

## PROPOS INTRODUCTIFS

Par

Bernard DURAND  
*Doyen de la Faculté de Droit de Montpellier*  
*Professeur d'Histoire du Droit*

La qualité exprimant spécialement une notion d'excellence, il est clair, qu'appliqué à la justice, le mot renvoie à une demande qui plonge ses racines dans un passé fort lointain pour englober dans une même appréciation l'institution, les juges eux-mêmes et les jugements qu'ils rendent : Hésiode, dans « Les travaux et les jours », une œuvre du huitième siècle avant Jésus Christ, n'invitait-il pas son frère, qui lui faisait un procès, à renoncer à la justice des rois « mangeurs de présents » et à préférer à Thémis des arrangements négociés ? Et combien nous pourrions sur la justice d'Ancien Régime évoquer les souhaits, permanents, ceux d'un Michel de l'Hospital comme ceux de Voltaire, aussi bien que les innombrables ordonnances qui ambitionnent la « réformation de la justice » et « l'abréviation des procès pour le bien des justiciables ». Quant à évoquer l'immense iconographie qui prit pour thème les faiblesses de la justice et sa capacité à les surmonter, ces quelques minutes n'y suffiraient pas, pas plus qu'elles ne permettraient de revenir sur les « harangues » diverses faites au corps judiciaire rassemblé mettant l'accent sur la nécessité « *d'estre juste en ses faicts et besognes, et aussi en ses gens en son hostel et aux officiers qui sont sous luy* ».

Appliqué à la justice moderne, le souci de qualité n'a pas varié et, périodiquement, sur tel point ou tel autre, il revient aux hommes du droit d'y réfléchir, comme si Chronos, avalant les réformes, condamnait les réformateurs à les reprendre sans cesse. Comment, alors, devant les problèmes que rencontre notre institution de justice (accusée de lenteur, de complexité et de cherté), entrevoir des solutions qui en garantiraient en tous points la qualité ?

La réponse ne sera pas de mon fait. Chargé, en tant que Doyen de cette Faculté, de prononcer quelques mots de bienvenue aux participants de cette table ronde, je jouerai d'un rare privilège : celui qui permet à l'historien du droit d'évoquer les contraintes et les difficultés d'une réforme de la justice et d'en envisager l'éternel recommencement. Et parmi les Royautés, Empires et Républiques qui, dans le passé, en livrent d'innombrables exemples, sans doute aucun régime plus que la Troisième République n'a fait la démonstration des difficultés auxquelles se heurte une justice de qualité. C'est que non contente de devoir améliorer la justice de Métropole (en proposant parfois des solutions étranges telles que... la suppression de la magistrature !), elle eut à dire comment l'exporter, au bénéfice des colons et des populations conquises. Ce fut pour se heurter, dans ce vaste ensemble colonial, à quelques réalités élémentaires. Et les évoquer rapidement rendra sans doute quelque optimisme à ceux qui jugent dramatiques les défis actuels !

Parmi les contraintes, indiquons en tout premier celles qui tenaient à la géographie. Il serait naïf de croire que l'établissement d'une justice coloniale, ait pu faire l'impasse sur des données aussi banales que l'éloignement, les fleuves à franchir, les distances à parcourir, le climat ou... l'argument budgétaire (dont un administrateur disait qu'il « dispensait de tout autre », le souci majeur étant de « limiter au strict minimum les dépenses de personnel pour éviter de grever le budget de nouvelles charges »). Songez, pour prendre l'exemple de l'Afrique équatoriale française, que cet espace grand comme quatre fois et demi celui de la France, comptait, éparpillés sur ce vaste territoire en 1906, à peine 1288 européens et assimilés. En 1932 encore, un auteur soulignait les communications difficiles et intermittentes : pas de routes au Gabon et au Moyen-Congo ; des routes en Oubangui-Chari, mais souvent coupées par les inondations ; et partout un transport assuré soit par voie d'eau, en pirogue ou en baleinière ou par vapeurs (encore tout cela dépend-il du niveau des eaux et de la vitesse du courant) ou par porteurs, chameaux ou bœufs : « il est aisé, concluait-il, de comprendre que les relations sont difficiles et pour la compréhension de la procédure et des délais spéciaux à l'Afrique équatoriale française, il est indispensable de garder à l'esprit ces détails géographiques ». De sorte que ni les moyens d'accomplir ces distances ni également les habitudes des justiciables quant au choix de ces mêmes moyens ne purent être ignorés de ceux qui pensaient l'organisation judiciaire et qui furent contraints de la penser différente de celle de la Métropole.

Et la qualité dans tout cela ? En 1929, un document rappelait qu'il fallait pourtant « donner à tous les justiciables une justice intègre et d'accès facile et tenir le coût de l'appareil judiciaire dans les limites des possibilités budgétaires ». Mais qu'il fallait aussi faire primer la simplicité, la rapidité, l'efficacité et l'économie.

