

DROIT ET JUSTICE  
*Collection de la Mission de recherche « Droit et justice »*

# Évaluer la justice

*Sous la direction de  
Emmanuel Breen  
Maître de conférences à l'Université de Paris VIII*

*Préface de Daniel Cohen et d'Antoine Garapon*

*Publié avec le concours  
du GIP Mission de recherche « Droit et justice »*

La Mission de recherche « Droit et justice » a été créée en 1994 sous la forme juridique d'un GIP (groupement d'intérêt public) par le ministère de la Justice et le Centre national de la recherche scientifique. Elle est chargée de définir et de mettre en œuvre une politique scientifique de recherche pluridisciplinaire dans les domaines du droit et de la justice.

La collection « Droit et justice » est ouverte à une réflexion sur les rapports qu'entretiennent la société, ses institutions et le droit.

Mission de recherche « Droit et justice »,  
247, rue Saint-Honoré, 75001 Paris  
Tel : 01 44 77 66 60 – E-mail : [mission@gip-recherche-justice.fr](mailto:mission@gip-recherche-justice.fr)  
Site web : [www.gip-recherche-justice.fr](http://www.gip-recherche-justice.fr)



*Presses Universitaires de France*

## Quelles leçons tirer des expériences étrangères ?\*

PAR ANNE-LISE SIBONY

*Les expériences étrangères témoignent de la diversité des moyens envisageables pour améliorer la qualité de la justice. La créativité et le professionnalisme qui caractérisent certaines d'entre elles invitent à reconsidérer quelques idées reçues, par exemple celle selon laquelle l'indépendance des magistrats s'opposerait à toute évaluation de la qualité de leur travail. La comparaison de différentes expériences permet de formuler des choix que doivent faire les concepteurs d'un système d'évaluation de la justice, de repérer des écueils qu'ils chercheraient à éviter et d'identifier les conditions auxquelles l'évaluation peut conduire à l'amélioration de la qualité.*

Dans un domaine aussi nouveau que l'évaluation de la qualité de la justice, l'analyse d'expériences étrangères permet, par les rapprochements et les comparaisons qu'elle suscite, d'identifier les enjeux, les questions et quelques dilemmes propres au dessin qui se fait jour – en France comme ailleurs – d'améliorer le fonctionnement de la justice. C'est donc principalement à des questions qu'aboutissent les comparaisons menées dans ce

\* Je remercie Hubert Dalle, président du TCFJ d'Évry pour les discussions sur les *Trial Courts Performance Standards* qu'il a permises avec les magistrats participant au séminaire « Qualité de la justice », ENM 2000-2001, Eric Barbier de La Serre pour son aide précieuse sur la procédure civile fédérale américaine, Ingo Keilitz, ancien directeur du *National Center for State Courts* (NCSC), pour les précisions qu'il m'a amablement fournies concernant le financement du programme *Trial Courts Performance Standards* (TCPS). Je remercie également les acteurs et observateurs de la réforme néerlandaise pour leurs explications patientes : Fritz Lauwars, directeur du projet « Qualité » du PVRO, Eiske Van Der Kam, secrétaire du PVRO, Philip Langbroek, professeur à l'Université d'Utrecht, Edo Brommet, ministre néerlandais de la Justice, Pim Albers, ministre néerlandais de la Justice. Toutes les erreurs et omissions restent bien sûr les miennes.

chapitre, des questions dont on espère qu'elles pourront être utiles aux concepteurs d'un système d'évaluation de la qualité de la justice en France.

On peut tout d'abord s'interroger sur les finalités de l'évaluation de la qualité dans la justice. Pourquoi à un moment donné (depuis environ dix ans) et dans certains pays (États-Unis, Canada, Pays-Bas par ex.) l'on s'est préoccupé de mesurer la qualité de la justice. En parcourant différentes expériences, on s'aperçoit que, suivant le contexte, l'évaluation de la qualité de la justice peut répondre à différentes finalités : réduction des délais et des coûts, optimisation des dépenses publiques, amélioration du travail des juges. Il apparaît aussi que toutes les expériences d'évaluation de la « qualité de la justice » ne s'intéressent pas à la même chose, ce qui pose en filigrane la question de l'objet de l'évaluation. Cherche-t-on à mesurer la qualité « managériale » de l'organisation matérielle des tribunaux, la qualité « humaine » des personnels de justice, la qualité « substantielle » des jugements ?

Une seconde série de questions concerne la mise en œuvre d'un système d'évaluation de la qualité de la justice. Qui énonce les critères de qualité ? Comment l'évaluation de la qualité s'articule-t-elle avec d'autres dispositifs – de gestion des carrières, de gestion budgétaire par exemple ? Quel usage fait-on des données recueillies dans le cadre de l'évaluation de la qualité ? Comment évaluer l'impact du dispositif mis en place sur la qualité ?

Il faut enfin s'interroger sur les résultats de l'évaluation. Les fortunes variables des expériences étudiées sont à cet égard instructives. Il arrive qu'une réforme conforme au sens commun ne donne pas les résultats attendus ; on est alors conduit soit à reconsidérer les conceptions communément admises, soit à découvrir une condition de l'effectivité d'une réforme.

Ce chapitre aborde différentes expériences étrangères s'inscrivant dans une démarche de mesure et/ou d'amélioration de la qualité de la justice. Il ne s'agit pas d'un panorama exhaustif de toutes les expériences menées à travers le monde, mais d'un choix de quelques expériences significatives, témoignant de la diversité des approches existantes. Trois expériences nord-américaines ont été retenues malgré les différences qui séparent le procès de *common law* et celui de *civil law*, en raison notamment de leur plus grande ancienneté, qui confère à l'observateur le recul nécessaire pour tenter d'en tirer quelques leçons (I). En Europe, de nombreuses réformes sont en cours (II). Parmi elles, l'accent est mis ici sur l'expérience néerlandaise, malgré sa jeunesse, en raison de son ampleur et de son audace. À l'issue de ce tour d'horizon sélectif, on tente de tirer les enseignements de ces expériences pour la réflexion sur l'évaluation de la qualité de la justice en France (III).

## I. TROIS EXPÉRIENCES NORD-AMÉRICAINES

Ces trois expériences sont diverses à la fois par leur origine, leur ampleur et leur finalité. L'une est d'origine législative, concerne la justice civile fédérale américaine, et visait avant tout à réduire les délais et les coûts de la justice. La seconde est une expérience de très grande ampleur, née d'une initiative judiciaire, et concerne le système judiciaire des États fédérés, elle traduit une conception globale de la qualité de la justice. La troisième est une expérience locale canadienne, apparemment beaucoup moins ambitieuse que la précédente, mais qui s'attache à un aspect essentiel quoique parfois négligé de la qualité de la justice, le travail du juge.

### A / Une loi pour réduire les coûts et les délais :

#### *The Civil Justice Reform Act (CJRA) 1990<sup>1</sup>*

##### 1. Les objectifs et le contexte de la loi

Il s'agit d'une initiative du législateur fédéral visant à réduire les délais et les coûts privés dans les juridictions civiles fédérales américaines<sup>2</sup>. L'idée à l'origine de cette loi était que certaines pratiques procédurales des avocats et des juridictions étaient source de délais et de coûts inutiles et qu'en changeant ces pratiques, on pourrait réduire à la fois les délais de traitement des affaires et les coûts supportés par les parties<sup>3</sup>.

La problématique de la réduction des délais, comme celle de la réduction des coûts des procès pour les parties sont communes à presque toutes

1. Pub. L. n° 101-650, 10 Stat. 509096, modifié par *Act of Oct. 6, 1997*, Pub. L. 105-53, 11 Stat. 1173 codifié sous 28 USC, § 171 à 482.

2. Aux États-Unis, il existe plusieurs systèmes judiciaires : le système fédéral et celui des États. Le système judiciaire fédéral comporte 94 *district courts* et 13 cours d'appel. Pour une description du système judiciaire fédéral en français, voir E. Zoller, « Le Droit des États-Unis », PUF, « Que sais-je ? », n° 1159, 2000, p. 50 et s. Pour une présentation plus détaillée en anglais, voir par exemple « Understanding the Federal Courts », <http://www.uscourts.gov/UFC99.pdf>.

3. Dans le contexte américain, l'objectif de réduction des coûts se réfère toujours aux coûts privés : les coûts du recours à la justice pour le justiciable. Il n'est en général pas fait mention du coût public de la justice (fonctionnement des tribunaux, aide juridictionnelle, etc.).

les expériences visant à améliorer la qualité de la justice. Toutefois, pour comprendre la signification particulière de ces objectifs dans le contexte américain des années 1990, il est utile de rappeler quelques éléments de contexte. Aux États-Unis, dans la première moitié des années 1980, les honoraires d'avocats et autres frais de procès sont sensiblement égaux aux dommages et intérêts alloués dans les procès en responsabilité<sup>1</sup>. Les chiffres de ce type sont invoqués à l'appui du sentiment selon lequel un procès coûte plus cher que ce qu'il peut rapporter, que la justice n'offre pas un bon rapport qualité-prix. Par ailleurs, la procédure est, dans une mesure bien plus grande qu'en France, la chose des parties, ce qui explique que les abus des avocats y soient fréquemment dénoncés comme source de délais inutiles. C'est cette perception qui explique à son tour qu'une partie importante des réformes destinées à réduire les délais et les coûts concernent la procédure et portent une attention particulière à la phase de *discovery*<sup>2</sup>. À la fin des années 1980, le thème de la justice trop coûteuse et trop lente est récurrent dans le débat public depuis une dizaine d'années et est devenu un passage obligé des discours en rentée judiciaire. À en croire les discours politiques, la situation ne cesse de se dégrader<sup>3</sup>. Suivant la position de l'observateur, la faute en incombe aux avocats, qui jouent des régles de procédure à leur profit, ou bien au gouvernement, qui intervient à tort et à travers sur des contentieux spécifiques, ou encore aux juges, qui

ne savent pas gérer correctement leur charge de travail et se laissent dicter la conduite à tenir par les avocats et les parties, ou enfin aux justiciables, qui demandent de plus en plus systématiquement réparation, y compris pour des dommages mineurs.

Différentes instances politiques sont soucieuses d'agir, mais personne à l'époque ne dispose d'un état des lieux qui permette de prévoir l'impact des différentes réformes envisageables sur les délais ou sur les coûts de la justice fédérale, et plusieurs études sont commandées<sup>1</sup>.

L'une d'entre elles, réalisée par la *Brookings Institution* en collaboration avec la *Foundation for Change* a eu un impact particulier<sup>2</sup>. Conformément à la demande du sénateur Biden qui en a pris l'initiative, l'étude incorpore les conclusions d'un groupe de travail mixte, composé de praticiens, de représentants des milieux d'affaires, de « défenseurs de l'intérêt général » et d'universitaires. Comme les autres études parues à la même époque, celle de la *Brookings* conclut que c'est au moyen d'une réforme de la procédure civile que l'on pourra réduire les coûts et les délais dans la justice fédérale. L'étude fournit le schéma de la réforme mise en place par le *Civil Justice Reform Act* (1990). L'idée centrale est qu'il faut inciter les juridictions fédérales à imposer aux avocats et à elles-mêmes des règles qui permettront de réduire à la fois les coûts et les délais de traitement des affaires.

