

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Par

Jean-Louis BILON
Directeur de recherches au CNRS

Cette journée, sans aucun doute, n'avait pas pour objet une quête des vertus ou des caractères qui permettent à l'autorité judiciaire d'être désignée par le vocable « justice ». Le temps imparti aux débats n'y aurait pas suffi, surtout si la discussion avait suivi les sentes sinueuses des multiples sens du mot justice. Sur ce point, il semble bien que tous les participants étaient d'accord avec l'organisatrice de cette rencontre : il s'agissait de traiter de l'institution telle qu'elle existe et d'elle seule.

Mais il fallait s'interroger sur sa « qualité » ! La question n'est pas rebattue ou, du moins, n'est abordée que de façon incidente lorsque sont traitées les difficultés que rencontre la justice et qui sont dues au manque de moyens budgétaires ou de personnel. Le singulier utilisé dans l'intitulé de cette journée de travail - « la qualité de la justice » - ouvrait la voie à la recherche d'une qualité primordiale de la justice. Or toute organisation complexe, telle l'institution judiciaire, peut être analysée en observant son projet, ce pourquoi elle est constituée, et les processus qui permettent de le réaliser. Des pistes de réflexions très différentes s'offraient alors selon que « la » qualité en débat est recherchée à propos de la mission de la justice et, plus particulièrement, des juges - dire le droit - ou du fonctionnement du service public de la justice. Dans le premier cas, il s'agit de s'entendre sur un caractère considéré comme essentiel pour fonder l'action de la justice et, de ce point de vue, il ne peut s'agir que de sa légitimité ; dans le second cas, le but est plutôt de mettre en évidence une conformité à des objectifs et de dégager ses conditions de réalisation.

Très vite ce matin, il est apparu que par « qualité de la justice » il était entendu celle du fonctionnement du service public reposant sur sa conformité à des objectifs clairement fixés. Le Doyen Durand, dans l'introduction de ces travaux, a délimité le cadre des débats. Il a retracé les conditions pittoresques dans lesquelles s'exerçait la justice aux colonies sous la III^e République. On imagine à cette évocation un juge souvent contraint à l'indolence, par le climat, bien sûr, mais surtout par les obstacles paralysant la bonne exécution de sa mission. Les distances, d'abord, en un temps où les moyens de transport étaient limités à la patache ou au bateau. L'image s'impose d'un magistrat naviguant une main dans l'eau au gré d'une pirogue sur le fleuve Congo, et de cet autre encore, aux prises avec les éléments et pris au piège des calmes plats ou, au contraire, de la tempête, bloqué dans un port en attendant des jours meilleurs pour rejoindre Pondichéry ! Autant de temps perdu au détriment du service effectif à une époque, ensuite, où les mutations fréquentes, les congés pris en métropole sur de longues périodes, combinés au petit nombre des juges, ne pouvaient qu'aggraver les défaillances de ce qu'on n'appelait

pas encore la gestion du personnel judiciaire. Ces juges, clairsemés sur l'immensité du territoire de l'empire français, étaient conscients des carences de leurs activités marquées par la lenteur, la complexité et le coût élevé. Par nécessité, ils ont alors pallié ces déficiences par des stratagèmes : le manque de personnel a été compensé par la suppression de la séparation des fonctions du siège et du parquet ou, encore, par la remise du pouvoir de juger à des administrateurs civils ou à des officiers ; la lenteur a été partiellement surmontée par la multiplication des « juges uniques » et l'extension des compétences ; plus généralement, la simplification des procédures a tenté d'obvier aux difficultés rencontrées. Ces solutions souvent adoptées de façon disparate, sans plan d'ensemble, n'en traduisent pas moins une recherche de la qualité du service, au sens retenu ici, et qui tend à ce que les juges rendent une justice rapide, simple et économique.

Et cette quête de la qualité est toujours aujourd'hui, et dans les mêmes termes, d'actualité. Si son champ d'application s'est rétréci au sanctuaire métropolitain et aux départements d'outre-mer, il n'en est pas résulté une simplification mais une plus grande acuité des problèmes rencontrés. Débattre, s'interroger sur la qualité de la justice ne signifie pas, au demeurant, que celle-ci soit fondamentalement mauvaise et doive être totalement réformée. Cette interrogation présuppose seulement que le service public de la justice est perfectible et, assurément, il doit être amélioré car, en vérité, la justice et ses usagers sont en proie à un malaise.

