigence indéfectiblement liée à la vie de groupe, le sentiment de justice ne peut être atteint par les intéressés sans une intervention extérieure. La norme, sous toutes ses formes et le juge, se complètent dans cette recherche de paix sociale en apportant à l'individu ce qui lui manque de tempérance, d'objectivité et d'altruisme. La formule « Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux devant la loi » est une reconnaissance de l'inégalité naturelle qui réside entre les hommes du fait de leurs différences, mais c'est aussi et surtout un engagement, l'engagement de la République.

Si les modalités de mise en œuvre de la justice répondent d'un choix de société ou d'un phénomène de maturation lente, il ne semble plus envisageable, en revanche, de faire le choix d'une société avec ou sans justice. Une société, définie comme étant la réunion d'hommes vivant en groupes *organisés*, ne pourra sortir de la barbarie et se civiliser que par la confiscation de la vengeance. Ce « contrat social » repose sur la confiance des membres du groupe en l'autorité qu'ils auront ainsi investie de la prérogative de dire le juste.

La notion de juste est difficile à maîtriser du fait de sa dimension transcendante et de sa définition négative¹, mais celle de justice en tant qu'institution est à sa portée. L'État, en tant que responsable de l'ordre public, a le devoir d'assurer la Justice (ou de s'en approcher au plus près) et c'est par l'organisation d'un véritable service public qu'il tente d'honorer ses engagements. Les institutions judiciaires sont donc un « instrument de l'État » directement reliées à une « demande de justice » plus forte que jamais. En tant que service public, la justice est soumise au principe d'adaptabilité qui établit la nécessité de se conformer aux progrès techniques ou de « faire profiter les citoyens » des découvertes et perfectionnements², ainsi qu'au principe de mutabilité du service en rapport avec les évolutions de son environnement.

L'idée de réformer la justice apparaît dès lors que la satisfaction des « usagers » ne semble plus pouvoir être atteinte par le biais de simples « retouches » et adaptations, c'est à dire dès lors que l'on ne met plus en cause le service public en

* Cahiers de Méthodologie Juridique N° 17, 2002, RRJ 2002-5.

¹ Le Juste pourrait être défini comme l'absence d'injustice dès lors que cette dernière se manifeste en nous par une souffrance, une révolte, tandis que le Juste ne serait sensible que lorsqu'il réapparaîtrait par la dissolution d'une injustice. Voir notamment, sous la direction de Marie-Anne Frison-Roche et William Baranès *De l'injuste au juste*, Dalloz 1997.

² CE, 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle de Gaz de Deville-Lès-Rouen.

lui-même mais le « service rendu » dans sa globalité. Les différentes réformes initiées³ ou simplement promises buttent sur deux obstacles sérieux mais non infranchissables que sont d'une part les alternances politiques qui mènent la vie dure aux projets de longue haleine et d'autre part la grande complexité de l'entreprise elle-même. Ce dernier obstacle doit être traité de façon prioritaire, à ce titre il est au cœur de nombreuses réflexions qui convergent vers une amélioration de la qualité de la justice. Ce thème de la qualité est né dans le secteur privé (industries puis services) pour être progressivement introduit dans le secteur public par le biais des services publics industriels et commerciaux. Cette démarche sera consacrée dans le projet « Qualité pour la France » adopté par le gouvernement Chirac en janvier 1987 et sera poursuivie dans la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public puis dans celle du 26 juillet 1995 remplaçant « l'usager au centre de l'administration ». L'application de telles méthodes est aujourd'hui envisagée au sujet du service public de la justice ce qui ne manque pas de soulever de nombreuses interrogations découlant de la seule idée que la justice puisse être « mesurée ». En effet, il va être nécessaire de faire tomber certaines barrières intellectuelles, mais il faudra également en ériger de nouvelles, afin d'éviter les dérives auxquelles pourrait conduire la mise en contact de deux modes de pensée si différents. Préalablement à toute mesure ou évaluation il convient de définir les critères qui permettront d'atteindre une précision et une pertinence suffisante des résultats futurs. La recherche (I) puis la mise en œuvre de ces critères (II) sont des éléments-clés à l'origine de nombreuses incertitudes.

- I -

LA RECHERCHE DE CRITÈRES D'ÉVALUATION

La justice est un service public certes, mais les particularités de sa mission imposent la mise en place de critères adaptés. Cette quête d'une amélioration de la qualité de la justice doit se plier à des exigences fortes afin d'être réellement efficace et de recueillir le soutien de ses acteurs. L'acte de juger doit donc conserver un certain degré de sacralité car si les techniques et les besoins évoluent, le rôle du juge et sa place dans la société civile sont immuables et doivent être protégés dans l'intérêt de tous. Avant de tenter de trouver les bonnes réponses il faut impérativement être certain de se poser les bonnes questions et de disposer des meilleures informations. L'application de la thématique de la qualité à la justice est une perspective nouvelle qui nécessite la mise en place de nouveaux indicateurs mais, pour se faire, encore faut-il connaître avec certitude le sujet étudié et l'objectif visé (A), avant même de s'interroger sur les modalités pratiques de la recherche de ces indicateurs (B).

A - Les objectifs de l'évaluation de la justice

Afin de ne rechercher que des critères pertinents et adaptés qui fourniront par la suite des résultats réellement exploitables, dans le cadre d'une amélioration de la qualité de la justice, il paraît indispensable de préciser d'une part, ce qu'est ou ce que devrait être une *justice de qualité* (1) et d'autre part, en quoi pourrait consister cette *amélioration* (2).

³ Cf. la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993.

1 - Qu'est-ce qu'une justice de qualité ?

a) Une bonne justice

Chercher à définir la « bonne justice » revient à s'interroger sur l'essence même de la justice. La bonne justice est celle qui se rapproche le plus de ses objectifs substantiels et implicites, ainsi on pourrait être amené à penser que la justice est bonne ou n'est pas. Avant toute tentative de mise au point de critères de qualité, la recherche du contenu du concept même de justice se révèle être un incontournable préalable.

La notion de juste est polysémique. Du latin *justus*, le juste⁴ représente à la fois ce qui est légitime, conforme à la loi ou bien ce qui est équitable ou encore ce qui est exact. Le juste est donc une notion illustrant, à la fois, une conformité objective à un référent scientifique ou juridique et un sentiment, celui de ne pas être lésé et de mériter son sort. Le sentiment de « juste », en tant que transcendance ou innéité, serait rapidement et inmanquablement nourri par la vie en société, à tel point qu'il serait difficile de différencier les valeurs « sociales » des valeurs purement « individuelles ».

Le rôle de la justice en tant qu'institution serait alors de permettre à l'individu d'atteindre ce sentiment hétérogène et indéfinissable. Une bonne justice est celle qui colle au plus près des besoins sociaux sans jamais pouvoir les satisfaire tous. Un indispensable compromis doit être trouvé face à l'existence d'impératifs contraires, directement liés à la vie en société, ainsi qu'à des contraintes matérielles. La bonne justice sera celle qui produira le meilleur compromis, celle qui, consciente que la perfection n'existe pas ici non plus, saura sonder ses besoins et faire les bons choix. L'État est responsable de ses choix, il a le devoir de tout mettre en œuvre pour atteindre la satisfaction des usagers et protéger les valeurs de notre société.

La raison d'être de la justice est de rendre possible la vie en société, cet objectif global est certes nécessaire mais il n'est plus suffisant. De nouveaux objectifs intermédiaires viennent s'y greffer continuellement sans que les anciens ne soient abandonnés, l'amélioration de la justice procède ainsi plus par empilage que par rénovation. Le système judiciaire d'un pays est très fréquemment utilisé comme indicateur du niveau de développement et de protection des libertés fondamentales, c'est une « vitrine démocratique » relativement fiable, elle illustre bien les priorités d'un État. Rendre des décisions de justice n'est plus une fin en soi dès lors que l'institution devient un instrument de paix et de progrès social : c'est alors un devoir pour l'État plus qu'un pouvoir.