## 2. Le dispositif de la loi : une réforme facultative et un programme pilote

L'adoption de la loi a donné lieu à un vif débat. Il en est résulté un dispositif caractérisé par l'absence de réforme globale de la procédure civile fédérale, la mise en place d'un programme pilote et une évaluation de l'efficacité de la réforme. Ces deux derniers aspects font l'intérêt de cette expérience.

a) *Application partielle de la réforme.* — Les 94 *district courts* (tribunaux de première instance du système judiciaire fédéral) ne sont pas concernés au même titre par la loi. La seule obligation qui pèse sur tous est de mettre en place un conseil composé de représentants des usagers de la juridiction. Ce conseil sera chargé d'évaluer les stocks d'affaires de la juridiction, d'identifier les principaux problèmes et de proposer un « plan de réduction

1. James S. Kakalik et Nicholas M. Pace (1986), *Costs and Compensation Paid in Tort Litigation*, RAND Corporation.

2. La phase de *discovery* correspond à la mise en état de l'affaire, tâche qui, dans la procédure fédérale américaine, est très largement confiée aux parties. Pendant cette phase dite *pre-trial*, les parties cherchent à établir les faits sur lesquels elles s'appuieront lors du procès. Elles demandent au tribunal un *order for discovery*, qui les autorise à recourir à un certain nombre de mesures propres à leur procurer des preuves. Les techniques de recherche autorisées varient selon le droit applicable (droit fédéral, droit des États). Toutefois, les quatre grandes catégories de mesures disponibles sont communes à ces différents droits. Les parties peuvent recourir à des demandes de production de documents, à moyen de *requests for documents*, qui imposent à la partie qui en est destinataire de produire tous les documents répondant à une certaine description générale ; des *depositions*, qui sont des interrogatoires sous serment des témoins et parties par les avocats de la partie adverse ; des *interrogatories*, qui sont des demandes de renseignements écrits ; des *requests for admissions*, où une partie demande à l'autre d'admettre un fait ou de reconnaître l'authenticité d'un document. La *discovery* est une phase cruciale du procès dans la mesure où il est très difficile de cacher la vérité à un adversaire qui met en œuvre ces différents types de mesures. Ceci explique en partie pourquoi 95 % des procès aux États-Unis n'arrivent pas à la phase de jugement. La transaction au cours de la phase de *discovery* est l'issue la plus fréquente.

3. Une étude de 1990 montre pourtant que les délais n'ont pas sensiblement varié depuis vingt ans. Terence Danworth et Nicholas Pace (1990), *Statistical Overview Of Civil Litigation in Federal Courts*, RAND Corporation.

1. Task Force of Civil Justice Reform, *Brookings Institution* (1989) *Justice for all : Reducing Cost and Delay in Civil Litigation, Report of the Federal Courts Study Committee* (1990) ; *President's Council on Competitiveness, Agenda for Civil Justice Reform in America* (1991).

2. *Reducing Cost and Delay in Civil Litigation, op. cit.*

des coûts et des délais » contenant les mesures qui paraissent les plus propres à réduire les délais et les coûts compte tenu de la situation de la juridiction. Le plan est ensuite soumis pour avis à un comité de la cour d'appel (*Circuit Court*) dans le ressort de laquelle se trouve le tribunal et au comité *Court Management and Court Administration* du *National Center for State Courts* (NCSJ)<sup>1</sup>, puis adopté, éventuellement après modification, par la juridiction. La loi ne prescrit aucune mesure devant obligatoirement figurer dans les plans et se borne à suggérer une liste de principes, de lignes directrices et de pratiques procédurales pouvant servir de guide aux tribunaux dans l'élaboration de leur plan.

b) *Le programme pilote.* — Afin de tester l'efficacité des différentes mesures envisagées, la loi met en place un programme pilote auquel participent dix *district courts*. Chacun de ces tribunaux pilotes doit incorporer dans son plan les six principes de procédure suivants :

- 1 / mise en place d'un système de conduite différentielle des procédures (*tracking*). Suivant sa nature, une affaire sera conduite selon une procédure plus ou moins rapide ou plus ou moins complexe. La loi spécifie sept variables qui peuvent être prises en compte pour affecter une affaire à une procédure particulière ;
- 2 / conduite active de la phase de mise en état par un magistrat. Le magistrat conduit et évalue les progrès de la procédure, fixe la date du procès, contrôle la durée et l'ampleur de la phase de *discovery*<sup>2</sup> ;
- 3 / tenue d'audiences de procédure. Dans les cas complexes, il est demandé aux magistrats de prévoir des audiences destinées à faire le point avec les avocats sur l'avancement de la procédure. La loi détaille les principes qui doivent guider les magistrats dans la conduite de ces audiences ;
- 4 / encouragement des échanges coopératifs de pièces (par opposition à la procédure très adversariale de la *discovery*) ;
- 5 / interdiction de la *discovery* tant que les parties n'ont pas fourni un effort raisonnable et de bonne foi pour faire progresser l'affaire. Cette règle revient à prescrire au magistrat une attitude plus restrictive en matière d'ordonnances de procédure ;
- 6 / transmission de certaines affaires à des procédures alternatives de résolution des litiges (médiation, arbitrage, « évaluation neutre »).

1. Le NCSJ est un organisme indépendant chargé de la formation et de la recherche pour le système judiciaire des États. Voir *nfsa* et <http://nscs.dni.us/About.htm>. Dans le cadre du CJRA, le NCSJ était chargé de recueillir tous les plans afin d'en permettre l'étude.

2. Voir *nfsa*, n. 2, p. 80.

Ce programme pilote couvrait la période janvier 1991-décembre 1994. Il concernait 10 *district courts* représentatives des juridictions civiles fédérales de première instance. Pour permettre de tester l'impact de ces mesures, dix juridictions témoins, comparables aux premières, sont sélectionnées afin de constituer un référent de comparaison<sup>1</sup>. Ces juridictions témoins pouvaient adopter comme toutes les *district courts* des plans de réduction des coûts et des délais librement définis, ce qui rendait plus difficile l'évaluation de l'effet propre des mesures imposées aux tribunaux pilotes dans la mesure où certains plans des tribunaux témoins pouvaient comporter une ou plusieurs des mesures obligatoires pour les tribunaux pilotes. Par ailleurs, un décalage temporel existait entre les juridictions pilotes, qui devaient mettre en œuvre leur programme avant janvier 1992, et les autres juridictions (dont les juridictions témoins) qui avaient jusqu'en décembre 1993 pour mettre en œuvre les leurs. Ce décalage s'explique par le fait que, contrairement aux tribunaux pilotes, qui se voyaient imposer des programmes tout faits, les autres juridictions devaient élaborer leurs plans avant de le mettre en œuvre. L'évaluation était en outre compliquée par l'entrée en vigueur d'une réforme de la procédure civile en 1993.

### 3. L'évaluation de la réforme

La loi prévoyait un dispositif original d'évaluation de la réforme. D'une part, un mécanisme de comptage et de publication des affaires très en retard était organisé ; d'autre part, la réforme faisait l'objet d'un suivi par l'institution judiciaire elle-même et d'une évaluation extérieure.

a) *La création d'une nouvelle source de données sur l'ancienneté des affaires pendantes.* — La loi a renforcé les obligations d'information pesant sur l'appareil judiciaire fédéral<sup>2</sup>. Depuis son entrée en vigueur, le chef de l'administration des cours fédérales<sup>3</sup> doit produire tous les six mois un rapport mentionnant pour chaque magistrat :

1. Les critères utilisés pour sélectionner ces juridictions témoins sont le nombre de juges, le nombre d'affaires nouvelles et le temps médian de traitement des affaires. Pour chaque tribunal pilote, un tribunal de comparaison est sélectionné sur la base de ces critères. L'année de référence est 1990. Terence Dunworth et James S. Kakalik (1994), *Preliminary Observations on Implementation of the Pilot Program of Civil Justice Reform Act 1990*, Stanford Law Review, juillet, p. 1303-1337, p. 1307 et s. Reprint : RAND/RR-361.
2. Code de procédure civile fédéral USC 28, Section 476.
3. Cette fonction est sans équivalent en France. Aux États-Unis, il existe une profession distincte, les administrateurs de juridiction, qui ne sont pas magistrats et sont en charge du fonctionnement administratif et légistique des juridictions. Cette profession est organisée au niveau fédéral et c'est son représentant qui est chargé par le CJRA de la collecte et de la compilation des données concernant les durées.

- le nombre de demandes d'ordonnance ou de jugement sommaire dont il est saisi depuis plus de six mois et le nom des affaires correspondantes<sup>1</sup> ;
- le nombre et le nom des affaires appelées à être jugées sans jury qui sont pendantes depuis plus de six mois<sup>2</sup> ;
- le nombre et le nom des affaires pendantes depuis plus de trois ans.

Ce rapport est rendu public.

b) *Un rapport régulier sur l'application de la loi par la conférence des cours fédérales.* — La loi prévoyait que la *Judicial Conference of the United States*<sup>3</sup> adresserait régulièrement au Congrès un rapport sur l'application dans les tribunaux fédéraux des mesures de réduction des coûts et des délais suggérées dans la loi. Cet organe était chargé d'évaluer les plans des tribunaux pilotes, de faire des recommandations sur l'opportunité de la généralisation à tous les tribunaux fédéraux, en tout ou partie, des principes, lignes directrices et mesures suggérées par la loi<sup>4</sup>.

c) *L'évaluation extérieure.* — La loi prévoyait également l'évaluation des expériences des tribunaux pilotes par une organisation indépendante. Cette étude a été menée par la *Rand Corporation*<sup>5</sup>.

i) *Le contenu de l'évaluation.* — Le *Rand's Institute for Civil Justice* avait pour mission d'évaluer l'efficacité des changements procéduraux prescrits aux tribunaux pilotes par la loi. Mais la réduction effective des coûts et des délais n'était pas le seul critère d'évaluation de ces mesures. Leur impact

1. Le terme américain est *motion*. Il existe dans la procédure fédérale comme dans celle des États un très grand nombre de *motions* (to dismiss a complaint for lack of a cause of action, a strike a defense...). L'une d'entre elles est particulièrement fréquente, il s'agit de la *motion for summary judgment*. C'est une demande de jugement sans procès formel.

2. Les affaires jugées sans jury sont l'exception en droit fédéral. Les VI<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> amendements garantissent en effet le droit à un jugement par un jury au niveau fédéral, mais ce droit fait l'objet d'un certain nombre d'aménagements.

3. La *Judicial Conference of the United States* est l'organe de tutelle des juges fédéraux au niveau national. Il est composé de 28 magistrats.

4. Pour un résumé du dernier rapport de la *Judicial Conference of the United States*, datant de 1997, voir <http://www.uscourts.gov/cjra/cjrae~1.pdf>. Pour l'évaluation des stocks des juridictions civiles fédérales de premier instance au 30 septembre 1999, voir <http://www.uscourts.gov/judbus1999/c06sep99.pdf>.

5. James S. Kakalik, Terence Dunworth, Laural A. Hill, Daniel McCaffrey, Marian Ishino, Nicholas M. Pace, Mary E. Varana (1996), *Jury, Speedy, and Inexpensive ? an Evaluation of Judicial Case Management under the Civil Justice Reform Act*, RAND Publication RR-800-1CJ. Pour un résumé de cette étude, voir <http://www.rand.org/publications/RB/RB9027/>.

sur la perception de la justice était aussi étudié. Sept indicateurs ont ainsi été retenus pour l'évaluation du programme pilote :

- le temps médian de traitement d'une affaire ;
- le temps de travail médian passé par les juges sur une affaire ;
- le temps de travail médian passé par les avocats sur une affaire ;
- le taux de satisfaction des avocats ;
- le taux de satisfaction des parties ;
- l'opinion des avocats sur le caractère juste du procès ;
- l'opinion des parties sur le caractère juste du procès.

ii) *Le champ de l'évaluation.* — L'étude a duré cinq ans et portait sur les juridictions pilotes et les juridictions témoins soit, au total, 20 juridictions, représentant environ 30 % des juges de première instance en 1990 et 30 % du contentieux civil fédéral en première instance<sup>1</sup>.

iii) *Les sources utilisées.* — Pour pouvoir disposer des données nécessaires pour évaluer l'expérience pilote selon les critères sus-mentionnés, il était nécessaire de rassembler des données sur les coûts, les durées, le temps de travail et les niveaux de satisfaction à partir d'une multitude de sources. Certaines données existaient et devaient seulement être complétées, d'autres ont dû être générées pour les besoins de l'enquête. La plus grande base de données sur le système judiciaire fédéral a ainsi été constituée à partir d'un échantillon aléatoire de plus de 12 000 affaires suivies de leur introduction jusqu'à leur fin. Des questionnaires ont été adressés aux avocats, aux parties et aux juges liés à ces affaires. Les enquêteurs ont reçu des réponses de juges sur 3 000 affaires, ainsi que de 10 000 avocats et 5 000 parties. Plusieurs centaines d'interviews de praticiens, magistrats et avocats ont également été menées. Les rédacteurs de l'étude ont aussi disposé des feuilles de temps des juges qui indiquaient le temps passé par affaire.

iv) *Les résultats de l'évaluation : beaucoup de bruit pour rien.* — Les principales conclusions de cette évaluation, menée sur cinq ans, sont les suivantes : le programme tel que mis en œuvre n'a eu que peu d'effet sur les délais, sur les coûts du recours à la justice fédérale pour les parties, sur la satisfaction des usagers (avocats et parties) ou encore sur l'opinion des usagers sur le caractère juste des procès. Certaines mesures dont les promoteurs de la loi attendaient beaucoup, comme le recours aux modes alternatifs de résolution des litiges, n'ont pas eu l'effet attendu : l'étude montre qu'une fois l'affaire engagée devant un tribunal, la rediriger vers un mode alternatif de résolution des litiges ne réduit ni les délais ni les coûts et n'augmente pas la satisfaction des justiciables. Le seul effet du passage à un mode alternatif

1. Dunworth et Kakalik (1994), p. 1308-1309.

de règlement des litiges semble être que davantage d'affaires se terminent par un transfert monétaire.