Le mal-être des magistrats a été criant tout récemment puisque de nombreux membres de l'institution ont manifesté dans les rues de Paris, certains allant jusqu'à jeter leur Code civil sur le parvis de la Chancellerie. Mais il ne s'agissait pas là d'une revendication catégorielle portant sur le statut des magistrats ; ces rassemblements avaient pour objet, tout différemment, de contester les conditions du fonctionnement du service public de la justice : le manque de moyens matériels, l'insuffisance en nombre des magistrats et fonctionnaires de la justice, l'absence de dialogue au sein des juridictions, le manque de cohérence dans l'organisation du travail étaient dénoncés. En s'exprimant de façon si inhabituelle dans les rues, les magistrats ont publiquement réclamé les moyens d'une justice de qualité ! Au cours de cette table ronde, encore, le Président Ottavy a bien montré que la croissance démesurée du contentieux soumis aux juges, la multiplicité des tâches connexes qui leur sont confiées et, d'une façon générale, la judiciarisation excessive des rapports sociaux sont autant d'entraves à une démarche « qualité » dans l'état actuel du service public de la justice.

À ce mal-être des magistrats s'ajoute le mécontentement des justiciables qui se plaignent surtout des délais, des lenteurs de la justice, oubliant sans doute cette maxime de Leroux de Lincy qui, au XV^e siècle déjà, mettait en garde en disant « *juge hastif est périlleux* ». Certes, les juristes connaissent les délais incompressibles du parcours de la première instance à la décision définitive, trajet encore plus long si un détour a été fait par la Cour de cassation pour vérifier la validité juridique du jugement entrepris. Il est vrai pourtant que le plaideur ne mesure pas toujours que le « temps » de la justice est mis à profit pour lui assurer le respect de ses droits, du principe du contradictoire, de lui garantir un procès équitable. Il est souvent perdu dans le labyrinthe que forment les procédures, les compétences et les fonctions des différents intervenants à un procès. Ce dernier point doit retenir l'attention pour qui recherche une « qualité » améliorée de la justice. Celle-ci ne dépend pas que de la célérité des juges, elle repose aussi et beaucoup sur les auxiliaires de justice dont le rôle dans le ralentissement du traitement des affaires est loin d'être négligeable. Il n'en reste pas moins que la France s'est fait condamner par la Cour européenne des droits de l'homme pour ses lenteurs et que les médias,

presse et télévision réunies, ne manquent pas toute occasion de se faire l'écho des embarras judiciaires.

Il résulte de tout ceci une impression quelque peu sombre, grise du dépit des juges et des aigreurs des usagers des palais. Pourtant aujourd'hui, les exposés et débats qui ont eu lieu montrent que le personnel judiciaire est très préoccupé de la qualité de la justice et travaille avec détermination à la faire progresser. Ce souci est manifestement celui des magistrats de la Cour de Montpellier mais il doit être largement partagé, au sein des autres juridictions, puisque l'École de la magistrature et la Mission « Droit et Justice » organisent à une date prochaine un colloque sur ce thème. Un mouvement existe donc au sein du corps judiciaire favorable à plus de qualité ; une réflexion sur les lacunes du service public a bien lieu mais les initiatives sont le plus souvent individuelles, sans force autre que celle de la conviction pour qui entreprend la démarche avec pour seul appui les bonnes volontés qui consentent à se manifester. Or Madame Fortier nous a invités à conjoindre les initiatives, les efforts individuels mais éparpillés et, dès lors, moins efficaces, par l'adoption d'une « démarche qualité » inspirée par la « norme ISO 9001 ».