Plus nombreux, plus complexes et plus précis, les objectifs du service public de la justice ne cessent d'évoluer dans un sens croissant, la recherche de critères d'évaluation est une préoccupation assez récente qui confirme qu'aujourd'hui une bonne justice est, avant tout, une justice au service des justiciables. La thématique de la qualité semble, par son polymorphisme, parfaitement adaptée à cette nouvelle quête.

b) La qualité, une notion complexe

La qualité est une notion systémique, elle englobe toutes les composantes de l'entité concernée. Le résultat final est donc pris en considération ainsi que tous les moyens mis en œuvre pour l'atteindre : pour réaliser l'*idéal de qualité* d'un produit

⁴ Bien qu'il s'agisse d'un adjectif, il est d'usage de parler *du* juste lorsque l'on aborde le concept.

ou d'un service, c'est l'ensemble du processus de production qui doit être de qualité. Elle pourrait être utilisée dans tous les domaines où il est possible de se fixer des objectifs c'est à dire dès que des besoins sont identifiables. L'International Standard Organisation (ISO) a donc posé la définition de la qualité en des termes génériques : il s'agit de « l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude des besoins exprimés et implicites »⁵. Il est intéressant de constater que cette définition générale de la qualité correspond à celle de « l'utilité du bien » proposée notamment par le philosophe utilitariste Bentham dès la fin du XVIII^e siècle. Il s'agit donc de *satisfaire de multiples besoins* que l'entité doit *identifier*, sachant que les destinataires peuvent être très différents et avoir des besoins contradictoires.

Ce que le thème de la qualité apporte de nouveau c'est la volonté d'évaluer de façon *objective* la capacité d'un service public régalié à remplir sa mission. C'est donc essentiellement le principe d'une mesure qui pourrait choquer s'il n'était pas parfaitement adapté aux particularités de l'entité évaluée tout en tenant compte de ses limites propres. La mesure de la qualité est apparue dans le secteur industriel en tant que caractéristique d'un produit (résistance, stockage, coût, ...), puis, à la mesure de la qualité du produit fini, s'est ajoutée celle de la qualité du processus de production : une fois les éventuels défauts identifiés tout doit être mis en œuvre pour réduire au maximum leur apparition. La qualité prend alors une dimension nouvelle dont la globalité permettra une utilisation dans le domaine des services marchands. Sous l'effet de contraintes économiques et financières, de la mise en concurrence des services publics sous influence européenne puis de politiques internes, cette démarche qualité à deux composantes a été progressivement transposée à ces services où elle permet de développer une protection de l'usager-consommateur intégrant ainsi le droit communautaire de la consommation. Les obligations traditionnelles de service public ont ainsi pu être renforcées par divers textes communautaires.

Grâce à la diversification des objets étudiés, la notion de qualité a acquis une grande souplesse permettant son intégration au service public de la justice. Mais que faut-il entendre par *amélioration* de la qualité de la justice ?

2 - La volonté d'améliorer la qualité

Améliorer la qualité suppose que celle-ci existe déjà. La nouveauté ne réside pas dans la globalité de l'objectif final mais dans les moyens mis en œuvre pour l'atteindre de façon plus efficace.

Nous l'avons dit : la justice est bonne ou n'est pas. Face à la complexité, la diversité et le perpétuel changement des « besoins de justice », il ne semble pas rationnel de définir de façon précise les objectifs de cette institution. Ce n'est donc que de manière globale que la finalité de la justice ne peut se concevoir, les moyens mis en œuvre, quant à eux, doivent se calquer sur l'évolution des besoins. Tous les efforts qui sont faits quotidiennement par les juridictions et le législateur ne doivent pas être remis en question, mais l'insatisfaction des juges qui manifestent place Vendôme, des avocats qui se mettent en grève et de l'opinion publique qui semble croire de moins en moins en la « justice de son pays », nous force à penser qu'il serait opportun de se donner les moyens de renforcer l'efficacité de cette recherche constante de qualité.

Nous avons conscience depuis toujours que la justice parfaite n'est qu'une chimère, dès lors que le juste ne peut supporter une définition figée. Ainsi, ce sont tous les éléments du service public qui doivent être optimisés. La recherche de la

⁵ Norme ISO 8042-2.1.

qualité est un processus constant qui ne connaît pas de terme et qui ne supporte pas d'être différé. Face à une « judiciarisation » exponentielle de notre société, à des budgets limités et à l'apparition de nouvelles exigences imposées par le législateur⁶, il semblerait que cette quête constante de qualité ait pris un certain « retard » occasionnant la grogne des institutions judiciaires et des justiciables, ainsi que des sanctions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Il paraît alors indispensable de renforcer l'efficacité du processus afin de trouver plus rapidement et plus précisément les solutions adaptées. La mise en œuvre de normes de qualité permettrait de fractionner l'activité juridictionnelle; l'identification de certains domaines sensibles mais contrôlables multiplierait les chances de voir se concrétiser autant d'objectifs intermédiaires.

La mise en place de critères d'évaluation est donc une étape préliminaire incontournable ; son objectif final est de rationaliser la recherche d'une qualité aux contours flous.

La finalité de cette recherche étant posée, il reste à s'interroger sur les modalités de mise en œuvre de cette recherche.

B - Modalités de recherche des critères d'évaluation

Par l'application du principe d'adaptabilité au service public de la justice notamment, la recherche de la meilleure justice possible a toujours été de mise. L'amélioration de cette institution est un processus constant mais perfectible. L'introduction de la notion de qualité aurait pour objectif d'accélérer ce processus et non de le remplacer, afin de ne plus se laisser distancer par des « besoins de justice » toujours plus nombreux et complexes. Cette nouvelle façon de penser la justice en terme de qualité doit donc être conçue comme le *complément* (2) qui renforcerait l'efficacité d'un *ensemble préexistant de mesures* (1).

1 - Les sources préexistantes

a) En droit interne

La particularité de la mission de juger a toujours justifié un encadrement protecteur des libertés fondamentales. Les objectifs de cette organisation sont principalement : l'égalité des justiciables face à l'accès à la justice puis aux droits de la défense, la qualité de la décision elle-même (indépendance, impartialité et célérité notamment), la sécurité juridique et enfin l'effectivité de la décision.

Ces exigences trouvent des illustrations à tous les niveaux de la hiérarchie des normes.

La *constitution* tout d'abord, qui dans son titre VIII traite de l'*autorité* judiciaire. Le choix du terme *autorité* plutôt que *pouvoir* a des racines très profondes : Montesquieu ne faisait pas de la justice un véritable pouvoir⁷, Duport, devant l'assemblée constituante en 1790, réduisait le jugement à un syllogisme et Robespierre estimait que « La jurisprudence n'est autre que la loi ». Cette conception qui trouve ses fondements dans la crainte du « gouvernement des juges » autant que dans l'absence d'élection par le peuple de ses représentants, est relayée aujourd'hui par de nombreux membres de la classe politique qui, comme E.

⁶ La loi du 15 juin 2000 sur le renforcement de la présomption d'innocence et la protection des victimes est principalement visée ici.

⁷ Ainsi peut-on lire dans *L'Esprit des lois* que « Les juges ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer la force, ni la rigueur ».

Guigou⁸, estiment que « La justice ne doit pas être érigée en pouvoir indépendant ». Ainsi l'autorité judiciaire apparaît dans la constitution comme une entité à contrôler. Les trois aspects principaux du titre VIII étant le statut de la magistrature (art. 64), le Conseil supérieur de la magistrature (art. 65) et la protection de la liberté individuelle (art. 66).

L'article 34 précise que « La loi fixe les règles concernant (...) la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ». Ce statut des magistrats a été fixé par l'ordonnance portant loi organique n° 58-1270 du 22 décembre 1958, modifiée par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992, venue apporter quelques améliorations concernant l'accès à la magistrature et la carrière des magistrats, puis par celle du 5 février 1994 (n° 94-100) et enfin très récemment par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature dont l'adoption aurait pu être qualifiée de « parcours du combattant ». Cet ensemble normatif place le magistrat au cœur du processus d'amélioration de la justice en posant les règles relatives à sa formation, à son inamovibilité (tempérée par la dernière réforme), à son indépendance¹⁰, à l'évolution de sa carrière, à sa responsabilité et à sa discipline¹¹.