De manière plus précise, on observe très peu de différence entre les tribunaux pilotes et les tribunaux témoins, que ce soit pour le temps médian de traitement des affaires (respectivement onze et douze mois<sup>1</sup> ou pour le temps médian passé par les avocats sur une affaire (respectivement soixante et cinquante-sept heures). L'analyse des feuilles de temps des juges montre qu'ils ne passent pas moins de temps sur les affaires civiles après la réforme qu'avant celle-ci. Les entretiens avec les juges révèlent qu'ils n'ont pas beaucoup modifié leur manière de traiter les flux d'affaires.

De même, le taux de satisfaction des usagers ne varie que très peu suivant que le tribunal qu'ils connaissent est un tribunal pilote ou non : pour les tribunaux pilotes, 78 % des usagers se disent satisfaits de leur tribunal contre 76 % dans les tribunaux témoins. Les usagers sont moins généreux, mais le sont tout aussi uniformément : 52 % des usagers des tribunaux pilotes se disent satisfaits contre 55 % chez les usagers des tribunaux témoins. Le programme pilote ne semble pas avoir eu davantage d'effet sur la perception de la procédure comme équitable. La procédure est perçue comme équitable par 98 % des avocats exerçant devant un tribunal pilote et par 97 % de leurs confrères exerçant devant des tribunaux témoins. Le chiffre correspondant pour les parties est de 75 % pour les tribunaux pilotes et 76 % pour les tribunaux témoins.

La loi semble avoir eu un seul effet significatif : la réduction du nombre d'affaires pendantes depuis plus de trois ans. L'étude attribue ce résultat à l'obligation de déclaration imposée par la loi à tous les juges, déclaration doublement nominative puisqu'elle comporte le nom du juge et le nom des affaires de plus de trois ans qui sont à son cabinet.

*v) Les raisons de l'échec.* — Les raisons de cette relative inefficacité de la loi telles qu'analysées par l'étude sont les suivantes :

- la plupart des tribunaux pratiquaient déjà les mesures recommandées dans la loi ;
- 95 % des coûts d'un procès civil dépendent de facteurs qui ne sont pas influencés par la procédure (caractéristiques propres de l'affaire, frais d'avocats) ;
- la majorité des juges était hostile à la loi.

La loi a été accueillie avec hostilité par de nombreux magistrats, qui la considéraient comme une intrusion caractérisée du pouvoir législatif dans un domaine relevant du pouvoir judiciaire. À cette hostilité au principe

1. James S. Kakalik *et al.* (1996), ainsi que pour tous les chiffres cités dans cette section. Aucune de ces différences n'est statistiquement significative.

même de la loi s'ajoutait une critique concernant la manière dont les recommandations avaient été préparées : le groupe de travail qui avait élaboré les principes repris dans la loi ne comportait aucun juge en exercice. Sur le fond, il a été reproché à la loi de mettre l'accent de manière excessive sur les coûts et les délais au détriment de la justice. Cette hostilité à la loi a pu conduire à l'adoption formelle de plans de réduction des coûts et des délais restés ensuite lettre morte.

Ceci était en effet facilité par les deux insuffisances de la loi, à savoir l'absence de mécanismes de contrôle de l'exécution des plans de réduction des délais et des coûts d'une part et le langage imprécis de la loi d'autre part. Le législateur avait adopté des formules vagues, dans un souci de ne pas brider l'innovation procédurale des juges, il est donc possible que les juges aient déclaré mettre en œuvre les mesures recommandées par la loi alors que leur application était plus ou moins systématique — ce qui tendrait à relativiser l'importance de la première raison de l'échec du CJRA avancée dans l'étude de la Rand corporation. L'étude a montré que les plans adoptés par les tribunaux ont été mis en œuvre avec une efficacité variable. Par exemple en ce qui concerne la définition de procédures différenciées (*tracks*) suivant la complexité de l'affaires, six cours témoins sur dix avaient adopté dans leurs plans un système d'aiguillage des affaires, mais une seulement l'a effectivement mis en place pour un nombre significatif d'affaires, les autres continuant comme avant à pratiquer des procédures différenciées suivant la complexité de l'affaire mais sans mécanisme d'aiguillage formalisé.

Au-delà du constat de l'ineffectivité globale de la loi, l'étude a identifié six pratiques qui, combinées entre elles, avaient pour effet de diminuer de 30 % les délais sans augmenter les coûts<sup>1</sup> :

- conduite active de la procédure par le juge assez tôt après l'introduction de l'affaire<sup>2</sup> ;
- intervention du juge dans la conduite du procès moins de six mois après l'introduction de l'affaire (quel que soit le mode d'intervention). Cette intervention induit à elle seule un abaissement de la durée médiane du procès de un mois et demi mais fait en revanche augmenter les coûts du procès<sup>3</sup> ;

1. Cette évaluation de l'impact de chaque pratique était possible grâce à l'échantillon d'affaires constitué.

2. Dans la procédure civile américaine, la conduite de l'affaire relève essentiellement des avocats, voir *supra*, n. 3, p. 74.

3. L'explication de ce phénomène est que lorsque le juge fixe une limite temporelle pour la phase de *discovery*, les avocats ont tendance à mettre en œuvre tout de suite les mesures destinées à révéler la position de l'adversaire, toutes mesures très coûteuses.

— fixation par le juge de la date du procès à un stade précoce de la procédure (dans les six mois suivant l'introduction de l'affaire). Toutes choses égales par ailleurs, cette mesure réduit de près de deux mois la durée médiane du procès ;

— limiter la durée de la phase de *discovery*. Cette mesure réduit la durée médiane du procès de un mois et demi (10 %), réduit le temps de travail des avocats de 25 % et n'a pas d'effet sur l'opinion des avocats concernant l'équité de la procédure.

#### 4. *Quelles leçons ?*

L'expérience du gjra est intéressante à plusieurs titres : au titre de son échec tout d'abord. Les causes en sont sans doute multiples, mais l'hostilité des magistrats à cette réforme n'est pas la moindre. Cet échec montre s'il en était besoin qu'il est difficile de changer le fonctionnement de la justice par la seule force de la loi sans l'adhésion des magistrats aux réformes.

Au titre de son seul succès ensuite : le gjra a eu pour effet de réduire de manière sensible le nombre d'affaires pendantes depuis plus de trois ans. La mesure prise concernant ce type d'affaires était une publication nominative pour tous les juges fédéraux du nombre et du nom des affaires pendantes depuis plus de trois ans dont il était chargé. Le souci de réputation des magistrats et l'émulation semblent donc avoir joué efficacement.

Cette expérience mérite enfin de retenir l'attention en raison de son volet évaluation. Les difficultés d'évaluation rencontrées dans ce cas et les incertitudes qui en résultent montrent que pour que l'évaluation soit la plus utile possible, il est nécessaire de respecter certains principes simples. Si l'on constitue un groupe de juridictions pilotes pour évaluer certaines mesures d'organisation, il est nécessaire pour que les comparaisons soient pertinentes de définir des « classes d'équivalence » de juridictions, les juridictions d'une même classe étant ensuite considérées comme comparables. Il est aussi nécessaire pour que les résultats soient parlants de disposer d'un échantillon de juridictions témoins, qui ne mettent pas en œuvre les mesures testées pendant la durée du test. Par ailleurs, les différentes études de la Rand corporation témoignent de l'ampleur du travail nécessaire pour évaluer les effets d'une réforme dans ce domaine (spécifier des critères, rassembler, générer et compiler des données). Le financement de l'évaluation doit donc être prévu.

Parallèlement au gjra qui concernait exclusivement les juridictions civiles fédérales, un projet de grande ampleur a été mis en œuvre dans les systèmes judiciaires des États fédérés.

## B / Une expérience grandeur nature de mesure de la qualité :

### *Les Trial Courts Performance Standards (TCPS)*

Cette expérience unique de recherche appliquée constitue, par son ampleur, sa durée et sa diffusion, une référence pour tous les pays qui s'engagent dans des démarches qualité, y compris en Europe. Elle a été menée sur plus d'une décennie, coûté plusieurs millions de dollars et concerné plus d'un millier de juridictions.

#### 1. *Les objectifs et le contexte du projet*

La préoccupation qui sous-tend l'entreprise des TCPS est de rendre compte de l'utilisation de l'argent public par les systèmes judiciaires des États. Ce projet s'inscrit dans une perspective d'évaluation des services publics et de recherche d'une plus grande transparence assez proche de celle de la réforme de l'État.

Le projet des TCPS est né dans le même contexte que le *Civil Justice Reform Act*. Comme les tribunaux fédéraux, ceux des États étaient engorgés et le coût de la justice était jugé excessif par les usagers. Le programme TCPS se caractérise toutefois par une finalité plus large que celle du gjra, s'efforçant de prendre en compte, au-delà des aspects quantitatifs des délais et des coûts, les différentes attentes sociales qui s'adressent aux systèmes judiciaires.

Ce projet a été initié en 1987 par le *National Center for State Courts* (NCSC) et le *Bureau of Justice Assistance* (BJA). Le NCSC, organisme indépendant à but non lucratif, a pour mission l'amélioration de la justice dans les États fédérés. Il fournit aux juridictions de ces États des conseils et des services. Le BJA, organisme rattaché au département fédéral de la justice, agit dans le cadre d'une série de programmes d'études et de formation destinés à améliorer la lutte contre la criminalité intitulée *Office of Justice Programs*<sup>1</sup>. Sa mission est de promouvoir et d'aider les initiatives locales de lutte contre la criminalité. Tous les programmes financés par le BJA font l'objet d'une évaluation.

1. Pour une présentation de cet organisme, voir <http://www.ojp.usdoj.gov/BJA/>. Sur l'ensemble de ces programmes, voir <http://www.ojp.usdoj.gov/>.



## 2. Le dispositif des TCPS

a) *Présentation.* — Le projet TCPS est un programme de recherche qui a débouché sur un système d'évaluation de la qualité des tribunaux de première instance des États fédérés.

Les TCPS se présentent sous forme d'un document volumineux (188 pages et une cinquantaine d'annexes) qui énonce des *standards*, des « normes de qualité », que les juridictions devraient idéalement satisfaire. Formulés au présent impératif (par ex. « Le tribunal prête attention à chaque cas particulier et traite de la même manière les cas semblables au regard du droit applicable »), ils sont au nombre de 22, regroupés en cinq catégories :

- accès à la justice ;
- rapidité de traitement des affaires ;
- égalité, impartialité et intégrité ;
- indépendance et responsabilité du tribunal ;
- confiance du public.