Une telle proposition peu paraître, de prime abord, incongrue et peut-être même iconoclaste. Utiliser les normes ISO pour obtenir une meilleure organisation du fonctionnement du service public de la justice est, sur le principe même, une petite révolution. Cela signifie que la vénérable institution accepte de se soumettre à des critères et adopte des processus mis au point dans le monde de l'entreprise ! La justice n'appartient pas au monde du profit et la première réaction sera de rejet d'une telle proposition s'il n'est pas pris garde, par manque d'examen plus approfondi, à ce qu'elle ne prétend pas régir les conditions du bien fondé juridique des décisions des juges mais seulement une part du fonctionnement des juridictions. Il n'en reste pas moins que, même ainsi délimitée dans son champ d'application, l'introduction des normes ISO a pour effet un renversement de perspective et entraîne une nouvelle vision des relations qu'entretiennent la justice et les plaideurs. Les normes ISO ont pour trait caractéristique d'être des guides d'élaboration de processus ou de stratégies ayant en vue la « satisfaction du client » laquelle est le critère de la qualité de produits ou services. Ce que propose Madame Fortier est d'envisager la qualité de la justice à partir de la satisfaction des justiciables. Que faut-il entendre par là ? Certainement pas satisfaire l'usager de la justice en faisant droit à toutes ses demandes sur le fond du litige, ce qui est parfaitement impossible dans la mesure où, dans tout procès, il y a un demandeur et un défendeur et que satisfaire l'un revient, de ce point de vue, à mécontenter l'autre. Il s'agit plus sérieusement de prendre en compte les attentes des plaideurs, lorsqu'elles sont légitimes, pour renforcer la confiance des citoyens en leur justice. C'est là tout l'enjeu : maintenir et renforcer la foi républicaine en notre justice, c'est-à-dire contribuer à sauvegarder les fondements de la légitimité de l'institution judiciaire laquelle repose en grande partie sur la délégation de pouvoir que lui a consentie la souveraineté populaire. Les attentes des plaideurs ne sont pas, en leurs détails, scientifiquement connues bien que la presse se fasse souvent le porte-parole d'usagers déçus. On peut, sans trop conjecturer, considérer comme indubitable que nos concitoyens souhaitent être entendus par leurs juges, qu'ils désirent comprendre le déroulement judiciaire de leurs affaires et que des décisions les concernant soient prises dans des délais raisonnables, le tout dans le respect du droit, garant des libertés de chacun.

Mais le droit judiciaire ne suffit-il pas à atteindre ces objectifs que les attentes supposées des justiciables désignent ? Le professeur Petel a montré combien les principes directeurs du procès civil, le respect du contradictoire, la libre défense, l'audition des parties, la motivation des décisions, sont autant de « normes » garantissant la délivrance d'une bonne justice. Le Code de procédure civile en son

ensemble, nous a-t-il démontré, est une norme de qualité. Tout particulièrement, l'organisation judiciaire, au sens processuel, fondée en grande partie sur le double degré de juridiction et la collégialité des juges, est une garantie d'une justice impartiale de même que toutes les voies de recours et, principalement, le pourvoi en cassation permettent un contrôle de la conformité des décisions au droit. Ces observations mettent en évidence que la première des qualités de la justice, sa conformité au droit, est largement assurée en l'état actuel des textes.