Autre instrument essentiel d'une justice de qualité : la *procédure* permet de garantir aux parties le respect de leurs droits par la mise en application des principes généraux du procès. Ces normes sont pour l'essentiel regroupées dans le code de l'organisation judiciaire, le nouveau code de procédure civile ou le code de procédure pénale et imposent aux principaux acteurs de la justice le respect d'un formalisme du procès, dont l'enjeu est d'offrir à chacun le moyen ultime de faire reconnaître ce qui lui est dû.

En tant que service public, les institutions judiciaires sont également « débitrices » d'*obligations traditionnelles* tendant à faciliter son accès et à offrir certaines garanties. De gros efforts ont été réalisés pour mieux informer et mieux accueillir : édition de guides, de brochures et de fiches pratiques, bureaux d'accueil et permanences de magistrats et d'avocats, création des *Maisons de la justice*. Ces initiatives viennent compléter la mise en œuvre de principes généraux du service public. Le *principe de continuité* tout d'abord impose aux services de la justice de fonctionner sans interruption parce qu'ils concernent des activités d'intérêt général indispensables à la vie de la nation. D'après le décret n° 74-163 du 27 février 1974, « l'année judiciaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. La permanence et la continuité des services demeurent toujours assurées »¹². Ce principe, qui n'est pas propre à la justice, est un principe général du droit qui est de l'essence même du service public¹³ et qui a une valeur constitutionnelle¹⁴. Il serait

⁸ *Le Figaro*, 30-03-1998.

⁹ Le contenu de ce principe a été précisé par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 20 juillet 1977 : « Les règles de composition de la Chambre mixte de la Cour de cassation, qui ont pour but de permettre à cette chambre de remplir un rôle unificateur de la jurisprudence au sein même de la Cour de cassation, doivent être regardées comme des règles constitutives de cet ordre de juridiction », « les dispositions relatives à la mise en œuvre des règles de composition de ces formations sont dès lors du domaine du règlement ».

¹⁰ Cf. S. Harnay et I. Vigouroux, *L'indépendance du juge : qualité de la décision judiciaire en présence d'asymétries informationnelles*, Revue internationale de droit économique, numéro spécial : *De l'économie de la justice*, 1999 n° 2 ; J.P. Théron, *De l'indépendance du juge dans la doctrine française*, Gaz. Pal. 18 novembre 1976, doctrine p. 647.

¹¹ L'apport de la loi organique 25 juin 2001 s'articule essentiellement autour de la reconnaissance du principe de publicité des débats disciplinaires et de la valorisation du principe de transparence de la procédure disciplinaire.

¹² C. org. jud., art. R. 711-1.

¹³ CE 7 août 1909, *Winkell*.

¹⁴ Cons. const. 25 juillet 1978.

également à l'origine du refus de droit de grève fait aux magistrats et présent dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, interdiction que les magistrats en quête de moyens supplémentaires ont récemment violée afin de démontrer la dimension d'urgence que revêtaient leurs demandes.

Du fait de sa qualité de service public et du fait de son rôle particulier, cette institution fait application d'un autre principe : la gratuité. L'État prend ainsi à sa charge la rémunération des juges et autres personnels, la gratuité des actes judiciaires est, elle aussi, assurée en matière civile et administrative depuis un décret du 20 janvier 1988 complétant une loi du 30 décembre 1977. Une loi du 22 janvier 1851 institua une « assistance judiciaire » qui sera réactualisée sous le nom d'« aide juridictionnelle » par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 mettant en place un système concernant l'accès au service public de la justice proprement dit ainsi que l'accès aux procédures non juridictionnelles (information, conseil, ...).

La nature de service public est également à la source de *garanties* offertes aux usagers. *L'égalité devant le service* est l'une d'entre-elles, elle implique la suppression de tout privilège de juridiction depuis la révolution, ainsi toutes les personnes placées dans une même situation relèvent des mêmes juridictions, ce qui n'implique donc pas une unicité de juridiction. Cette égalité ne s'impose pas qu'au stade de l'accès au tribunal, elle implique aussi que les parties luttent à armes égales et bénéficient des mêmes prérogatives et du même traitement. Autre garantie, *la responsabilité de l'État* pourra être engagée en cas de dysfonctionnement grave du service de la justice. *La responsabilité personnelle du juge* pourra, elle-aussi, être engagée pour faute lourde, mais indirectement seulement par le biais d'une action récursoire de l'État. Cette responsabilité, conçue comme un « aveu d'humanité », est par principe incontournable dans un État de droit, qui nécessite l'adhésion de ses membres, mais elle butte sur une autre exigence fondamentale : l'indépendance du juge. Cette opposition justifie à la fois la reconnaissance de ce principe par la loi et une mise en œuvre très théorique à l'heure actuelle.

L'usager est au cœur des réflexions et des efforts dans cette recherche d'amélioration constante de la justice, cependant les rapports usager/juridiction ne constituent pas le seul élément à maîtriser. En « interne », l'activité juridictionnelle est contrôlée par : les chefs de juridiction, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), l'Inspection des services judiciaires et la Cour de cassation.

Les chefs de juridiction du fait de leur autorité hiérarchique procèdent à une évaluation des magistrats ainsi qu'à un contrôle de leur action. Les articles 18 et suivants du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 prévoient une évaluation de l'activité professionnelle des magistrats, l'avis des chefs de cour mais aussi celui des chefs de juridiction constitue l'élément d'appréciation presque exclusif dont disposent, d'une part, la commission d'avancement, pour décider de l'inscription des magistrats aux listes d'aptitude et tableaux d'avancement et d'autre part, le CSM et la chancellerie, pour proposer les nominations. L'évaluation des magistrats, dans sa forme actuelle, permet de porter une évaluation complète sur les différents aspects de leur activité. Depuis 1993, la grille analytique, où sont répertoriés 28 critères correspondant aux qualités exigées des magistrats, comporte une échelle de notation sur six degrés allant d'exceptionnel à insuffisant. Les appréciations littérales sont elles mêmes détaillées en quatre catégories distinctes :

- aptitudes professionnelles générales ;
- aptitudes professionnelles juridiques et techniques ;
- aptitudes à l'organisation et à l'animation ;
- engagement professionnel

L'évaluation devenue plus complète, précise et contradictoire, constitue aujourd'hui un outil efficace pour permettre aux magistrats de mieux apprécier leur

responsabilité. En phase avec le mouvement de modernisation de l'État, ce contrôle hiérarchique direct s'est accru sans cesse.

Le CSM, d'après les articles 64 et 65 de la constitution de 1958, assiste le président de la République dans sa fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, il « fait des propositions pour les nominations de magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles de premier président de cour d'appel. Il donne son avis sur les propositions du Ministre de la Justice relatives aux nominations des autres magistrats du siège. Il est consulté sur les grâces dans les conditions fixées par une loi organique ». Le pouvoir disciplinaire reconnu au CSM est « l'expression d'une discipline intérieure à un groupe et assurée par ce groupe »¹⁵. Cette procédure disciplinaire des magistrats repose sur le respect de deux principes apparemment antagonistes, à savoir l'indépendance et la responsabilité des magistrats qui sont au cœur de constants efforts d'équilibrage. La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001, modifiant les dispositions de l'ordonnance du 22 décembre 1958, envisage une réelle refonte du statut des magistrats et un aménagement des règles de fonctionnement du CSM. Le respect des droits individuels, qu'ils aient une source interne ou communautaire, a conduit à, d'une part, la reconnaissance du principe de publicité des débats disciplinaires et d'autre part, à la valorisation du principe de transparence de la procédure disciplinaire. Au titre d'une modification de l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la presse¹⁶, la loi du 25 juin 2001 permet la publication par voie de presse « des informations concernant les audiences publiques et les décisions publiques rendues en matière disciplinaire à l'encontre des magistrats ». Ces nouveautés constituent une avancée dans le processus d'amélioration constante de la qualité de la Justice car, en faisant tomber certains « tabous », cette loi organique, qui avait le soutien des magistrats eux-même, va permettre d'amorcer une réconciliation entre la justice et ses justiciables, qui ne considèrent plus la confiance qu'ils placent en la justice de leur pays comme automatique, inconditionnelle et définitivement acquise. Cette confiance se mérite, certes, mais au surplus elle devra dorénavant être accordée en toute connaissance de cause et non plus présumée, elle ne doit plus pouvoir être considérée par certains comme une fiction.