Pour faire face à ces impératifs, encore fallait-il pouvoir compter sur un personnel de justice compétent et en nombre suffisant. Or se posait la question de savoir si le volume des affaires était susceptible d'attirer un nombre convenable d'avocats et si la carrière offerte aux magistrats était suffisamment attirante pour que les postes proposés soient tous pourvus. Cela serait-il, qu'il faudrait encore gérer les absences liées aux congés, indispensables à la santé des personnels, mais souvent prolongés en raison des distances parcourues pour se rendre en métropole ou en revenir. C'est que l'un des thèmes repris de manière permanente a été la difficulté à installer sur le territoire colonial un personnel judiciaire en nombre suffisant, qu'il s'agisse des avocats et avoués, greffiers et huissiers ou des magistrats. En 1929, une thèse sur le statut de la magistrature coloniale notait que sur 351 postes, 68 étaient sans titulaires et, dans certaines colonies, il n'était pas rare que les justiciables ne puissent compter que sur l'assistance d'un seul avocat. Outre les circonstances particulières liées à la santé, la déception sur le volume des affaires et la tentation de s'installer dans une colonie plus prometteuse laissaient des colonies sans auxiliaires de la justice. Pour les magistrats, la crise de recrutement était liée aussi bien aux lacunes du statut (et en particulier cette impossibilité d'être ensuite nommé en France, aplanie par quelques dérogations), qu'aux difficultés de la vie coloniale. Sur place, en effet, les problèmes vécus par les magistrats, à commencer par les difficultés liées au climat rendaient nécessaire un régime de congés spécial, étendu encore par une pratique dramatiquement laxiste. D'où, parmi les défauts les plus criants de la justice coloniale, l'absence chronique des magistrats. Qualifié par un journaliste d'« animal des pays tempérés », le magistrat colonial semble avoir eu comme signe particulier sous la troisième République « d'être absent de son siège ».

Alors, pour faire face à tout ceci (et je n'en ai évoqué qu'une partie), la question de la qualité est reléguée au second rang. Il faut d'abord rendre la justice, au prix de mécanismes qui peuvent surprendre : refus de l'inamovibilité, nominations d'intérimaires (officiers de cavalerie compris !), détermination par le Gouverneur du siège et du nombre des juridictions, rôle original joué par le Ministère public (chef du service judiciaire - et donc ayant autorité sur la justice indigène -, le procureur général est également maître de l'intérim des magistrats, il a la haute main sur la discipline des avocats, tandis que dans certaines colonies, les membres du parquet cumulent les fonctions de ministère public et de juge d'instruction et parfois de juge, et jouent le rôle de chambre d'accusation). Bien loin des choix idéologiques, la République adopte, dans le domaine judiciaire, un profil pragmatique, qui générera après la première guerre mondiale une vision moins flatteuse de la « civilisation » et se satisfera d'un aménagement du pluralisme. Le faible nombre de magistrats a commandé pour une large part l'organisation judiciaire et les compétences dévolues aux différents tribunaux. Dans le débat entre pluralité et unicité de juges, le système colonial n'a pas longtemps balancé, et des justices de paix aux tribunaux de première instance, c'est très généralement un juge unique qui siège, dont les compétences sont souvent accrues. Ainsi, les justices de paix, soit ordinaires comme en métropole, soit à compétence étendue, étaient confiées à des magistrats ou à des fonctionnaires (commandants de cercles en AOF, résidents à Madagascar et Indochine, fonctionnaires en AEF) qui rendaient la justice civile et avaient, pour certains, les mêmes attributions que des tribunaux correctionnels en France. L'une des conséquences les plus notables est que ces tribunaux fonctionnaient sans ministère public, autre moyen d'économie, comme ils fonctionnaient parfois en dehors de toute règle. Que dire alors de la vie au quotidien : absence de documents, absence parfois de tribunal et, bien sûr, absence de magistrats, déplacés de ressorts en ressorts, et accusés de prendre plaisir aux voyages en mer « pour rejoindre un poste où ils ne feront que passer ». Le magistrat « ambulante », « c'est celui qui par le fait de fréquentes nominations, passe d'une colonie à une autre, et demeure plus longtemps en mer, sur le pont d'un paquebot ou en escale ou en congé, qu'à terre, dans un prétoire. Il ne s'en plaint pas. C'est un agrément de la carrière que de voyager au long cours sans être rentier. Cela coûte à l'État, et rend vacant votre emploi et oblige à votre remplacement. Cela ne permet pas de vous apprécier ni de vous désapprécier, car les dossiers s'effeuillent entre vos mains comme des bouquets à peine touchés et vous n'avez que l'ennui de prêter des serments multiples ». De sorte que l'on est frappé par l'extrême mobilité de certains magistrats. Ainsi de ce deuxième substitut qui exerce à Saint-Pierre le 11 février 1884, se trouve le 12 juin 1886 à Gorée, le 6 mai 1887 à Karikal, le 5 mai 1888 à Libreville, le 5 septembre 1890 à Dakar, le 16 août 1893 à Mayotte, le 24 septembre 1894 à Libreville et dont on apprend, par la nomination d'un collègue à ce poste, qu'il est nommé conseiller à la Cour d'appel de Pondichéry le 1<sup>er</sup> août 1895 !