Chaque standard est accompagné d'un commentaire et d'une liste des indicateurs (en général trois à six) destinés à évaluer la pratique des juridictions au regard de ces exigences<sup>1</sup>. Pour chaque indicateur, une note décrit de manière détaillée les données à l'aide desquelles l'indicateur doit être renseigné<sup>2</sup> et fournit des indications pratiques sur les procédures à mettre en œuvre pour recueillir les données<sup>3</sup>. À ces notes sont annexés le cas échéant les questionnaires dont l'utilisation est recommandée aux enquêteurs pour les indicateurs nécessitant des entretiens<sup>4</sup>.

b) *Méthodologie : une approche quantitative.* — La particularité de ce projet par rapport à d'autres entreprises d'évaluation des services publics est d'avoir cherché à mesurer les *résultats*, c'est-à-dire les effets du fonctionnement du système judiciaire sur le bien-être des usagers plutôt que des *productions*, mesurées par exemple en nombre de jugements rendus ou d'affaires terminées. Les concepteurs du projet avaient en effet pour souci d'éviter deux écueils communs de l'évaluation publique des services

publics, à savoir, d'une part, le défaut d'identification des résultats qui importent aux usagers (*outcomes*) et, d'autre part, l'attention portée quasi exclusivement aux ressources mobilisées (*inputs*) et aux productions obtenues (*outputs*).

c) *Déroulement.* — Le projet des TCPS s'est déroulé sur plus d'une dizaine d'années : il a commencé en 1987 et continue aujourd'hui à faire l'objet de nombreuses formations<sup>2</sup>. On peut distinguer trois phases distinctes : une phase initiale de recherche et développement, une phase d'expérimentation et enfin une phase de diffusion.

i) *Phase de recherche (1987-1990).* — Le travail de recherche préalable a été conduit par une commission de 14 personnes composée de juges de première instance et de cours d'appel, de responsables administratifs de tribunaux, d'un greffier, d'un universitaire ainsi que de chercheurs du NCSC. La commission disposait d'une équipe pour l'assister dans ses travaux.

Après avoir recensé les études disponibles<sup>3</sup>, la commission a 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. La « performance » des juridictions ne pouvait pas être définie ni *a fortiori* évaluée sans ce préalable. La commission s'est donc dans un premier temps assignée la tâche de définir des objectifs à l'aune desquels les performances des juridictions pourraient être mesurées, puis dans un second temps celle d'y associer des indicateurs. Ce système d'évaluation devait ensuite être testé dans quelques juridictions pilotes, avant d'être diffusé à l'ensemble des juridictions. En 1990, la première version des *Trial Courts Performance Standards with Commentary* a été publiée<sup>4</sup>. Cinq objectifs généraux avaient été identifiés :

- 1 / accès à la justice ;
- 2 / rapidité de traitement des affaires ;
- 3 / égalité, impartialité et intégrité ;
- 4 / indépendance et responsabilité du tribunal ;
- 5 / confiance du public.

Au-delà de la réduction des délais, des coûts et plus généralement de la qualité organisationnelle et procédurale de la justice, ces objectifs concer-

1. On trouvera en annexe de ce chapitre une traduction des 22 standards et 66 indicateurs associés. Voir annexe 2, p. 135.

2. Données statistiques issues des dossiers traités par la juridiction, résultats d'observations et de simulations, données recueillies lors d'entretiens...

3. Compétence pour recueillir les données, méthode de collecte et d'analyse.

4. Le manuel TCPS et l'ensemble de ses annexes sont disponibles en ligne, à l'URL suivante : [http://nscsc.dni.us/RESEARCH/tcps\\_web/](http://nscsc.dni.us/RESEARCH/tcps_web/).

1. Cette section ainsi que les deux sections suivantes s'appuient sur l'article de Ingo Keilitz (1998) « Standard and Measures of Court Performance », manuscrit.

2. Voir [http://www.ncsc.dni.us/ICM/distance/tcps\\_online.html](http://www.ncsc.dni.us/ICM/distance/tcps_online.html).

3. Principalement des études sur la justice pénale effectuées au début des années 1980 à la demande du *National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice*. Cook *et al.* (1982) *Basic Issues in Court Performances* en rassemble plusieurs.

4. *Trial court performance standards with commentary: a joint project of the National Center for State Courts and the Bureau of Justice Assistance, United States Department of Justice*, 1990, 41 p.

ment aussi la qualité substantielle de la justice rendue. Par ailleurs, le projet s'attache à quantifier par une série d'indicateurs les différents aspects qualitatifs considérés. Cette « quantification de la qualité » fait appel aux techniques de différentes sciences sociales : statistiques, sondages, observation directe. Les méthodes de recueil des données préconisées sont décrites en détail pour chaque indicateur.

*ii) Appel à commentaires.* — Cette première version commentée des TCPS a été largement diffusée, sous forme de livrets et de cassettes vidéo, afin de recevoir les commentaires de nombreux professionnels. Les commentaires reçus de la part de juges, d'administrateurs de juridiction et d'universitaires spécialisés ou de groupes d'intérêt ont fait apparaître deux réactions inattendues. Alors que la démarche normative, consistant à définir ce que les juridictions *doivent* faire, avait au départ suscité des réserves, les standards furent en général bien accueillis. En revanche, les indicateurs, c'est-à-dire les instruments de mesure associés aux standards, ont été vivement critiqués. Les critiques ne portaient en réalité pas tant sur la pertinence des indicateurs en eux-mêmes que sur les usages qui pourraient en être fait. La crainte la plus fréquemment exprimée était de voir ces indicateurs utilisés à mauvais escient, soit pour instaurer un contrôle du gouvernement sur les juridictions, soit pour comparer les performances des juridictions entre elles, soit encore pour mesurer les performances individuelles des juges.

Les promoteurs du projet ont tenté de désamorcer cette perception négative en assortissant la version définitive des TCPS de l'avertissement suivant : « L'utilisation des standards à des fins de comparaisons entre les juridictions ou à des fins d'accréditation des juridictions n'est ni prévue ni recommandée (...) de même, les standards ne sont ni prévus pour l'évaluation individuelle des juges ni adaptés à cette utilisation. » L'introduction à la version définitive des TCPS précise par ailleurs que le système de mesure est conçu comme un outil pour aider les juridictions à s'auto-évaluer, et qu'il peut être adapté en fonction des besoins de chaque juridiction. Il est enfin rappelé que l'unité d'analyse retenue n'est pas le juge mais la juridiction, prise comme organisation comprenant non seulement les juges mais aussi le personnel administratif et non administratif et interagissant avec des intervenants extérieurs (avocats, travailleurs sociaux, forces de police).

*iii) Phase d'expérimentation : (1991-1995).* — Treize juridictions de différentes tailles dans quatre États ont été sélectionnées pour tester la praticabilité des premiers TCPS. Chaque juridiction testait quelques-uns des standards et indicateurs. La phase de test a consisté dans la collecte des données prévues pour chacun des indicateurs, en général par le personnel de la juridiction avec l'assistance des membres de l'équipe de recherche

TCPS. Cette phase a débouché sur la reformulation de certains standards et la réaffirmation de certains indicateurs. Le nombre d'indicateurs a ainsi été réduit de 75 à 68.

*iv) Phase de diffusion (1995-2000).* — À partir de fin 1994, de nombreuses sessions de formation ont été organisées à l'intention des juges et des administrateurs de juridiction. Ces formations étaient financées par l'*Institute for Court Management* du *National Center for State Courts*. Le NCSJC estime à environ 1 500 le nombre de magistrats et administrateurs de juridiction ayant bénéficié d'une formation aux TCPS et à environ 20 000 le nombre de copies distribuées. Quelques 75 magistrats européens auraient aussi suivi des formations aux TCPS.

Les TCPS ont été approuvés par les principales organisations professionnelles représentant les différentes catégories de personnel des juridictions. Ainsi la *Conference of Chief Justices* (CCJ)<sup>1</sup>, la *Conference for State Court Administrators* (COSCA)<sup>2</sup>, la *National Association for Court Management* (NACM)<sup>3</sup>, le *College of Probate Judges* (CPJ)<sup>4</sup> et l'*American Judges Association* (AJA)<sup>5</sup> ont entre 1990 et 1999 adopté des déclarations approuvant ou recommandant l'usage des TCPS.

### 3. Le financement : un investissement public important

Le financement du projet TCPS a été assuré à 80 % environ des fonds fédéraux, une autre contribution importante étant celle du NCSJC<sup>6</sup>. Le *State Justice Institute*, une autre agence fédérale, chargée de financer des programmes d'amélioration de la qualité de la justice dans les États, a également contribué au financement de ce projet<sup>7</sup>. Quatre États ont en outre modestement contribué au programme.

#### 4. Les résultats : une méthode largement diffusée mais intégralement utilisée et difficile à mettre en œuvre intégralement

Aujourd'hui, selon le NCSJC, environ 1 200 tribunaux de première instance et 7 000 juridictions spécialisées (soit dans les deux cas environ 40 % des juridictions de même type des États fédérés) utilisent sous une forme ou une autre les TCPS. Mais la plupart des juridictions ne se servent des

1. Voir <http://ccj.njsc.dni.us/>.

2. Voir n. 3, p. 83 et <http://cosca.njsc.dni.us>.

3. Voir <http://www.nacmnet.org/>.

4. Voir <http://www.ncpj.org/>.

5. Voir <http://ajaj.njsc.dni.us/>.

6. Voir n. 1, p. 82.

7. Voir <http://www.statjustice.org/>.

TCPS que pour des évaluations partielles, par exemple l'évaluation de la confiance du public. L'une des seules juridictions à avoir relevé le défi de la mise en œuvre intégrale des TCPS est la *Los Angeles Municipal Court* (LAMC)<sup>1</sup>.

En 1996, cette juridiction s'est fixé comme objectif de réaliser des performances excellentes selon tous les standards. Un « comité TCPS » composé de cinq juges, dont le président de la juridiction, du directeur du personnel et d'un secrétaire, a été chargé de superviser la mise en œuvre des TCPS et d'en réaliser une évaluation. Un financement spécifique a été obtenu du State Justice Institute pour ce projet, qui devait permettre d'évaluer la praticabilité des TCPS.

L'expérience acquise a amené la cour aux conclusions suivantes : les TCPS sont très coûteux à mettre en œuvre une fois et trop coûteux à mettre en œuvre de manière répétée, même dans une juridiction bien dotée. Par ailleurs, la rigueur méthodologique qui les caractérise conduit parfois à générer « trop peu de données trop tard ». En pratique, ils ne peuvent donc pas, tels quels, servir à mesurer l'amélioration des performances d'une juridiction au cours du temps. À partir de ces constats, la cour a travaillé dans deux directions : elle a d'une part cherché à établir une méthode opérationnelle permettant de mesurer les variations de performances au cours du temps et d'autre part cherché à améliorer le « retour sur investissement » des indicateurs.

Les indicateurs proposés par les TCPS ont été soumis à un double examen. Le test du « retour sur investissement » conduisait à écarter ou redéfinir les indicateurs qui consommaient plus de ressources pour leur mise en œuvre qu'ils ne rapportaient d'informations utiles à la cour. Le test de la signification managériale conduisait à écarter ou redéfinir les indicateurs fournissant une information qui ne pouvait pas être directement utilisée pour remédier au dysfonctionnement constaté, soit que l'information soit insuffisante, soit que l'amélioration ne relève pas d'une action de la cour. Cette analyse a conduit à adopter la méthodologie prescrite pour 48 des 68 indicateurs que comportent les TCPS, les autres étant mis en œuvre avec une méthodologie différente, par exemple en les regroupant avec des procédures existantes au sein de la juridiction.