L'autre avancée en terme de qualité réside dans l'effet préventif de telles publications qui viennent compléter celle du rapport annuel d'activité de chacune des formations du CSM prescrit par l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, ainsi que l'organisation progressive de la publicité des principes déontologiques dont il fait usage pour fonder ses décisions. Ces initiatives, également à destination des magistrats en formation, permettront de valoriser la « responsabilité-action » des magistrats et non leur attitude passive à l'égard de la discipline¹⁷.

L'inspection générale des services judiciaires¹⁸ apparaît plus tardivement pour la Justice que pour les autres ministères. Le décret du 13 février 1908 la prévoit pour la première fois, mais pour l'annuaire de la magistrature elle n'apparaîtrait que le 14 avril 1962, date à laquelle un décret fit réapparaître le corps des inspecteurs après sa suppression intervenue par la loi du 30 juillet 1947. L'autonomie puis la permanence des fonctions de l'inspecteur général apparurent progressivement, toutefois cette institutionnalisation ne paraît pas avoir totalement stabilisé et

¹⁵ Concl. Labetoulle sur C.E., sect., 27 octobre 1978, Debout, Rec. Leb., p. 395.

¹⁶ Cet article disposait notamment qu'il est interdit, sous peine d'amende, de publier une « information relative aux travaux du CSM ».

¹⁷ G. Ludet, *Quelle responsabilité pour les magistrats ?*, Pouvoirs 1995, n° 74, p. 129.

¹⁸ C. f., Alain Bancaud, Jean-Paul Jean, *Les juges en enquête : histoire de l'inspection des services judiciaires*, in Association Française d'Histoire de la Justice, dir. P. Truche, D. Salas, F. Schmidt-Pariset, *Juger les juges : du moyen-âge au CSM*, La Documentation Française, Paris, 2000, p. 185.

légitimé l'inspection objet d'une réforme presque à chaque changement de ministre. L'évolution des missions de l'Inspection générale s'est accélérée depuis le début des années 90. Ainsi, à ses missions traditionnelles de contrôle du fonctionnement des juridictions et d'enquête administrative sur les faits mettant en cause les magistrats, se sont ajoutées des missions plus « thématiques » sur les politiques publiques impliquant le ministère de la Justice.

Malgré les fluctuations de la place même de ce corps, tantôt intégré à la hiérarchie, tantôt autonome et spécialisé, il demeure que son existence reste motivée par la volonté de maintenir un certain « niveau de qualité du service rendu » par le contrôle des détenteurs de l'autorité judiciaire.

La Cour de cassation participe activement, elle aussi, au processus d'amélioration constante de la qualité de la Justice aux travers le contrôle qu'elle exerce sur les décisions des juges du fond¹⁹. Ce contrôle de légalité, qui lui incombe d'après l'article 604 du NCPC (« Le pourvoi en cassation tend à faire censurer par la Cour de cassation la non-conformité du jugement qu'il attaque aux règles de droit »), contient habituellement une distinction de nature entre un contrôle normatif portant sur le fond du droit qui a été tranché par la décision attaquée²⁰ et un contrôle formel ou procédural portant, lui, sur la façon dont cette décision a été élaborée et rendue. Pour André Perdriau, Doyen honoraire de la Cour de cassation, un troisième contrôle dit *contrôle disciplinaire* s'intercalerait entre les deux, tout en étant plus proche du *contrôle formel* qui, comme lui, ne porte pas sur la solution elle-même mais sur « l'un des moteurs qui l'ont déterminée »²¹. Ce contrôle s'exerce sur l'application des règles fondamentales qui régissent la conduite des procès et proviennent notamment des principes généraux énoncés en tête du NCPC ou institués par l'article 6 de la CEDH. Il aurait donc lieu dans les hypothèses de *dénaturation*, d'un *défaut* ou d'une *défectuosité des motifs* ou encore d'un *défaut de réponse à des conclusions*. Dans de telles hypothèses, la cour censure la décision, mais elle peut également apporter elle-même la réponse si le grief s'inscrit dans le dernier cas de figure. Pour cet auteur, il est indispensable qu'un tel *contrôle disciplinaire*, même s'il ne porte pas sur le fond du droit, soit maintenu et même valorisé au moment où les juridictions du fond sont accablées par la multiplication des affaires, lorsque les nouvelles exigences du « procès équitable » se font de plus en plus pressantes.

Le rapport annuel de la Cour de cassation est un instrument devenu indispensable puisqu'il ne se contente pas de dresser le bilan d'une année d'activité, il comporte aussi et surtout de nombreuses réflexions enracinées dans l'actualité des choix opérés par la Haute juridiction. Il est composé de cinq parties :

- suggestions de modifications législatives ou réglementaires,
- études signées de membres de la Cour de cassation et discours de rentrée,
- avis,
- « jurisprudence de la Cour »,
- statistiques.

¹⁹ Voir notamment, Olivia Dufour, *La Cour de cassation, juge de la qualité ?*, P. Aff., n° 21-29 janvier 2002 - p. 3.

²⁰ L'approbation par la Haute juridiction des qualifications retenues par les juges du fond fait depuis peu l'objet d'une gradation, on parlera alors tantôt d'un *contrôle lourd*, tantôt d'un *contrôle léger* ; c.f. Jérôme Betoulle, *La distinction contrôle lourd / contrôle léger de la cour de cassation, Mythe ou réalité*, JCP ed. Gen., n° 41 - 9 octobre 2002 - p. 1791.

²¹ A. Perdriau, *Quelques aspects du contrôle exercé en matière disciplinaire*, Rapport de la Cour de cassation sur l'année 1988, p. 36 ; ainsi que : *le rôle disciplinaire du juge de cassation*, JCP ed. Gen., n° 28-10 juillet 2002 - p. 1293.

Ce rapport alterne donc constats, déductions et propositions dans le seul objectif d'améliorer sans cesse les prestations de ce service public par la découverte des lacunes, des erreurs ou des succès.

b) La Convention Européenne des Droits de l'Homme

Selon Guy Canivet, Premier Président de la Cour de cassation, « d'une certaine manière, les critères juridiques de la qualité de la justice sont connus, ce sont ceux du procès équitable tels qu'ils sont fixés par l'article 6 de la Convention EDH et la jurisprudence interprétative de la Cour EDH »²².

L'origine et la portée de ces propos confortent l'idée selon laquelle la Convention du 4 novembre 1950 et ses protocoles complémentaires doivent être considérés comme incontournable en matière de protection des droits de l'Homme. D'applicabilité directe, la France a admis la possibilité de la saisine de la Cour européenne par recours individuel. Les requêtes lui parviennent directement sans passer par l'ancienne commission de filtrage. La Cour est aujourd'hui une juridiction permanente organisée en comités, en chambres et en grande chambre. La Convention ne se contente pas de reprendre des dispositions existant préalablement dans le droit interne français, elle y ajoute de nouvelles exigences ainsi que de nouveaux concepts. Par son extériorité et son autorité, la Cour peut placer tout le droit interne « sous contrôle », selon l'expression de F. Sudre. Cette dernière n'étant pas « victime » de l'inertie nécessairement subie par toute autorité intégrée à un système juridique complexe, elle exploite pleinement son autonomie et son indépendance en faisant preuve d'une grande capacité à innover et à provoquer des évolutions considérables du droit positif national²³.

Les rédacteurs de la Convention EDH se trouvaient dans une position extérieure leur offrant une vision claire et globale des dispositions à prendre afin d'assurer une protection efficace des libertés qualifiées de fondamentales. En matière de protection des justiciables, les divers principes posés par l'article 6 alinéa 1 sont autant de nouveaux critères de qualité de la justice.

La « qualité » qui est ici envisagée est une notion globale, il conviendrait donc de la rapprocher de l'idée de « bonne justice » plutôt que du concept de qualité récemment développé et théorisé dans le but de définir des critères d'évaluation précis, objectifs et applicables à différents domaines. La Cour de Strasbourg ne traite donc de la qualité de la justice qu'indirectement sous l'angle exclusif de la protection des droits de l'homme²⁴. Elle le fait par la « mise en conformité » des jurisprudences nationales avec les différents éléments substantiels du « procès équitable », notion synonyme d'un modèle universel de bonne justice.