Pourtant le vécu judiciaire, les débats d'aujourd'hui l'ont fait ressentir, donne à penser que, malgré tous ses mérites, notre minutieuse procédure a, sinon des lacunes, du moins des interstices qui assurent un jeu indispensable en ce qu'il permet une adaptation à chaque espèce mais qui entraîne des distorsions dans le fonctionnement du service public. Le Code de procédure civile n'est pas avare de délais, par exemple, mais il n'en reste pas moins vrai que les diligences des magistrats et des auxiliaires de justice peuvent prendre un temps qui, en fonction des performances de chacun, peut aboutir à un ralentissement du traitement des affaires. La consultation de l'annuaire statistique de la justice fait mesurer que si les délais d'évacuation des affaires civiles tendent à se raccourcir, on est encore loin d'avoir atteint les objectifs fixés par la Chancellerie. Comme l'a dit le Président Gerbet, il existe des « rebuts », des reports d'audience pas toujours justifiés, des radiations bien nécessaires ou stratégiques, des conclusions évanescentes qui nécessitent des interventions supplémentaires. Le Président Ottavy a souligné que, malgré la mise en état, il n'existe pas d'affaires prêtes à juger. Il a été relevé par le Président Tournier que la collégialité, malgré le regard croisé qu'elle permet sur les affaires, tend à reculer au profit du juge unique et que, lorsqu'elle existe, le travail collectif n'est pas toujours effectif. Chacun sait bien que le dialogue entre magistrats, entre ceux-ci et les fonctionnaires de la justice, n'est pas toujours assuré alors qu'il serait nécessaire de concevoir le travail judiciaire comme un travail d'équipe qui inclut, d'ailleurs, les avocats, avoués et autres auxiliaires. Et cette absence de « mémoire » du travail accompli, des décisions rendues ou des modes d'organisation de chaque chambre ou cabinet, qui se manifeste crûment lors des prises de fonctions des magistrats ou des fonctionnaires du greffe, est bien préjudiciable par les pertes de temps qu'implique l'adaptation du nouvel intervenant, les tâtonnements et les mésusages que tout cela induit. Nul n'ignore que de nombreuses tâches administratives incombent aux magistrats ; or ceux-ci, comme le relève le Président Tournier, sont de mauvais gestionnaires, même si de fortes personnalités, par prédisposition naturelle, parviennent à masquer le défaut de formation en ce domaine. Comment ne pas voir que la gestion des personnels n'est pas aussi performante qu'elle pourrait l'être, qu'il n'est pas toujours tenu compte des compétences acquises au moment des affectations ? Les présidents de chambre ici présents ont souligné que dans la réalité de leurs fonctions, ils ont à gérer des équipes et les relations de celles-ci avec de nombreux interlocuteurs gravitant autour du Palais sans que des liens très clairs soient établis. Rôle prenant et difficile alors que les magistrats ont leur activité, nous semble-t-il, évaluée avant tout sur leur productivité.

Dans tout ceci il n'y a sans doute pas d'importantes défaillances ou de défauts insurmontables mais, très certainement, un problème d'organisation du travail en juridiction. Or les normes ISO sont des guides permettant l'organisation méthodique d'une activité en vue de la réalisation d'objectifs prédéfinis. Le travail de Madame Fortier a consisté à démontrer que ces normes peuvent être appliquées à l'œuvre judiciaire et, pour bien l'établir, elle en a effectué une transposition, c'est-à-dire une adaptation au fonctionnement d'une chambre de cour d'appel. On peut ainsi voir que sous la responsabilité d'un dirigeant - le président - une équipe formée par les conseillers, les greffiers et les assistants de justice, peut s'organiser selon un

protocole d'application impérative afin d'aboutir à la satisfaction des attentes des plaideurs et des exigences de la procédure civile. Si les normes ISO « peuvent » s'appliquer de quelque façon dans les juridictions, cette démarche est-elle recevable ?

Des arguments peuvent être avancés, tout d'abord, en défaveur de cette recevabilité. Il peut paraître, en effet, incongru voire dangereux d'appliquer les normes ISO à la justice. Certains peuvent considérer qu'il n'est pas admissible de concevoir les rapports du service public de la justice et des plaideurs comme ceux qu'entretiennent les entreprises et leurs clients. La justice n'a pas de « marché », le juge n'est pas un fournisseur et, dès lors, ce qui vaut pour la qualité des produits et services dont on peut faire l'acquisition auprès d'une personne soumise à une concurrence n'est pas transposable à un service public. Mais toute l'évolution contemporaine de la conception du service public démontre que cette critique ne tient pas. Un service public ne peut pas se réfugier derrière la nature de ses missions et le monopole qu'il exerce pour justifier une indifférence à l'égard des attentes de ses usagers. Certes la justice n'a pas, en principe, de marché et les plaideurs doivent s'adresser à la juridiction compétente. S'ils ne sont pas satisfaits, il ne leur sera pas possible de changer de fournisseur. Cela n'est pas totalement vrai. Les stratégies utilisées par les avocats pour avoir affaire à tel juge plutôt qu'à tel autre sont bien connues. Au-delà, qui ne voit que la décision de première instance étant rendue, l'appel subséquent est une forme de recherche d'une sanction par le « marché » qu'offre le double degré de juridiction en s'adressant à un autre « fournisseur » de justice lorsqu'une décision est insatisfaisante ? Il faut aussi rejeter l'argument selon lequel un service rendu par une entreprise a sa qualité évaluée par un prix, ce qui n'est pas le cas pour la justice. Il est évident que toute procédure a un coût d'autant plus important pour le justiciable que les délais pour obtenir une décision définitive sont longs. Même lorsque l'aide juridictionnelle est accordée, le prix existe et il est supporté par la collectivité des contribuables.