Le problème principal qui est apparu lors de la mise en œuvre des indicateurs résidait dans le fait que les évaluations devaient être conduites par différents personnels de la cour en plus de leur travail habituel, ce qui pouvait être demandé une fois mais pas de manière répétée, sauf à

institutionnaliser l'évaluation, par exemple en incluant le travail de collecte des données dans la définition de certains postes. Afin d'institutionnaliser les TCPS au moindre coût et d'assigner la responsabilité du suivi des différents indicateurs sélectionnés, ceux-ci ont été répartis en trois catégories : indicateurs qui nécessitent un suivi continu par la juridiction ; indicateurs qui peuvent n'être mesurés qu'à intervalles réguliers assez éloignés ; indicateurs pouvant faire l'objet d'évaluations « négatives », par exemple par le dépouillement des plaintes ou des questionnaires-usagers. Les indicateurs de la première catégorie doivent faire l'objet de procédures spécifiques de collecte de données dont la responsabilité doit être clairement assignée. Dans le contexte d'une juridiction américaine, elle pouvait l'être aux managers. La LAMC a en outre considéré que ceux-ci devaient être tenus pour responsables des résultats fournis par les indicateurs et que leur évaluation en dépendrait. Les indicateurs de la seconde catégorie doivent faire l'objet d'évaluations périodiques qui peuvent être planifiées. Dans une juridiction importante, elles pouvaient être intégrées au planning des unités administratives. Les indicateurs de la troisième catégorie trouvaient à s'intégrer dans les procédures d'enquêtes-usagers et de traitement des réclamations déjà existantes à la LAMC. Globalement, la cour a réussi à isoler un ensemble de quatre mesures qui donnaient une bonne image de la perception interne et externe de son action<sup>1</sup>.

### 5. Quelles leçons ?

Le programme TCPS constitue une référence tant par ses objectifs que par sa méthode. La démarche suivie est à la fois ambitieuse, en ce qu'elle vise une définition de l'idéal de justice, et rigoureuse, en ce qu'elle s'efforce de rapporter des aspects très concrets du fonctionnement de la justice à cet idéal. Le souci de la mise en œuvre rigoureuse de ces indicateurs a conduit à spécifier de manière détaillée le type de données à recueillir et la manière de le faire. En ce qu'il allie ambition, méthode de travail participative et rigueur méthodologique, le programme TCPS constitue une référence incontournable.

Toutefois, l'inégale mise en œuvre des TCPS par les juridictions et l'expérience de la LAMC suggèrent qu'une démarche de ce type doit aussi prendre en compte le coût de l'auto-évaluation pour les juridictions. Pour qu'un système d'indicateurs soit opératoire, il est nécessaire d'identifier un nombre restreint d'indicateurs, quitte à ce qu'ils soient spécifiques à un

1. Cette expérience est relatée dans Anahasis Staub et Saeed Mohasseb, « Implementation and Institutionalization of the Trial Courts Performance Standards (TCPS) – Los Angeles Municipal Court », State Justice Institute 1997.

1. Les indicateurs 4.3.1 ; 4.3.2 ; 5.1.1 et 5.1.3. Voir annexe 2.

type particulier de juridictions ou de contentieux<sup>1</sup>. À cet égard, la phase de test des indicateurs semble particulièrement importante. L'écueil du surdiagnostiqueurs sont les bénéficiaires désignés de la phase de tests.

Une démarche similaire à celle des TCPS serait-elle concevable, serait-elle souhaitable en France ? Il faudra en débattre. Il est certain que les TCPS ne pourraient pas être transposés tels quels en France, ne serait-ce que parce que les standards américains renvoient à une réalité judiciaire très différente de la nôtre, en particulier du point de vue de l'importance du jury dans le procès américain. L'exigence d'impartialité par exemple concerne aux États-Unis d'abord le jury alors qu'en France, elle s'adresse d'abord au juge. Si les TCPS peuvent servir de guide, c'est sans doute par la variété des aspects de la justice qu'ils envisagent, des plus concrets aux plus symboliques, et la créativité des indicateurs utilisés pour mesurer les performances des juridictions relativement à ces standards. Un système judiciaire qui déciderait de s'engager dans une démarche d'évaluation de la qualité au moyen d'indicateurs ne pourrait de toute façon pas faire l'économie de l'élaboration de ses propres indicateurs par ses propres acteurs car cette appropriation est une condition de l'effectivité de la démarche. À cet égard, il est significatif que, même dans une culture où l'évaluation professionnelle est plus commune qu'en France (on songe par exemple aux universités), les magistrats ne voient pas d'emblée favorablement un système qui permet des comparaisons ou qui fait entrer des observateurs extérieurs dans les juridictions, ainsi que l'a montré le premier accueil des TCPS. Le temps de l'élaboration des indicateurs est aussi celui de la formation d'un consensus sur la démarche d'évaluation, il peut être lent mais doit être respecté.

Ces deux expériences américaines, le CJRA et les TCPS, témoignent d'au moins deux choses. D'une part, la définition précise des objectifs d'un système judiciaire prend du temps. D'autre part, l'élaboration d'un système d'évaluation qui soit opérationnel à grande échelle exige un effort particulier pour allier la rigueur de la démarche conceptuelle au réalisme nécessaire quant à la mise en œuvre de l'évaluation. Ceci suppose sans doute des allers et retours intenses entre le travail d'élaboration et les expériences pilotes ou les phases de test.

L'expérience pilote canadienne, de petite ampleur et pleinement « qualitative » en ce qu'elle est centrée sur la recherche de la qualité par les juges plus que sur la mesure de la qualité, fournit un contrepoint intéressant à ces deux approches américaines.

1. Pour une tentative d'identifier un tel « noyau dur » de critères applicables aux juridictions pénales, voir Brian J. Ostrom et Roger A. Hanson (1999) « Efficiency, Timeliness and Quality », *A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts*.

## C / Une expérience pilote canadienne :

### *Le Nova Scotia Judicial Development Project (NSJD)*

Contrairement aux TCPS, ce projet n'a pas une ampleur nationale. Il s'agit au contraire d'une expérience pilote, réalisée dans l'une des plus petites provinces de la fédération canadienne, la Nouvelle-Écosse, qui ne compte que 900 000 habitants et 86 juges.

#### *1. Le contexte et la finalité du projet*

L'initiative de ce projet de recherche est venue de l'intérieur du système judiciaire, plus précisément du chef de la justice de la province. Elle a reçu le soutien de l'association locale des avocats. Toutefois, la recherche elle-même a été menée par un organisme indépendant, à la fois du gouvernement et des juridictions. Il s'agissait d'un *Trust* spécialement formé à cet effet et habilité à recevoir les soutiens financiers.

L'objectif du projet était de promouvoir la qualité de la justice dans la province en donnant aux juges un retour d'information sur la manière dont leurs pratiques étaient perçues. Le mécanisme sollicité était purement volontaire et reposait sur un « effet de miroir » : les magistrats, voyant le reflet de leur action dans le jugement des avocats, seraient à la fois désireux et mieux à même d'améliorer leurs propres pratiques là où le besoin s'en fait sentir. Tel était le pari du projet.

Si la démarche intégrait une composante de mesure de la qualité de la justice, la perspective n'était pas, contrairement à certaines expériences américaines, celle d'une sanction des mauvais juges<sup>2</sup>. Ce projet expérimental était destiné à introduire dans la pratique judiciaire la notion d'évaluation systématique et à créer une première expérience qui puisse servir à la mise en place d'un système continu d'évaluation si cela était souhaité.

1. Pour un exposé détaillé du NSJD par le conseiller scientifique de ce projet, voir Dale H. Poel (1997) « Measuring Judicial Performance : Lessons from Nova Scotia Judicial Development Project », TREMA 4 2, 2001, pp. 29-34.

2. Les premières initiatives américaines en matière d'évaluation de la qualité de la justice ont été le fait de citoyens mécontents de leurs juges, qui ont trouvé dans les campagnes pour l'élection des juges dans les systèmes judiciaires des États fédérés l'occasion d'exprimer leur insatisfaction.

## 2. Le dispositif du projet : une démarche volontaire et protégée

a) *Auto-évaluation des magistrats et évaluation par les avocats.* — L'évaluation de la qualité de la justice était centrée sur les pratiques des juges appréhendées à travers l'opinion que s'en font d'une part les magistrats eux-mêmes et d'autre part les avocats plaidants. Les données recueillies étaient les réponses à un questionnaire qui a servi à la fois à l'auto-évaluation des magistrats et à l'évaluation des magistrats par les avocats.

b) *Méthodologie.* — Les choix méthodologiques traduisent la volonté des concepteurs du projet de tout mettre en œuvre pour que les données collectées ne puissent pas servir à d'autres fins que l'amélioration volontaire des pratiques judiciaires. Deux principes essentiels ont été suivis : l'anonymat des données et le caractère volontaire de la participation.

i) *Anonymat des données.* — De nombreuses précautions ont été prises pour éviter que toute considération autre que le souci de la qualité ne pèse sur les magistrats participant à l'expérience. Les données nominatives ont ainsi été isolées. C'est l'une des raisons pour lesquelles le projet était uniquement autonome par rapport au gouvernement. En effet, en vertu d'une loi fédérale garantissant l'accès des citoyens aux données publiques, il n'aurait pas été possible de refuser l'accès aux données nominatives recueillies sur les juges dans le cadre du projet si celui-ci avait été mené par un organisme public. Dans le cadre du projet, non seulement les données nominatives n'ont pas été diffusées, mais elles ont été détruites ; seules les données agrégées et anonymes ont été transmises aux participants et conservées. Une seule personne — le coordinateur du projet — a eu accès au cours du projet aux données nominatives. Les précautions prises pour garantir la confidentialité des évaluations ont été exposées aux magistrats et aux avocats lorsqu'ils ont été invités à participer au projet.

ii) *Participation volontaire.* — La participation au projet était volontaire pour les juges comme pour les avocats. Ceci n'a toutefois pas empêché une large participation : environ 60 % des magistrats de la province et 50 % des magistrats de chaque juridiction ont participé au projet.

### c) *Déroulement.*

i) *Les questionnaires.* — L'évaluation des performances judiciaires a été faite à travers des questionnaires adressés aux juges ayant souhaité participer à l'expérience et à des avocats. Les avocats ont été sélectionnés de la manière suivante : pour chaque juge, une liste d'avocats ayant plaidé récemment au moins une affaire devant ce juge a été établie, avec l'aide des greffes. Comme l'évaluation portait sur le juge en général et

non sur une affaire précise, les avocats ayant plaidé fréquemment ont été préférés. Pour chaque juge, 50 avocats en moyenne ont ainsi été sélectionnés.

Les questions étaient regroupées en cinq rubriques :

- 1 / compétences juridiques ;
- 2 / impartialité ;
- 3 / compétences organisationnelles dans la conduite des procédures ;
- 4 / pratiques relatives au rendu des décisions (contenu et délais) ;
- 5 / comportement.

Pour chaque rubrique, entre 6 et 11 questions précises étaient posées et les performances du juge devaient être évaluées sur une échelle allant de un à six<sup>1</sup>.

La procédure de collecte des informations, par courrier, assurait la confidentialité des informations à la fois pour les juges et pour les avocats. Une fois centralisées, les informations étaient traitées statistiquement et chaque juge recevait un document résumant les commentaires des avocats et résultant sous forme statistique et anonyme leur évaluation. Pour permettre la comparaison, ce document contenait aussi les données agrégées concernant l'évaluation des juges de la juridiction, des juges des juridictions de même nature de toute la province, et enfin de l'ensemble des juges de la province ayant participé au projet. Ainsi chaque juge savait, par exemple, quel pourcentage des avocats lui avait attribué la note « excellent » ou « bon », etc., à propos de sa connaissance du droit substantiel ou de la qualité de son raisonnement juridique et pouvait se situer par rapport à ses collègues critère par critère.

ii) *Les « mentors ».* — Une autre particularité du projet NSJD résidait dans la présence de cinq « mentors ». Tous juges expérimentés, actifs ou récemment retraités, ils avaient pour mission de discuter avec les juges participant à l'expérience les résultats des questionnaires d'évaluation et d'auto-évaluation. Chaque juge pouvait choisir son « mentor » parmi les cinq personnalités ayant accepté ce rôle et s'entretenait individuellement avec lui de son questionnaire d'auto-évaluation et des résultats de son évaluation par les avocats. Le rôle, difficile, des « mentors » était de définir avec chaque juge les points sur lesquels devraient porter ses efforts ou sa formation continue. Ces entretiens étaient aussi l'occasion pour les juges de discuter des buts à assigner au projet de développement de la qualité de la justice.

iii) *Utilisation des résultats.* — Les résultats ont été utilisés pour formuler des recommandations sur la formation continue des juges à la fois au

1. On trouvera en annexe une traduction du questionnaire. Voir annexe 3, p. 140.

niveau individuel et au niveau des juridictions et pour reconnaître les qualités spécifiques des juridictions. Lorsqu'un juge avait pour un critère donné moins de « excellent » ou « bon » que la moyenne de ses collègues, ce point était abordé dans l'entretien avec le mentor, celui-ci pouvait suggérer le cas échéant une action de formation continue ou un changement de pratiques. Lorsqu'une juridiction avait sur certains points un nombre de « excellent » ou « bon » inférieur à la moyenne, il était proposé d'organiser au sein de la juridiction une formation continue dans le ou les domaines concernés. Lorsqu'une juridiction avait sur certains points un score meilleur que la moyenne, ceci était reconnu comme une expertise spécifique. En revanche aucune publicité n'était donnée aux évaluations individuelles ni aux recommandations faites à chaque juge.