Les « indicateurs » présents dans la Convention ne sont pas des indicateurs chiffrés mais des concepts flous au contraire. Leur mise en œuvre par la Cour EDH implique donc une nécessaire interprétation au regard des situations rencontrées, ainsi qu'un niveau relativement élevé de la motivation de ses décisions du fait de leur rôle d'« éducation » des juridictions internes. Ces piliers de la « bonne justice » sont essentiellement contenus dans l'article 6 alinéa 1 de la Convention qui pose,

²² Guy Canivet, *Économie de la justice et procès équitable*, JCP ed. Gen., n° 46-14 novembre 2001-p. 2085.

²³ Ainsi en matière de transsexualisme, alors que la Cour de cassation rejetait les demandes de changement de sexe, elle a été conduite à un revirement de jurisprudence total à la suite d'un arrêt de la Cour européenne rendu le 21 mars 1992.

²⁴ Cf. Christine Pham, *La Convention EDH, fil directeur pour la recherche de normes de qualité de la justice*, in GIP mission de recherche droit et justice, *Mesurer la justice ? Élaboration d'indicateurs de qualité dans une perspective comparative*, Paris 2001, p. 205.

d'une part, le droit à un *tribunal indépendant et impartial* et d'autre part, le droit à un *procès public, équitable* et dans un *délai raisonnable*. Tous ces critères voient leur contenu s'affiner et se diversifier au fil des décisions rendues par la Cour EDH, consciente du rôle quasi-éducatif qui découle de sa vocation à proposer un modèle de justice. Elle impose aux droits internes de suivre ses consignes sous peine d'être sanctionnés. Cependant, cet aspect répressif reste secondaire en ce sens qu'il ne constitue que la mise en application effective des nouvelles priorités découvertes et plébiscitées par la Cour. La fonction première de cette dernière réside donc plus dans l'explication de ces notions que dans une application qui devra se faire directement en droit interne. Il ne s'agit pas d'*accumuler* des décisions mais de faire *progresser* la qualité de la justice.

D'autres textes internationaux pourraient servir à la recherche d'indicateurs de qualité. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce ainsi que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Ce texte étant repris par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans son article 14 : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ». Si le contenu de ces traités est similaire à celui de la Convention EDH, cette dernière est la plus invoquée en raison de l'existence d'un organe supranational permanent et spécialisé chargé de la faire respecter par des décisions précisément motivées.

Il est très difficile d'effectuer le recensement des critères de qualité existants à l'heure actuelle en droit interne, international ou communautaire, dès lors que toutes les normes s'attachant au respect des libertés individuelles ou des droits de la défense pourront y être intégrées. Ce rapide et non exhaustif tour d'horizon permet cependant de constater que tous ces "critères" n'ont pas pour finalité d'*évaluer* la justice mais uniquement de lui fixer des objectifs en tentant de définir un modèle quasi universel de bonne justice.

L'évaluation de la justice comme nouvelle démarche d'amélioration de la qualité de la justice doit donc être envisagée.

2 - La recherche de nouvelles références

Le constat d'un manque d'efficacité, à court ou moyen terme, des différents efforts consentis pour répondre à la demande actuelle de justice incite à introduire de nouveaux critères permettant d'évaluer la qualité d'une justice en perpétuel mouvement. La production de ces indicateurs (b) devra tenir compte des données d'une équation difficile à résoudre (a).

a) Une équation difficile à résoudre

Toute résolution d'équation se fait par la découverte des inconnues. Le préalable d'une telle découverte réside dans la qualification de ces données inconnues. En l'occurrence, les seuls éléments certains à notre disposition sont : *le résultat* de cette équation et *les moyens* mis en œuvre ; la définition précise des *lacunes et besoins* ainsi que les critères à prendre en compte sont, eux, encore très vagues.

Le résultat. Il s'agit plus d'un objectif idéal vers lequel on tend sans jamais l'atteindre parfaitement. Comme nous l'avons vu, *le juste* n'a pas de définition atemporelle et universelle, il évolue dans le sillage des besoins et des choix de chaque société et de chaque époque. De ce fait on ne devrait pouvoir théoriser la qualité de la justice qu'en terme de moyens mis en œuvre et non de résultat à proprement parler. Le seul élément certain serait donc dans la volonté de l'État d'offrir à ses membres une justice efficace, c'est à dire une justice qui serait au minimum : accessible à tous, identique pour tous, équitable, rapide, compétente, compréhensible et effective.

Les moyens à disposition. L'élément humain est la clé de l'essentiel des problèmes que rencontre aujourd'hui notre système judiciaire. Malheureusement, deux limites se dressent devant cette réponse si simple et efficace : le budget d'une part et d'autre part, la « production » de l'École Nationale de la Magistrature (ENM). Il est inutile de revenir sur la première, car malgré les efforts considérables consentis dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2002-2007²⁵, il est bien évident que si les fonds de l'État sont conséquents, ils n'en restent pas moins limités.

La seconde limite, par contre, mérite de plus amples explications. L'ENM forme les élèves qui auront réussi à franchir les étroites grilles de la sélection d'entrée. Pour que plus de magistrats sortent chaque année de son sein il faudrait, soit baisser le niveau d'exigence de l'examen de sortie et éventuellement celui du concours d'entrée, ce qui aurait pour impensable conséquence d'accepter une dégradation du niveau de compétence de la magistrature française, soit rendre la profession de magistrat plus « attractive » en diminuant le nombre d'heures effectuées par les magistrats tout en augmentant leur traitement, ce qui aurait pour effet d'accroître encore le coût de la justice et de réduire le côté « passionnel » par nature de cette fonction.

Les besoins. Une certitude, ils sont plus nombreux chaque année. Non seulement le nombre des saisines, appels et pourvois, augmente sans cesse, mais au surplus, la diversité et la complexité des affaires suivent la même évolution. Il faut également ajouter à cela un degré d'exigence plus élevé en matière de protection des libertés individuelles, ce qui conduit à constater que les attentes de justice sont en augmentation quantitativement et qualitativement.

Moyens limités et besoins en forte progression sont les données d'une équation comparable à la quadrature du cercle qu'il faudra pourtant résoudre notamment par la production d'indicateurs de performance.

b) La production d'indicateurs de performance comme élément de réponse

« Est-il possible de satisfaire au mieux la demande sociale de justice avec les ressources rares libérées par la société pour remplir cette fonction en respectant des principes d'équité imposés ? N'est-ce pas un pari impossible ? ». Ces mots de Guy Canivet²⁶ expriment fidèlement la complexité de la tâche à réaliser. Pour le Premier Président de la Cour de cassation, à propos de l'article 6 de la Convention EDH, il est possible de concilier les critères de qualité et les attentes citoyennes malgré des

²⁵ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 D'orientation et de programmation pour la justice prévoit un montant global des crédits affectés au Ministère de la Justice s'élevant à 3,650 milliards d'Euros permettant la création de 10100 emplois répartis à la hauteur de 4450 pour les services judiciaires, 480 pour le Conseil d'État et les juridictions administratives, 3740 pour l'administration pénitentiaire, 1250 pour la protection judiciaire de la jeunesse et 180 emplois pour l'administration centrale.

²⁶ Guy Canivet op. cit..

moyens limités par une conception raisonnée des voies de recours et la mise en œuvre de procédures de jugement simplifiées. Outre la pertinence de tels propos, il est à noter que, pour faire évoluer les choses, il est important de se concentrer sur les éléments qu'il est possible de maîtriser et que le compromis est le principal outil.

Si l'on ne peut accroître suffisamment la quantité des moyens disponibles, alors c'est leur qualité qu'il faudra améliorer. La question qui est ici posée est donc celle de la rentabilité des efforts consentis quotidiennement par l'État et ses agents. C'est dans cette façon de penser que réside la nouveauté. La thématique de la qualité va peut-être permettre de rationaliser cette quête perpétuelle de la « bonne justice » afin d'obtenir des résultats plus satisfaisants en un temps plus court et/ou pour un coût inférieur.