Plus sérieusement, le Président Ottavy a relevé les risques que peut comporter toute normalisation, inspirée ou non par les normes ISO. Un premier danger pourrait provenir d'une standardisation mal conçue du travail judiciaire, ce qui pourrait avoir pour effet d'annihiler l'initiative et d'uniformiser à l'excès les décisions. Ce risque existerait, peut-on répondre, si les normes, à l'instar des bibles d'attendus, prétendaient régir le contenu des décisions, ce qui n'est pas le propos.

Un second risque, plus pernicieux, viendrait de ce que la normalisation, si elle était décidée et imposée par la Chancellerie, laquelle s'organise pour une meilleure gestion des personnels comme nous l'a montré Madame Rouot, fournirait les moyens d'un contrôle tatillon et insupportable de la « productivité » des juges, de leur conformité à un modèle, aggravant encore les conditions de leur « évaluation ». Risque d'un « totalitarisme » portant atteinte à l'indépendance des magistrats. Ceci est si bien ressenti par les participants à cette table ronde que tous sont convenus, non pas de rejeter la proposition de transposition des normes ISO en vue de leur utilisation pour l'organisation du travail en juridiction, mais de délimiter l'origine et la portée de la normalisation dont l'intérêt est, par ailleurs, tout à fait reconnu. Les magistrats présents et l'organisatrice de cette rencontre, considèrent que la démarche « qualité » doit être entreprise au sein d'une juridiction, à l'initiative de la personne détenant l'autorité pour ce faire et par type de contentieux, ce qui pour une cour d'appel signifie que cette opération doit être menée, en concertation avec le premier président, par les présidents de chambre et dans le respect de leur libre initiative. Il n'y a rien là de contraire à la démarche ISO qui autorise sa mise en œuvre de façon décentralisée et dont le succès repose, pour beaucoup, sur la constitution d'équipes établissant elles-mêmes leur protocole fonctionnel, ses modes d'évolution. L'ISO est avant tout fondée sur une auto-

organisation, certes conduite par un responsable, mais en faisant appel au consensus des membres du groupe sur les objectifs à atteindre et les modalités pour y parvenir. Loin de tuer l'initiative, elle la suscite en responsabilisant les membres de l'équipe pour la réalisation d'un projet commun. Après que les Présidents Gerbet et Tournier aient exposé leurs initiatives, leurs stratégies pour parvenir à un meilleur fonctionnement de leurs chambres, il paraît parfaitement évident que leurs démarches exemplaires peuvent, sans difficulté, être formalisées dans les termes de l'ISO qui, par effet corrélatif, leur suggéreront des approches complémentaires. Check-list, charte procédurale, organisation de la communication avec les plaideurs et leurs représentants, constitution de « mémoires » de l'ouvrage accompli, organisation des audiences, fixation des délais, tous ces points ici abordés, peuvent être analysés, discutés, reformulés et enrichis en suivant les voies proposées par les normes ISO et, surtout, recevoir une expression, tel le manuel qualité, qui en permettra la mise en œuvre rigoureuse.

La norme ISO, du moins sa transposition à une section de juridiction, est parfaitement recevable pour peu qu'on veuille bien la considérer comme une source d'inspiration pour l'organisation méthodique et concertée du travail judiciaire même si le but, bien évidemment, n'est en aucun cas l'obtention d'une certification. Les expériences qui viennent d'être relatées, les difficultés énoncées, les interrogations en suspens, tout démontre que le canevas offert par l'ISO, bien qu'élaboré pour les entreprises privées, offre une réflexion aboutie et un modèle performant, à la condition sous-entendue d'une adaptation, pour une meilleure organisation du travail judiciaire.

Il faut, à l'issue de cette table ronde, saluer la « vertu » des juges et l'éthique du personnel judiciaire qui, tout au long de cette journée, ont été manifestes puisque, à tout moment, la préservation des intérêts des plaideurs, leur écoute et la réponse à leurs attentes dans le respect du droit ont été le souci constant des intervenants, manifestant par là ce qu'est le fondement de leur activité professionnelle.