La simplification recherchée se retrouve dans la mise en œuvre de la justice et dans le souci d'éviter des procès trop longs ou trop coûteux. Ce souci transparaît aussi bien en matière pénale (où l'on décide d'appliquer aux délits la procédure prévue en France devant le tribunal de police et d'appliquer aux crimes la procédure en vigueur auprès des tribunaux correctionnels, ne respectant les règles métropolitaines que dans quelques colonies) qu'en matière civile. Devant les tribunaux indigènes, le bon sens doit l'emporter, écrira un administrateur et l'on s'en tiendra aux formalités « rigoureusement indispensables ». Quant à la procédure suivie devant les tribunaux jugeant en matière française, elle n'est pas moins « contrainte ». À supposer que la procédure civile métropolitaine soit la meilleure (ce qui n'est pas démontré, en raison de ses formalités lourdes et coûteuses et qui

n'ont parfois d'autres raisons que la tradition), elle exige un personnel spécialisé qui n'existe pas toujours (avoués, avocats, huissiers). Du reste, l'inexpérience de certains juges ou auxiliaires de justice obligeait à imaginer un régime spécial des nullités, faute de quoi les longueurs et les retards se seraient vite révélés nuisibles à l'administration de la justice. D'où la tentation de trouver la procédure la meilleure, la plus économique et la plus simple, compte tenu d'ailleurs des connaissances restreintes de certains de ceux qui rendent la justice. On retiendra tout d'abord, selon les régions, l'adoption au civil, de la procédure commerciale (comme à Madagascar), de la procédure des justices de paix (comme en AOF), de la procédure administrative (comme en Nouvelle-Calédonie et en Océanie dès 1866), etc.

Enfin, pour terminer ce tableau, il était évident que les magistrats procédaient parfois comme ils le pouvaient, compte tenu de l'absence d'huissiers et de leur remplacement au pied levé par des « huissiers de fortune » ou « ad hoc », compte tenu aussi de ce que la législation, parfois peu explicite, contribuait à maintenir un flou certain, que la doctrine discutait du point de savoir comment la loi devait être lue et que la « pratique » jugeait parfois plus efficace de ne pas appliquer la loi, etc.

Vous comprenez mieux sans doute pourquoi j'évoquais la leçon d'optimisme qui doit habiter ceux qui se penchent sur les questions actuelles de qualité ! Je ne doute pas que cette table ronde y aidera. Elle a l'immense mérite, trop rare, de rassembler chercheurs, professeurs, magistrats et greffiers, tous intervenants, plus qualifiés que moi sur le problème qui les rassemble et dont la présence témoigne qu'ils ont à cœur d'aller vers une justice appréciée positivement.

## L'APPLICABILITÉ DES NORMES ISO AUX DÉCISIONS JUDICIAIRES

Par

Vincente FORTIER  
Chargée de recherches au CNRS

L'idée d'appliquer les normes ISO à l'activité judiciaire est le fruit d'un croisement de diverses réflexions et expériences qui nous ont convaincus, hier, sinon de la validité de notre projet du moins de sa faisabilité et, pour certaines d'entre elles, nous confortent aujourd'hui dans notre proposition.

### 1. Les réflexions tout d'abord :

- Lors d'un colloque portant sur le service public de la justice tenu en 1998, Madame la Ministre Élisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, avait soulevé un certain nombre de questions sur l'institution judiciaire, parmi lesquelles celles-ci et je la cite : « Où et comment est évalué aujourd'hui ce service ? Quels sont les critères de qualité de la production judiciaire ? » Elle soulignait également que « toutes les grandes entreprises, tous les grands services ont initié une démarche de qualité de leurs prestations » ; à celle-ci ne semble pas pouvoir échapper l'institution judiciaire avec l'ambition de la moderniser : « qui évalue, demandait la Ministre, qui fait respecter le principe d'égalité, qui contrôle et sur quels critères la qualité du service rendu au public ? » Un tel vocabulaire - critères, contrôle, évaluation de la qualité - est emprunté au monde industriel et commercial qui, depuis plusieurs années, fait de la démarche qualité un nouvel outil de compétitivité. Il semble alors que l'on soit ici bien loin des préoccupations qui animent le monde judiciaire. Nul problème de concurrence, nulle préoccupation mercantile mais le souci de satisfaire un justiciable dont l'appétence de justice déborde aujourd'hui largement les tribunaux.

- Dans un entretien accordé à la Semaine juridique, en janvier 2000, et à la question « quelle sera l'attente du citoyen français des années 2000 à l'égard de la Justice », Monsieur le Premier Président de la Cour de cassation a répondu en ces termes : « nos concitoyens aspirent essentiellement à ce que la Justice soit assurée comme un service davantage qu'exercée comme un pouvoir. L'adaptation de la Justice aux attentes des citoyens des années 2000 sera donc la prise en compte de manière précise et explicite, selon des critères d'accessibilité, de rapidité, de méthode et d'efficacité, de la qualité de la prestation judiciaire pour lui permettre de satisfaire le mieux possible et à un moindre coût les besoins des usagers de justice ». Un peu plus loin, dans cet entretien, le premier président de la Haute juridiction relevait que le service public de la justice se devait de répondre à des