Évaluer la justice, c'est tenter d'apprécier, voire de mesurer, des éléments aussi divers que le caractère équitable d'un procès, la satisfaction des « usagers » ou le contenu des décisions rendues. Évaluer la justice, c'est étudier un sujet en perpétuelle évolution, c'est étudier les causes, les conséquences et les solutions apportées à un phénomène social.

La mesure de la qualité de la justice vient chapeauter l'action de ceux qui tentent de découvrir les besoins et font des choix, de ceux qui mettent ces choix en œuvre et de ceux qui utilisent cette institution. C'est un complément, un outil, qui n'a d'existence qu'au travers de son sujet d'étude.

Rechercher de nouveaux critères de performance est une tâche nécessaire dès lors que les besoins augmentent et que les moyens sont limités. Mais la « rentabilisation » de la quête de la bonne justice n'est pas chose naturelle. Si de nombreuses questions se posent au stade de la découverte de ces indicateurs, d'autres aussi nombreuses devront être résolues lors de leur mise en œuvre.

- II -

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE ÉVALUATION

Rentabilité et justice sont des notions qui ne semblent pas pouvoir évoluer dans les mêmes sphères tant elles répondent à des impératifs différents voir opposés. Cela explique les profondes réticences qui s'expriment lorsque se dessine le mariage contre-nature du juste et du chiffre, du juge et du comptable.

Cependant, s'il est un art que le droit maîtrise par nécessité, c'est bien celui du compromis. Dans une société où les deux plus fortes valeurs, que sont la liberté et l'égalité, s'opposent par nature du fait de la diversité des individus et de leurs intérêts, l'État est garant d'un équilibre nommé intérêt général. Trouver l'équilibre entre des impératifs contraires par le biais de compromis est peut-être l'essence même de l'État et du droit. L'introduction d'une démarche qualité ne pourra se faire qu'en adaptant ce nouvel instrument aux exigences préexistantes de l'« objet mesuré », une adaptation sensible tant au moment de l'intégration du principe d'évaluation (A), qu'à celui de l'utilisation des indicateurs (B).

A - L'intégration du principe d'évaluation

Du fait de sa particularité (1), la justice ne peut se « mesurer » que de façon originale et adaptée (2).

1 - La justice : un objet difficile à évaluer

Nous constaterons que l'organisation de cette institution (a) et la participation de l'utilisateur au processus de production (b) sont à l'origine d'une nécessaire adaptation des indicateurs.

a) L'organisation de la justice

La justice est un service public. Les normes de qualité introduites avec succès dans le secteur privé il y a près de 80 ans ne sont pas transposables directement au secteur public dès lors que l'intérêt général sous-tend l'action publique. Selon J. Chevallier : « L'organisation privée, qui trouve en elle-même ses propres fins, apparaît introvertie alors que l'organisation publique se présente comme extravertie »²⁷. La satisfaction de l'intérêt général est l'objectif global de tout service public, son évaluation serait donc essentielle pour connaître la capacité d'une institution telle que la justice à réaliser cette exigence minimum. Pour cela il faudrait pouvoir mesurer les incidences directes et indirectes de toute l'activité judiciaire sur la société. Inutile de préciser que cet « impact social » serait extrêmement difficile, voire impossible à recueillir puis à analyser et à exploiter. Dans le domaine industriel et commercial, seule la satisfaction du client sera utilement mesurée, l'impact social de sa production n'étant pas un élément pertinent.

Autres conséquences de la qualification de service public : la relation non marchande et l'absence de concurrence. Ces deux éléments contribuent encore à opacifier les relations que peut entretenir la justice avec ses usagers. Ces derniers n'ont pas la possibilité de faire pression sur une telle institution en la boycottant ou en faisant jouer la concurrence.

La pluralité des tâches. Si la satisfaction de l'intérêt général est bien l'objectif global à atteindre, ce dernier recouvre une multitude d'objectifs intermédiaires incontournables. Il est possible ainsi, de reprendre la classification binaire effectuée par la Convention EDH dans son article 6 alinéa 1. « Le droit à un tribunal indépendant et impartial » contiendrait alors le « droit d'accès » au tribunal, un accès que l'on pourrait évaluer sur le plan de la qualité de l'accueil, de la prise en charge et des informations dispensées au surplus de l'évaluation de l'effectivité des mesures d'aide prises pour généraliser cet accès. « Le droit à un procès public, équitable et dans un délai raisonnable » contient autant d'objectifs pour les juridictions nationales qu'il ne contient de droits individuels. Il est intéressant de constater que cette classification reprend celle élaborée en 1924, lors de la première introduction de la thématique de la qualité dans une société industrielle privée, par les créateurs du département d'assurance qualité des *Bell Telephone Laboratories*, qui distinguait la qualité du produit fini de celle du processus de production. Le produit fini serait la décision : rapide et équitable. Le processus de production étant alors constitué par la procédure et l'organisation de la juridiction.

b) L'utilisateur au cœur de la production

Plus que sa qualification de service public, c'est la fonction même de la justice qui nécessite une intégration mesurée de la thématique de la qualité. Dire le droit, dans l'objectif global de satisfaire l'intérêt général, est cette fonction. Les

²⁷ J. Chevallier, *La gestion publique à l'heure de la banalisation*, Revue française de gestion, n° 115, septembre-octobre 1997, p. 26-27.

règles de procédure et les droits de la défense organisent la participation de l'utilisateur justiciable à la production d'une décision le concernant directement. Cette participation est donc un élément essentiel de la validité et de la qualité d'une décision.

Une telle interaction se retrouve dans le système éducatif. Une étude américaine de 1966²⁸ révèle que l'enseignant et l'élève ne peuvent, en effet, être tenus comme individuellement responsables de leur performance.

Comment quantifier la prépondérance de la participation de chacun, comment évaluer les liens de causalité entre ces contributions et la production finale ?

Cette indispensable participation vient parasiter l'évaluation des performances de la justice et révèle que la mission de cette institution n'est pas de nature à être mesurée globalement sur un plan purement qualitatif. En revanche, il est tout à fait concevable de « morceler » une décision en sous-éléments évaluables tels que la rapidité, le niveau de motivation, l'écoute, la ponctualité ou la clarté du magistrat.

Phénomène de coproduction et particularités de fonctionnement nécessitent une adaptation des indicateurs.

2 - L'adaptation des indicateurs

La nature même de l'entité mesurée interfère nécessairement sur ses dispositions à être mesurée. Ses caractéristiques vont ainsi s'exprimer sous la forme de contraintes imposant une « personnalisation » de la mesure au cas par cas. S'agissant de la justice, il sera intéressant de s'interroger, d'une part, sur le couple évaluation/indépendance (a) et d'autre part, sur la pertinence de mesures chiffrées en matière de justice (b).

a) Évaluation et indépendance

L'indépendance de la justice est l'un des éléments qui en constitue son essence. Le juge est un tiers impartial, en perdant son indépendance il perdrait d'un seul coup toute raison d'être. L'indépendance est une exigence qui ne supporte le compromis : elle est parfaite ou n'est pas et sans elle, la justice n'est plus.

L'introduction de la qualité et son évaluation risqueraient bien de mettre en danger cette fragile et précieuse notion. Évaluer un juge : ses méthodes de travail, ses choix et ses aptitudes, pourrait conduire à limiter sa liberté si les données recueillies étaient utilisées dans le but de déterminer le comportement idéal du « bon juge ». Il est donc paradoxal de constater que l'indépendance de la justice, qui est un élément essentiel de sa qualité, puisse être mise en danger par l'introduction d'une démarche qualitative.