### 3. Les principaux résultats et l'évaluation du projet

Globalement l'évaluation montrait une bonne qualité perçue par les avocats : 88 % d'opinion générale « bon » ou « excellent » tous critères confondus. Les résultats ont fait apparaître que les différences entre juges d'une même juridiction étaient plus grandes que les différences entre les juridictions. Le projet a été positivement évalué par les participants. Les avocats ont exprimé le regret de n'avoir pu évaluer que les juges qui étaient volontaires. Les juges ont majoritairement plébiscité la formule du mentor. La phase de discussion avec le mentor a été jugée l'aspect la plus profitable du projet.

### 4. Budget et financement

Le projet pilote a coûté 117 337 \$ canadiens, soit environ 85 300 €. Il a été financé par le ministère fédéral de la Justice, le ministère de la Justice de la province de Nouvelle-Écosse, ainsi que des contributions de deux fondations privées. Les contributions publiques représentaient environ 60 % du budget du projet.

### 5. Quelles leçons ?

Le principal intérêt de l'expérience pilote de Nouvelle-Écosse réside dans l'attention qui a été portée par les concepteurs du projet au traitement des données nominatives. Les précautions prises (diffusion minimale des données nominatives, isolation par rapport au système d'information public, destruction de ces données à la fin du projet) avaient pour but et ont eu pour effet de créer un climat de confiance parmi les juges, qui n'ont pas eu le sentiment d'être surveillés.

De cette expérience, il semble que l'on puisse tirer deux leçons. Tout d'abord, elle démontre que les aspects institutionnels du dispositif d'évaluation jouent un rôle crucial dans l'acceptation d'un système d'évaluation de la qualité par les magistrats. Elle enseigne en second lieu qu'à condition d'apporter le soin nécessaire au dispositif de recueil des données, il est possible, d'évaluer les performances judiciaires, y compris dans ce qui touche au cœur de l'activité de juger, sans porter atteinte à l'indépendance des juges.

## II. EXPÉRIENCES EN COURS EN EUROPE

La plupart des réformes en cours en Europe sont au stade de la conception ou de la mise en œuvre partielle, aussi serait-il prématuré d'en tirer des enseignements définitifs. Il est toutefois possible d'analyser le choix des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre.

### A / Les réformes britanniques : les suites du rapport Woolf

À la suite du rapport de Lord Woolf de 1996<sup>1</sup>, un vaste projet de réforme de la justice civile en Angleterre au pays de Galles est en cours.

#### 1. Le contexte : les conclusions du rapport Woolf

Le rapport final de Lord Woolf avait identifié plusieurs défauts majeurs du système de justice civile en Angleterre et au pays de Galles : la justice civile y était jugée trop chère pour les parties (les frais dépassant souvent la valeur de l'affaire), trop lente, trop inégale, trop incertaine (difficulté d'évaluer à l'avance le coût et la durée d'une procédure), incompréhensible pour de nombreux justiciables, et enfin trop fragmentée et trop accablante (personne n'étant clairement responsable de la conduite de la procédure). On le voit, les reproches adressés à la justice britannique rejoignent en partie le diagnostic qui était porté sur la justice fédérale américaine dix ans plus tôt. Du reste, les remèdes mis en œuvre sont aussi du même type qu'aux États-Unis puisqu'il s'agit principalement d'une

1. Lord Woolf, *Access to Justice*, <http://www.lcd.gov.uk/civil/final/contents.htm>.

réforme de la procédure civile. Ce lien particulier entre l'objectif de réduction des délais et des coûts et les réformes de procédure tient dans les systèmes de *common law* au rôle prééminent des avocats dans la conduite de la procédure.

## 2. La réforme en cours

Suite aux rapports de Lord Woolf, une vaste réforme de la justice civile a été entreprise. Ses trois objectifs principaux sont les suivants : simplification et unification de la procédure, réduction des délais, réduction des coûts pour les parties.

Cette réforme comporte plusieurs volets dont la mise en œuvre est échelonnée sur trois ans.

a) *La réforme de la procédure civile.* — L'idée qui sous-tend ce nouveau système est que les efforts mis en œuvre pour rendre la justice doivent être proportionnés à la valeur de l'affaire, ce que Lord Woolf nomme la « justice proportionnelle ». Trois voies procédurales distinctes (*tracks*) sont instituées. Les affaires sont traitées selon l'une des trois procédures selon leur degré de complexité et leur valeur monétaire<sup>1</sup>. Cette première partie de la réforme est entrée en vigueur en avril 1999.

b) *La politique de simplification de la langue du droit.* — Si certains axes de la réforme semblent répondre à des préoccupations propres au système judiciaire britannique de *common law*, comme celle de donner aux juges les moyens de conduire la procédure de manière plus active, d'autres en revanche traduisent des orientations qui pourraient être partagées par la politique française d'accès au droit, comme le souci de privilégier dans toute la mesure du possible l'usage du vocabulaire courant pour désigner les étapes de la procédure ou les différents actes judiciaires et extrajudiciaires. Un certain nombre de termes juridiques techniques ont ainsi été officiellement remplacés par des équivalents plus parlants<sup>2</sup>. La réforme en cours a aussi eu une traduction institutionnelle, dans la création d'un Conseil de la justice civile.

1. Une *small claims track* pour les petites affaires (moins de 5 000 £ ou 8 090 €), une nouvelle procédure rapide (*fast claims track*) pour les affaires jusqu'à 15 000 £ (24 210 € env.), limitée à 30 semaines et avec taxation des honoraires d'avocats ; enfin une procédure pour toutes les autres affaires (*multi-track*).

2. Par exemple, les « *Mareva injunctions* » (injonctions judiciaires permettant de geler les avoirs du débiteur condamné sur le territoire afin de prévenir l'organisation volontaire de son insolvabilité) ainsi nommées d'après l'affaire dans laquelle une telle injonction avait été accordée pour la première fois, seront désormais plus explicitement appelées *freezing injunctions*.

c) *La création d'une autorité administrative pour la justice civile : le Civil Justice Council.* — Une nouvelle autorité administrative, le Conseil de la justice civile, composée de personnalités nommées par le ministre de la Justice a été mise en place pour assurer le suivi de l'ensemble de la réforme. Ce conseil est chargé de superviser l'application de la réforme, il a aussi un rôle de conseil et de proposition auprès du ministre.

Parallèlement à ces réformes, plusieurs études ont été menées dans le sillage du rapport Woolf.

## 3. Les études en cours

Outre plusieurs études spécifiques à certains types de contentieux, une étude sur les coûts des procès civils pour les parties a été conduite en 1995 dans le cadre du rapport Woolf. Le but de l'étude était de savoir si les moyens mis en œuvre pour résoudre les litiges étaient proportionnés à l'importance de l'affaire, pour les parties et pour la société. Cette étude sous-estime les coûts privés puisqu'elle ne prend en compte que les coûts supportés par la partie victorieuse. Aussi son intérêt principal ne réside-t-il pas dans l'évaluation des coûts en termes absolus mais dans les résultats obtenus sur la relation entre les coûts supportés par les parties et l'importance de l'affaire dans différents types de contentieux.

Un échantillon de plus de 2 000 affaires a été étudié. Les affaires ont été classées en dix catégories en fonction du type d'affaire (responsabilité médicale, responsabilité délictuelle, responsabilité contractuelle, affaires commerciales, etc.). Pour chaque affaire, deux variables ont été retenues :

— la valeur de l'affaire, mesurée par la somme qui a été recouvrée par la partie victorieuse ;

— le « poids » de l'affaire attribué à chaque affaire par les auteurs de l'étude. Ce coefficient tient compte de la complexité de l'affaire, de l'importance du problème qu'elle soulève (pour les parties et pour d'autres justiciables actuels ou potentiels) et enfin de son quantum (la somme qui est demandée).

Les principaux résultats de cette étude sont les suivants :

— pour les affaires de faible valeur (inférieure à 12 500 £ ou 20 225 €), les coûts sont non proportionnels à la valeur de l'affaire. Pour 40 %

1. Voir <http://www.civiljusticecouncil.gov.uk>.

2. Hazel Genn, *Survey of Litigation Costs*, 1996, <http://www.lcd.gov.uk/civil/finanl/annex3.htm>.

d'être elles, le coût supporté par une seule des parties était supérieur ou égal à la valeur de l'affaire. Pour certains types d'affaires, cette proportion était plus grande encore ;

- pour les affaires de faible valeur, le coût médian est supérieur à la valeur de l'affaire pour tous les types d'affaires.
- Il existe de très fortes variations entre les coûts associés à des affaires de même valeur en fonction de la nature de l'affaire.

La conclusion majeure de cette étude est que le coût de traitement des « petites » affaires est disproportionné par rapport à leur enjeu monétaire. Comme l'étude ne prend en compte que les coûts privés et les sous-évaluation, cette conclusion vaut *a fortiori* pour le coût total (public et privé) de traitement des affaires : le coût de traitement des petites affaires dépasse le montant des transferts auxquels elles donnent lieu. Cette conclusion coïncide avec les observations faites aux États-Unis<sup>1</sup>.

#### 4. Quelles leçons ?

Les réformes en cours en Angleterre et au pays de Galles sont encore trop peu avancées pour qu'il soit possible de tirer des leçons de leurs succès ou de leurs échecs. Elles visent comme le CJRA une réduction des délais et des coûts par une réforme de la procédure civile. Ce type de réforme, au moins dans son volet réduction des délais, est sans doute le moins transposable car les délais obéissent à des déterminants différents dans un système inquisitoire et dans un système accusatoire. Deux autres traits de la réforme britannique peuvent toutefois retenir l'attention.

Le premier concerne les coûts. La réforme britannique affiche l'objectif d'une « Justice proportionnelle », c'est-à-dire qui consacre au traitement des affaires des ressources (publiques et privées) proportionnées à l'enjeu du litige. Ceci soulève une question fondamentale sur les ressources qu'une société consacre à résoudre les litiges au moyen du droit. Même si les enjeux d'un procès ne sont pas seulement monétaires et que le critère de « rentabilité » ne doit pas être appliqué mécaniquement à la justice, il reste que la préoccupation de proportionnalité, au moins en ce qui concerne les coûts publics, est légitime et doit pouvoir être traduite dans le système judiciaire.

Le second aspect de la réforme britannique qui peut être généralisable concerne la langue du droit. Réformer le vocabulaire juridique est une manière de rendre le droit plus accessible, ce qui est une dimension de la qualité de la justice.

1. Voir *supra*, n. 1, p. 80.

Si la réforme britannique ne rencontre qu'en partie les préoccupations actuelles de la justice française, en revanche une autre expérience en cours en Europe présente par son point de départ davantage d'analogies avec les enjeux débattus en France<sup>1</sup>. La réforme néerlandaise est aussi la première en Europe à tirer des leçons des expériences nord-américaines.

#### B / Les réformes néerlandaises<sup>2</sup>

La récente réforme de la justice néerlandaise est l'aboutissement d'un processus de réflexion, d'expérimentation et de modernisation conduit depuis une dizaine d'années. Le recul manque encore pour évaluer les effets de mécanismes et d'institutions à peine en place, mais l'audace qui caractérise certains choix opérés par les réformateurs néerlandais justifie qu'ils soient au moins livrés à la réflexion.

##### 1. Le contexte : une justice généralement décriée

Au cours des années 1990, la justice néerlandaise subit des reproches de plusieurs parts. L'opinion publique s'inquiète de la criminalité croissante et, en 1996, un rapport parlementaire met en cause le fonctionnement de la justice pénale, dénonce le manque de coordination entre procureurs et l'insuffisance du contrôle judiciaire sur les poursuites. Dans le même temps, on assiste à une mise en cause des juges par certains hommes politiques, qui leur reprochent de contribuer à la juridicisation des rapports entre les citoyens et l'État. La critique vient encore des avocats qui, grâce à la transparence accrue permise par les nouvelles technologies, repèrent plus facilement les divergences de jurisprudence et se plaignent

1. Sur le débat français sur la qualité de la justice, voir *Qualité et évolution de la justice*, Actes du colloque ENM des 21 et 22 mai 2001, La Documentation française, à paraître.  
 2. Cette section s'appuie sur Pim Albers, *Modernizing the Dutch Courts: New Court Proceedings and the Introduction of a Quality System for the Judiciary*, présentation à la réunion du Conseil de l'Europe, Madrid, juillet 2001 ; F. C. J. Van der Doelen (2000), *On the Quality of the Judiciary, Judges and Courts*, ministère néerlandais de la Justice ; F. C. J. Lanwaars, F. C. J. Van der Doelen, A. Weimar (2000), *Professional Quality: The balance between Judicial Independence and Social Effectiveness*, PVRO ; Philip M. Langbroek (2001), *Two cases of changing the judiciary and the judicial administration: the Netherlands and Guatemala* Conference Through Law and Justice organisé par la Banque mondiale 8-12 juillet, Saint Petersburg, Russie.



dans les journaux des inégalités dans l'application de la loi<sup>1</sup>. À l'intérieur de l'organisation judiciaire, les magistrats se plaignent par ailleurs depuis des années des locaux vétustes et de l'inadéquation de la réponse du gouvernement à l'augmentation du contentieux par la définition des objectifs purement quantitatifs.

## 2. Les initiatives gouvernementales : une perspective managériale

Confrontés à ces défis, le gouvernement tout d'abord puis l'institution judiciaire elle-même ont réagi. Partie d'une initiative gouvernementale de nature managériale, la réforme de la justice a ensuite été appropriée par l'institution judiciaire, qui s'est notamment attachée à développer des outils d'évaluation de la qualité. Il en est résulté une redéfinition des liens entre le ministère et l'appareil judiciaire, en particulier sur le plan budgétaire. Au cours de ce processus, les juridictions néerlandaises ont à la fois conquis une nouvelle autonomie et accepté de nouvelles responsabilités.

a) *Une révolution managériale.* — Une première réponse du gouvernement au mécontentement politique a été de nature managériale. En 1994, à l'initiative du ministère de la Justice, une agence baptisée PRISMA a été créée et chargée d'évaluer le fonctionnement du système judiciaire. Pour la première fois à l'occasion de cette évaluation, l'opinion des avocats sur le fonctionnement de la justice a été recueillie. Même superficielle, cette évaluation a permis de mettre en évidence des dysfonctionnements importants des juridictions. La décision est alors prise de transférer dans les juridictions l'approche développée par l'office néerlandais de la normalisation (NEN) pour d'autres services publics. Les présidents et vice-présidents de juridictions ainsi que le personnel administratif ont été formés par l'équipe du bureau PRISMA au modèle EFQM, un modèle de qualité totale qui embrasse tous les aspects du fonctionnement de l'organisation dans son environnement : gestion du personnel, financement, satisfaction des clients<sup>2</sup>. Il s'agit d'un ensemble de principes de management dont la portée est plus large que celle des normes ISO, qui ne portent que sur l'organisation du travail.

1. La réalité de ces disparités a été confirmée par des études commandées par le gouvernement au centre d'études et de documentation scientifique (WODG). L'une d'elles a par exemple montré qu'en 1995 les peines de prison étaient en moyenne deux fois plus sévères pour une même infraction dans le ressort où les peines prononcées étaient les plus longues que dans le ressort où les peines prononcées étaient les plus courtes.

2. Pour une description détaillée du modèle EFQM, voir <http://www.efqm.org/>.

Plus que l'application rigide de règles managériales prédéfinies, ces sessions avaient pour objet d'initier un changement de mentalités, en particulier de sensibiliser les acteurs du monde judiciaire à l'idée qu'ils fournissent un service à des clients (les parties, les prévenus, les acteurs institutionnels, les avocats). Fin 2001, 20 juridictions sur les 26 que compte le pays procédaient à une auto-évaluation suivant les principes EFQM.

b) *Vers le « management intégral ».* — Parallèlement, depuis la fin des années 1980, les juridictions ont progressivement été dotées de directeurs administratifs. Leur responsabilité couvrait l'intendance, la gestion administrative et financière, la gestion du personnel et l'information des juridictions. Initialement, ces « managers judiciaires » (*directors of judicial support*) non-magistrats étaient attachés à une juridiction mais employés par le ministère de la Justice. Leur participation aux travaux de l'organe exécutif de la juridiction (le Conseil de juridiction) au côté des présidents et vice-présidents était à la fois nécessaire et parfois vécue comme une intrusion de l'administration centrale dans la gestion des juridictions.

Par ailleurs, il est apparu que la séparation entre la responsabilité administrative du directeur envers le ministère et la responsabilité du président pour la politique jurisprudentielle de la cour n'était pas favorable à une bonne coordination entre la politique de la juridiction et sa gestion. La pratique a de ce fait évolué vers une organisation plus collégiale des conseils de juridiction. Ce besoin de collégialité a été théorisé sous le vocable de « management intégral » (*integral management*). L'idée centrale est qu'en unifiant les responsabilités des présidents et des managers, tant au niveau des juridictions que des sections, les présidents seraient incités à adopter une attitude plus managériale.

La loi *Wet Organisation Bestuur Gerechten*<sup>1</sup>, prenant acte des constats précédents, dispose que les directeurs sont désormais employés directement par les juridictions. Ils sont responsables de la gestion administrative et financière, ainsi que de la gestion du personnel non-magistrat. Au sein des juridictions, les sections (civile, criminelle, administrative) deviennent des unités de gestion. Chaque juridiction est dirigée par un organe collégial, le conseil de juridiction, composé du président, des présidents de section et du directeur administratif, compétent pour prendre toute décision concernant la conduite des affaires de la juridiction. Le Conseil est collégialement responsable du fonctionnement et des résultats de la juridiction. Il établit chaque

1. Loi sur l'organisation et le management des juridictions, Sib 2001, 583, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

annéé un plan d'action soumis pour approbation au Conseil de la justice<sup>1</sup> et rend compte trimestriellement de son exécution, ainsi qu'un rapport public annuel sur l'activité et les performances de la juridiction.

### 3. Les initiatives judiciaires : une perspective qualitative

a) *Les projets « Futur de l'institution judiciaire » et « Tribunaux du futur ».* — Au sein de la magistrature, traditionnellement peu organisée aux Pays-Bas, s'est constituée en 1995 un groupe informel de réflexion baptisé ZM 2000<sup>2</sup>. Les propositions de ce groupe ont, à l'initiative du ministère de la Justice, donné lieu à une large consultation. Les principales conclusions de ces consultations étaient qu'il fallait :

— Améliorer la coordination de la jurisprudence au sein des juridictions et entre les juridictions.

Deux moyens étaient envisagés : rendre les jugements plus facilement accessibles au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et développer des lignes directrices sur l'application de la loi, notamment en matière pénale. Les magistrats étaient favorables au premier moyen et partagés sur le second.

— Laisser les juges se concentrer sur le cœur de leur tâche.

La qualité de l'accueil et la gestion des flux d'affaires étaient considérées par les juges comme importantes mais relevant d'autres instances qu'eux-mêmes, les priorités des magistrats devant être la qualité des jugements et des audiences.

— Améliorer les relations professionnelles entre magistrats et non-magistrats.

La distance entre les différentes catégories de personnel était vécue comme insatisfaisante et inefficace, tant chez les magistrats que chez les non-magistrats. Mais les moyens d'y remédier n'ont pas été identifiés.

— Créer un Conseil de la justice.

Les juges ont exprimé le souhait d'une instance représentative, qui défendrait les intérêts du pouvoir judiciaire face au ministère et au Parlement et qui pourrait aussi avoir une fonction d'interface avec les médias. Ce Conseil de la justice négocierait le budget annuel de la justice avec le ministère et l'allouerait entre les juridictions. Il serait composé de juges ayant des compétences de gestion. Les juridictions devraient se doter d'un conseil responsable de la gestion devant l'ensemble des juges de la juridiction.

Afin de créer les conditions d'un consensus au sein de la magistrature autour des futures réformes, le projet « Tribunaux du futur » a pris la suite du projet « Futur de l'institution judiciaire ». Dans ce cadre, 150 sessions de débats avec des magistrats et non-magistrats ont été organisées. Les résultats ont été à nouveau publiés et envoyés à tous les magistrats en janvier 1998.

Le résultat du projet « Futur de la justice » a été une prise de conscience chez les magistrats qu'ils devaient prendre en main la gestion du personnel des juridictions, la formation continue des juges et l'amélioration de la qualité. L'idée d'une instance en charge de ces fonctions a largement convaincu, même s'il existait des divergences de conception sur le fonctionnement de cette instance.

À l'issue du projet « Futur de la justice », le ministère de la Justice a chargé un comité d'élaborer des propositions concrètes de réforme. Le comité Leemhuis, du nom de sa présidente, a formulé les recommandations suivantes :

— réaliser un investissement important, de l'ordre de 120 millions d'euros pour recruter des magistrats et du personnel mais surtout pour la formation des magistrats, des personnels, le développement de nouvelles applications des NTIC, la mise en place d'un programme de management des ressources humaines ;

— mettre en place au niveau national un Conseil de la justice qui aurait pour tâche principale la négociation annuelle du budget de la justice avec le ministère de la Justice et la répartition du budget entre les juridictions. Ce conseil aurait aussi pour missions la coordination des juridictions, la nomination des juges, le recrutement et la gestion du personnel, la supervision de la qualité, la gestion des locaux, de la sécurité, le développement des usages des NTIC. Ce conseil serait composé de cinq membres, trois juges et deux experts, en finance et en organisation. Il devrait rendre des comptes au ministre de la Justice ;

— mettre en place dans les juridictions des conseils de juridiction composés de trois personnes : le président de la juridiction, un magistrat ayant au sein de la juridiction les fonctions de directeur de la qualité et un directeur non-magistrat chargé de la gestion organisationnelle et responsable devant le Conseil de la justice.

Le rapport Leemhuis proposait en fait un « contrat » entre le politique et les juges, aux termes duquel le Parlement et le gouvernement consentaient un investissement massif dans la justice à condition que l'institution judiciaire rende compte de son organisation et de sa gestion, ce qui supposait qu'elle la prit en charge.

1. Sur ce nouvel organe, voir *infra*.

2. *Zitende Magistraat*, magistrature assise.