Autre paradoxe : la satisfaction des usagers est de plus en plus prise en considération afin d'humaniser et de crédibiliser la justice qui ne semble plus pouvoir être rendue dans le seul intérêt général, trop flou, trop immatériel. La consultation des justiciables et la collecte de leurs sentiments pourraient bien, ici encore, limiter l'indépendance du juge par la mise en contact direct avec les attentes de ces derniers. En effet, à trop vouloir satisfaire les intérêts particuliers, les juges risqueraient de tomber dans les travers du consumérisme. Les dangers de l'élection des juges sont le parfait exemple de ce qu'il faut éviter à tout prix. La satisfaction des usagers est un élément capital qu'il faut pouvoir évaluer pour mieux l'atteindre, tout en conservant une distance suffisante entre elle et le juge. La justice a cela de

²⁸ J. S. Coleman, E. Q. Campbell, C. J. Hopson, J. MacPartland, A. M. Mood, F. D. Weinfeld et R. L. York, *Equality of Educational Opportunity*, Washington DC : Department of Health, Education and Welfare.

particulier que le juge, principal « producteur de la décision », ne doit pas vouer son travail à la satisfaction directe de l'utilisateur, au risque de dénaturer son action.

b) La pertinence de mesures chiffrées

La fonction discursive de la justice semble difficile à appréhender par des indicateurs chiffrés. La nouveauté de la démarche qualité réside pourtant principalement dans une volonté de mesurer de façon objective les performances de cette institution. À la question de savoir s'il est possible de chiffrer la *performance globale* de la justice, la réponse est non. Nous avons vu que ce travail « multitâches » faisait intervenir le justiciable, la juridiction et ses collaborateurs. Une mesure globale ne serait donc ni représentative ni exploitable. De plus, il ne faut pas perdre d'esprit que « le juste » est un sentiment irrigué par les valeurs sociales d'une époque, comment imaginer le quantifier quand le principe même d'une définition réelle le dénaturerait ?

Une évaluation chiffrée qui serait faiblement pertinente dans une approche globale, pourrait l'être d'avantage si elle était décomposée. La qualité finale d'un produit passe en effet par l'amélioration de son processus de production. La recherche du « zéro défaut » appliquée au secteur privé trouverait une application rationnelle dans le service public malgré la finalité de l'intérêt général. Tous les éléments ayant une influence sur la qualité globale doivent être identifiés et isolés dans leur évaluation. Ce sont ces éléments qui constitueront les fameux « indicateurs ». Comment les découvrir ? La technique la plus rationnelle serait de « décortiquer » les différentes attentes qui s'expriment au sujet de la justice. Il conviendrait donc de sonder cumulativement l'opinion publique, les fonctionnaires de ce service, les professionnels et collaborateurs ainsi que les autorités normatives internes et supranationales. Ces exigences s'exprimeront dans un registre plus ou moins explicite, un effort d'analyse et de qualification s'imposera alors proportionnellement. Dès lors, deux phases distinctes apparaissent : la définition des objectifs et la construction d'indicateurs. Aux États-Unis dans les années 90, les *Trial court performance standards* sont une expérience de mise en place d'indicateurs dans le domaine judiciaire. Une commission de quatorze personnes, composée de juges, de responsables administratifs et d'universitaires, chargée de créer des indicateurs, a d'abord constaté qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire, ni sur les facteurs qui déterminent la production des juridictions, pas plus que sur ce que signifie la notion de performance des juridictions et encore moins sur la façon dont il conviendrait de mesurer cette performance. Malgré ces difficultés, cinq objectifs généraux ont été dégagés : l'accès à la justice, l'égalité, la rapidité, l'impartialité et l'indépendance et plus de 22 standards et 75 indicateurs ont été créés pour mesurer ces cinq objectifs.

La rapidité, le coût, le taux de réformation en appel ou de cassation, le taux d'aide juridictionnelle, le degré de motivation et d'information sont des exemples d'indicateurs relativement simples à actionner mais parfois complexes à interpréter.

Quantifier la qualité de la justice n'est donc pas impossible si l'on se donne la peine de découvrir les plus petits éléments mesurables qui la constituent. Une fois ces éléments découverts, c'est au stade de leur utilisation que devront être trouvées de nouvelles solutions.

B - L'utilisation des indicateurs

La nouveauté d'une telle démarche conjugée à la sensibilité du domaine mesuré, implique d'une part, la résolution des contraintes techniques (1) et d'autre part, une certaine prudence quant à la portée qu'il conviendra d'accorder aux résultats obtenus (2).

1 - L'application concrète d'une évaluation de la qualité de la justice

La mise en pratique des indicateurs pertinents ne pourra s'effectuer sereinement qu'après avoir défini l'exploitation future que l'on souhaitera faire des résultats obtenus (a) ainsi que les modalités de collecte des données (b).

a) La définition des buts assignés à l'évaluation

Les efforts consentis pour tenter d'intégrer une nouvelle vision de la justice ont nécessairement été précédés par une réflexion sur la future utilité concrète d'une évaluation.

À la question de savoir ce que l'on peut attendre des nouvelles techniques, trois réponses viennent successivement à l'esprit : constater, interpréter, rentabiliser.

Constater. Prendre un « cliché » de l'état de la justice dans un pays donné, à un moment donné est une opération qui doit être réalisée à intervalles réguliers. Cet outil permet de connaître, dans chaque contentieux et pour chaque juridiction, le nombre total des demandes, le nombre des demandes accueillies et par déduction, celui des demandes non reçues, le nombre d'appels, de pourvois, la durée des procédures et leur issue. Ces informations sont depuis longtemps à disposition dans les archives de nos juridictions, mais leur pleine exploitation n'a été rendue possible que par l'avènement de l'informatique. Des données telles que l'âge, la nationalité, la profession, le sexe ou la situation de famille, peuvent désormais être facilement prises en compte afin de multiplier les résultats.

Sur une période donnée, la comparaison des résultats permet de déceler les progressions, régressions et stagnations. Enfin, il est possible de « croiser » les différentes données entrantes (« input ») afin d'obtenir une multitude de données sortantes (« output »). Ainsi, par exemple, en croisant le nombre de condamnations avec la nationalité du condamné, il est possible de dresser un indice de discrimination que l'on peut à nouveau croiser avec une période, une juridiction ou une dépense quelconque.

Interpréter. Ces données doivent être exploitées avec précaution. Il est nécessaire de les replacer dans un contexte plus général afin de relativiser leur portée. Il ne faut pas, en effet, perdre d'esprit que ces mesures prennent place dans un système dominé par les interactions. De même, le phénomène de coproduction précédemment évoqué ne doit pas être ignoré. Enfin, ces indices ne peuvent convenablement exprimer l'impact social de l'activité judiciaire.

Rentabiliser. En fonction de la fréquence des prélèvements d'informations, il est possible de connaître, assez rapidement, les effets d'une réforme, d'un changement dans les méthodes de travail ou d'une dépense. Ainsi, il sera envisageable de connaître l'impact de l'informatisation d'un service sur tous les indices disponibles en comparant les chiffres avant et après son introduction.

b) Organiser la collecte et l'analyse des informations

Deux questions se posent : quand collecter les informations et qui les collectera ?

La fréquence de collecte des informations. La mise en place d'un processus d'évaluation basé sur l'utilisation d'indices autorise une estimation du temps de réaction de la justice lors de modifications apportées à son fonctionnement. La connaissance de ce temps de réaction est indispensable pour mesurer au plus vite l'effectivité des modifications intervenues, sans perdre de temps. Ainsi, l'année administrative n'est pas la seule période de référence. Cette période pourra être plus ou moins longue suivant l'ampleur des changements programmés, le domaine et la juridiction concernés. Des juridictions devront se prêter au jeu de l'évaluation en acceptant de « tester » certaines réformes, afin qu'il soit possible d'en isoler des résultats pour pouvoir mesurer leur efficacité en les comparant à ceux des juridictions non concernées²⁹.

En dehors de ces hypothèses de mesures spécifiques, il est indispensable de collecter les résultats à intervalles fixes afin de pouvoir comparer l'évolution de différents domaines en continu.

Les collecteurs et analystes. Nous l'avons vu, les informations sont disponibles dans les archives de chaque juridiction, mais leur exploitation représente un énorme travail de recherche lorsque les dossiers ne sont pas informatisés. S'ils le sont, un simple accès à la base de données suffira à recueillir à distance et en temps réel toutes les informations nécessaires. La réduction des délais étant l'un des objectifs prioritaires de l'introduction de l'évaluation, il serait paradoxal d'en confier la réalisation aux juridictions déjà surchargées. La création de commissions permanentes assurerait rapidité et objectivité de l'analyse des données, mais augmenterait son coût de façon conséquente.

S'agissant de la satisfaction de l'utilisateur, les sondages restent incontournables.

2 - Portée des résultats obtenus

De nombreuses informations peuvent être tirées de la mise en œuvre de ces nouveaux indicateurs. Il ne faut cependant pas perdre de vue la spécificité du domaine étudié et sa place dans la société.

a) La communication des informations obtenues

Les précieuses informations, recueillies par le calcul de ces indices, doivent être rapidement et aisément mises à la disposition des personnes ayant une influence sur cette institution. En premier lieu, le ministère de la justice, à l'origine des différentes réformes, doit toujours pouvoir connaître le niveau et l'évolution de ces indices. *A priori*, cela permettra de découvrir les « nouvelles tendances » en matière de besoins, ce qui raccourcira les temps de réaction. Un grand pas en avant sera effectué lorsqu'il sera possible de prévoir les chiffres et non plus de les subir. Grâce à cela, les mesures gouvernementales pourront être prises avant d'atteindre le seuil

²⁹ La Cour d'appel de Douai a été la première à signer avec le ministère de la justice, fin novembre 2002, un « contrat » par lequel elle s'engage à mettre tous les moyens en œuvre pour appliquer la loi d'orientation et de programmation sur 5 ans afin d'en contrôler l'efficacité. Le 5 décembre 2002, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence signa le second contrat de ce type toujours dans l'optique de mesurer l'efficacité des allocations de moyens sur la réduction des délais et l'amélioration des conditions d'exécution des peines.

de tolérance de l'opinion publique ou des professionnels de la justice. *A posteriori*, l'État pourra mesurer l'efficacité d'une mesure ou la rentabilité d'une dépense. Les juridictions, elles aussi, doivent avoir accès à ces informations pour connaître l'effet de la réorganisation d'un service et pouvoir s'inspirer des réussites rencontrées par d'autres. L'opinion publique doit, elle aussi, avoir accès à ces chiffres pour prendre conscience des efforts et progrès effectués, ce qui aura certainement pour effet de la réconcilier avec la justice française. Enfin, les pays étrangers doivent pouvoir étudier nos résultats si nous voulons, en retour, profiter de leurs expériences.

b) Les risques de l'évaluation

Sur un plan purement pratique tout d'abord, le principal risque serait d'aboutir à l'effet inverse de celui souhaité. Une collecte et une analyse manquant d'efficacité pourraient ralentir le processus d'amélioration constante de la qualité de la justice. Le coût de la mise en place, puis du fonctionnement, de ces nouvelles techniques pourrait bien, s'il était trop élevé, réduire, voire annihiler, toute la rentabilité de cette nouveauté, rentabilité qu'il sera pertinent de mesurer. Autre danger : utiliser les résultats pour responsabiliser les juridictions ce qui aurait pour effet de sanctionner les bonnes volontés qui se seraient prêtées au jeu de l'expérimentation.

Sur un plan plus théorique, deux limites sont à respecter. La première de ces limites tient au risque de montrer du doigt les juridictions connaissant les moins bons résultats, ce qui aurait comme double conséquence, d'une part, de provoquer des mouvements de « migration » des demandes vers les juridictions plus « performantes » et d'autre part, de voir se concentrer les efforts de cette juridiction sur les objets mesurés en priorité, délaissant ainsi d'autres domaines participant pleinement à la qualité de la justice³⁰.

La deuxième limite est celle que doit rencontrer l'évaluation de la qualité dans la fixation d'objectifs. Grâce à ces mesures chiffrées, il est tout à fait possible de déterminer et d'imposer un rendement minimum dans le traitement des affaires. Cela serait sans compter sur la particularité de chaque affaire. Le risque semble toutefois connu notamment par la Cour EDH qui « prend largement en compte les contraintes de l'économie judiciaire »³¹.

De tels objectifs doivent être assortis d'une grande souplesse de traitement au risque de voir l'« obligation de moyen » des juridictions se transformer en une « obligation de résultat ». Comme pour le médecin, la modernisation des techniques, qui conduit vers plus de certitudes, pourrait bien également conduire à faciliter l'engagement des responsabilités et ainsi dénaturer la fonction de la justice.

CONCLUSION

Par nature, la justice ne se prête guère à l'évaluation. L'élément humain est au cœur de cette institution. Par sa sensibilité, sa mémoire, sa faculté d'adaptation et son « humanité », l'homme justifie les fonctions qui lui sont personnellement attribuées par préférence – pour combien de temps encore ? – à la machine. Il est paradoxal de constater que tous les maux dont souffre actuellement la justice de notre pays pourraient être guéris en multipliant simplement l'effectif humain. Mais cette solution a un coût que ne peut apparemment pas supporter l'État.

³⁰ Cf. G. Bolard, P. Drai, *Justice hâtive, justice rapide*, « quand une justice hâtive retarde l'issue du procès », JCP éd. G, 1997, n° 45-46, p. 459.

³¹ G. Canivet, *Économie de la justice et procès équitable*, op. cit.

Le constat d'un accroissement des besoins et d'une limitation des moyens est à l'origine de la réflexion engagée sur le thème de la qualité. La perspective purement quantitative, qui constituait le frein majeur de son intégration à la justice, semble avoir été dépassée par la prise en compte des particularités et des exigences de ce domaine. Ainsi, il deviendrait possible de rentabiliser les nombreux efforts continuellement consentis pour répondre au mieux à la constante évolution des besoins. *Réformer mieux* pourrait être le mot d'ordre des prochaines décennies.

OSERVATIONS

LA QUALITÉ DE LA JUSTICE : ÉTAT DES LIEUX

Par

Sébastien RENAUD

Doctorant à l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III

Avant toute chose je tiens à remercier le Professeur Jean-Louis Bergel, Président de l'Association Internationale de Méthodologie Juridique, qui a dirigé la réalisation des 20 premiers cahiers de méthodologie juridique. Je pense ne pas trahir la pensée de tous les autres membres de l'atelier d'Aix-en-Provence, dont il anime les réunions, en disant que nous espérons tous qu'il assurera la direction de nombreux autres cahiers avec la ferveur, l'ouverture d'esprit et la bonne humeur qui le caractérisent.

Depuis 2002, date de parution de l'article ci-dessus reproduit, les réflexions, les actions et les réactions se sont multipliées démontrant que le couple justice et qualité occupe une place prépondérante sur le front des préoccupations nationales et européennes.

Si la qualité est une exigence quasi immanente à la justice, jusqu'à une période récente, elle n'y était présente qu'en filigrane. La volonté de lui donner un caractère explicite s'exprime par l'introduction de son évaluation.

La qualité est une notion complexe, malléable et protéiforme, tantôt très vague, lorsqu'elle est synonyme de "bonne justice", tantôt très précise, lorsqu'elle prend la forme d'une norme ISO¹ ou d'indicateurs chiffrés. La qualité peut donc être un *objectif final* (conception classique dite de qualité totale² ou globale) et/ou un *outil* au service de cet objectif (conception moderne introduisant la pratique de l'évaluation). Tels sont les deux points que nous aborderons successivement.

- I -

LA QUALITÉ GLOBALE : CONSTANCE D'UNE QUÊTE

Selon cette approche "classique" la qualité serait une notion évolutive au grès des besoins et des conjonctures, une quête sans fin tel Sisyphe et son mythique rocher. Comme le faisait remarquer Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, lors du colloque organisé en mai 2001 par l'ENM et la Mission de recherche Droit & Justice sur le thème de la qualité de la justice³, il faut se

¹ Normes ISO série 9000 adoptées en 1987, révisées en 1994 puis en 2000, formant un ensemble relatif au *management* de la qualité qui « apporte à l'organisme et à ses clients, la confiance en sa capacité à fournir des produits qui satisfont inmanquablement aux exigences ».

² L'expression *Qualité Totale* est une traduction reprise en France du *Totale Quality Management* américain, concept donnant un sens assez large aux efforts de qualité. Les buts recherchés s'articulent autour de trois axes : satisfaction des clients, satisfaction de l'organisation et respect de l'intérêt général. V. Commissariat à la Réforme de l'État, *Développer la qualité du service (Charte qualité et engagements dans les services publics)*, La Documentation Française, Paris, 1997.

³ Intervention retranscrite dans un ouvrage issu de ce colloque : sous la direction de Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle et Jean-Paul Jean, *La qualité de la justice*, La documentation française, Paris, 2002, pp. 213 et s.