#### 4. Le programme pour le renforcement de la qualité de la justice (PVR0)

Fin 1998, le gouvernement néerlandais a décidé de suivre les recommandations du rapport Leenhuis. Pour ce faire, il a lancé le « Programme pour le renforcement de l'organisation judiciaire » (PVR0 en néerlandais)<sup>1</sup>.

a) *Présentation générale*. — Le PVR0 a été doté d'une organisation autonome afin que la conduite du projet soit entre les mains des acteurs du système judiciaire. Le ministère a suivi et financé ses travaux mais n'y était pas directement impliqué. Cet office temporaire, qui a disparu en tant que tel avec la naissance des nouvelles institutions au 1<sup>er</sup> janvier 2002, cofinait 14 sous-projets dans les différents domaines identifiés au cours des réflexions antérieures, de l'unification des règles de procédure civile à une simplification de la procédure de divorce, en passant par une « brigade volante » de magistrats chargés d'aider les juridictions à résorber leurs stocks d'affaires. D'autres projets concernaient la conception des enquêtes-usagers ou le développement d'outils informatiques pour les juridictions. Seuls deux sous-projets seront analysés ici : le projet « qualité pour la justice » et le projet de guichet judiciaire virtuel.

b) *Le projet « qualité pour la justice » : le pari de la qualité professionnelle*. — Dans la ligne des travaux du ZM 200, projet « qualité pour la justice » a pour but de développer des instruments qui pourront servir aux juridictions à évaluer et à améliorer la qualité professionnelle des juges. La notion de qualité du travail des juges est comprise dans un sens large incluant non seulement qualité juridique mais aussi qualité sociale de leur travail, en somme le « service rendu » pris globalement. La qualité du « service rendu » n'inclut pas en revanche la qualité des jugements. Ce projet a débouché sur deux développements majeurs : l'élaboration d'un outil d'évaluation de la qualité professionnelle d'une part et la promotion de l'« intervention » dans les juridictions d'autre part.

i) *Un outil d'évaluation de la qualité professionnelle*. — Les responsables de ce projet ont fait le choix d'orienter l'évaluation de la qualité vers le travail des magistrats. Cette décision s'est appuyée sur une recherche comparative<sup>2</sup> et sur les enseignements d'un voyage d'études aux États-Unis sur le thème de la mise en œuvre concrète des TCPS. Comme il a été dit plus haut, peu de juridictions américaines ont entrepris d'appliquer les TCPS dans leur intégralité, principalement en raison du coût important que cela

aurait représenté. La plupart des juridictions américaines font une application partielle des TCPS privilégiant en général les standards les plus consensuels. Les responsables néerlandais en ont tiré la conclusion que plutôt que de disperser des ressources limitées dans l'amélioration d'aspects périphériques, mieux valait se concentrer sur le cœur de l'affaire : le travail des juges. Cette orientation audacieuse prise par le projet qualité néerlandais est cohérente avec les critiques formulées par les magistrats à l'égard des méthodes productivistes attribuées au ministère de la Justice. Si les magistrats réclament la prise en compte des aspects qualitatifs de leur travail, il n'est pas d'autre choix que d'accepter l'évaluation de ces aspects.

Les indicateurs de qualité professionnelle et de mesures ont été élaborés à partir des exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des TCPS<sup>3</sup>. La perspective retenue est celle de la satisfaction du public. Afin de favoriser l'acceptation de l'évaluation par les magistrats, les indicateurs ne font pas appel à des données concernant les juges individuellement mais à des moyennes calculées pour l'ensemble de la juridiction.

Différentes sources de données sont sollicitées : la statistique des juridictions fournit les données sur le nombre et le type d'affaire ainsi que les délais de traitement ; des « enquêtes de satisfaction-clients » seront conduites tous les deux ans pour chaque juridiction auprès des justiciables du ressort, des avocats et des institutions en contact régulier avec la juridiction ; des enquêtes « sortie du tribunal » plus modestes (15 questions) seront conduites par les juridictions elles-mêmes suivant un modèle commun ; des enquêtes menées auprès du personnel sont aussi prévues, ainsi que des audits menés dans chaque juridiction par le personnel d'une autre juridiction.

Les indicateurs se répartissent en cinq grandes catégories :

- 1 / impartialité et intégrité des juges ;
- 2 / rapidité et célérité dans la conduite des procédures, dans la mesure où les juges les influencent ;
- 3 / uniformité dans l'application de la loi ;
- 4 / compétence des juges ;
- 5 / comportement des juges.

1. À l'époque de la rédaction de ces lignes, une première version de ces indicateurs et méthodes de mesure est en phase de test dans la juridiction de première instance de Roermond, dans le sud du pays. Les concepteurs de ce système sont conscients de l'imperfection de certains indicateurs mais ont cherché à privilégier la facilité de mise en œuvre. Les biais qui peuvent exister dans certains indicateurs – par exemple le taux de renvois comme mesure de la célérité des procédures ou le taux de réformation en appel comme mesure de la compétence des juges – affectent le résultat de l'évaluation mais ne faussent pas les comparaisons.

1. Voir [http://www.rechtspraak.nl/tandem\\_rechtspraak/PVR0/main.htm](http://www.rechtspraak.nl/tandem_rechtspraak/PVR0/main.htm) (en néerlandais).

2. N. J. Baas et E. Niemeijer, *Qualiteitsystemen voor rechtsprekende macht*, WODC Onderzoeksnotities 1999/3 (document en néerlandais avec résumé en anglais).

La mesure de l'impartialité fait appel à des indicateurs comme l'existence et la qualité des procédures de publicité des activités annexes des juges, d'allocation des affaires entre les juges ou encore de traitement des plaintes des usagers. Le nombre de procédures de récusation ayant abouti est un autre indicateur. L'observation est menée par le personnel administratif d'une autre juridiction.

La mesure de la rapidité fait essentiellement appel à des données recueillies dans le cadre du mécanisme de financement des juridictions, dont une composante est proportionnelle à la productivité (voir *infra*, p. 114 et s.). Elle prend aussi en compte le nombre de renvois prononcés.

L'unité dans l'application de la loi est évaluée par référence aux pratiques de la juridiction concernant le traitement des contentieux de masse (existe-t-il par exemple des lignes directrices ?) et à l'usage qui y est fait de techniques de promotion de l'unité dans l'application de la loi (discussions organisées au sein de la juridiction, système efficace d'archivage et de diffusion de la jurisprudence interne, usage des nouvelles technologies). Des données d'enquêtes conduites périodiquement auprès d'usagers répétitifs de la juridiction (avocats, plaideurs institutionnels) sont également sollicitées.

La compétence des juges est, elle aussi, évaluée à l'aide d'indicateurs faisant appel à plusieurs types de données : le pourcentage de jugements réformés en appel (statistique judiciaire)<sup>1</sup>, le pourcentage de jugements réformés en appel en raison d'une faute du juge de première instance (déclaration de la juridiction de première instance), l'existence d'une politique de sélection des membres de la juridiction siégeant à juge unique (auditi par des personnels extérieurs à la juridiction), enfin l'opinion des avocats et des parties (enquêtes).

L'évaluation du comportement des juges est faite à partir d'observations pendant les sessions et d'enquêtes auprès des parties.

Toutes les données collectées sont traitées par un logiciel qui en fait une présentation graphique et modulable, qui permet de rapprocher pour une juridiction les données sur les coûts, sur les délais et sur la qualité. Ainsi il sera possible d'observer l'impact sur la qualité des mesures de réduction des délais ou de différents types de dépenses. Le système est aussi conçu pour que les juridictions puissent si elles le souhaitent échanger entre elles tout ou partie de leurs données.

Parallèlement à ce système sophistiqué, le projet « qualité professionnelle » du PVRO promeut par des formations dans les juridictions le modèle dit de l'« intervention ».

1. Cet indicateur n'est pas un indicateur direct de la qualité du travail des juges, contrairement au suivant, mais ses variations dans le temps peuvent être un indicateur d'amélioration de la qualité.

*ii) Le modèle de l'intervention.* — « L'intervention » est un mot à la mode dans les juridictions néerlandaises depuis quelques années. Le principe en est que le regard des pairs peut aider les juges à améliorer leurs pratiques professionnelles. Il existe principalement deux techniques d'intervention :

- la discussion en groupe : cinq à six magistrats choisissent de se retrouver régulièrement pour évoquer ensemble des questions d'intérêt commun que chacun propose. Les sessions ont lieu avec la participation d'un consultant extérieur, qui guide la discussion sans y prendre part. Sa présence constitue une incitation importante à ce que la réunion se tienne effectivement, malgré la charge de travail de chacun, et à ce que la discussion soit plus ciblée qu'une conversation informelle entre collègues ;
- un magistrat assiste à l'audience d'un autre et ils en discutent ensuite ensemble.

Les deux méthodes supposent une participation volontaire et une pratique collective entre magistrats qui s'appuient et se font confiance.

*c) Le projet de guichet judiciaire virtuel ou les tribunaux en ligne.* — L'un des objectifs du programme « rendre la justice au XXI<sup>e</sup> siècle » était de « renforcer l'orientation externe de l'institution judiciaire ». Internet pouvait être un outil privilégié de cette démarche en ce qu'il se prête à une communication interactive entre les usagers et les juridictions. C'est dans cette optique que le site <http://www.rechtspraak.nl> a été développé par l'office *Elektronisch Loket Rechtelijke Organisatie* (ERLO). Il s'agit d'un portail qui permet d'accéder aux sites des différentes juridictions. Tous partagent un même graphisme très sobre noir et blanc et certaines rubriques, comme l'accès au tribunal, le calendrier des sessions, le rapport annuel et une rubrique de communication à la presse. Une autre rubrique concerne la publication des emplois annexes des juges, qu'ils soient rémunérés et non rémunérés. Ce point a pris de l'importance dans le débat néerlandais, en raison notamment d'un nombre important de juges issus d'autres activités juridiques, avocats ou professeurs de droit. La transparence sur les emplois annexes ayant été considérée essentielle, cette rubrique a été rendue obligatoire sous peine de non-admission au portail.

Le site public commun comporte aussi une base de données de jugements de toutes les juridictions dans laquelle il est possible de faire une recherche suivant plusieurs critères. Les jugements sont anonymisés et mis en ligne par les juridictions sous le contrôle d'un comité éditorial. Les juridictions choisissent les jugements qu'elles publient et peuvent rendre un jugement accessible à l'intérieur de la juridiction, à toutes les juridictions ou bien au public. Ceci suppose non seulement une formation, qui est dis-

Pensée par l'office ERLO, mais aussi que les juges intègrent la dimension de ce type de publication à leurs pratiques quotidiennes. Le site public équilibre les lignes directrices ou les barèmes existants, par exemple sur le calcul des pensions alimentaires, les remises de dettes dans les procédures de surendettement ou encore les honoraires d'administrateurs provisoires dans les procédures collectives.

Un autre site, réservé aux auxiliaires de justice, permet de consulter l'état d'avancement d'une affaire ainsi que différents registres tenus par les tribunaux. Il est également prévu de développer sur cet extranet un système d'échange de documents sécurisés.

Un troisième site, réservé aux juridictions, comporte une base de données de jurisprudence plus importante que le site public avec des liens vers les textes législatifs et réglementaires. La jurisprudence communautaire et européenne doit aussi y être intégrée. En raison de la mauvaise qualité de l'archivage dans les juridictions et la politique passée en matière d'archivage public, la constitution de cette base de données a nécessité que l'Etat néerlandais rachète à un éditeur privé sa base de données de textes et de jurisprudence.

Le budget total du projet ERLO qui comprend le site Internet, l'intranet des juridictions et l'extranet destiné aux auxiliaires de justice est de 4 millions d'euros par an pendant trois ans.

### 5. Une réforme de la gestion du budget de la justice

Le Conseil de la justice instauré par la loi *Wet Road voor de rechtspraak* négociera annuellement le budget global de la justice avec le ministère de la Justice, qui le défendra devant le Parlement. Une fois le budget voté, il sera géré par le Conseil, auquel il incombera de le répartir entre les juridictions. Cette répartition se fera suivant deux mécanismes. D'une part, les juridictions recevront un financement général annuel destiné à couvrir les coûts fixes, les coûts de traitement des affaires et les autres coûts variables. D'autre part, elles pourront recevoir des financements spécifiques pour mener à bien certains projets spécifiques, d'amélioration de la qualité, de formation ou d'informatisation par exemple.

Le financement général se fait suivant une règle qui incite les juridictions à la productivité. En effet, leurs coûts de traitement des affaires sont évalués de la manière suivante : pour chaque type de contentieux<sup>2</sup>, un temps moyen de traitement a été calculé sur la base d'observations. Ce

temps est mesuré en minutes de travail de juge et de greffiers, puis agrégé en une grandeur unique, qui représente le temps de travail nécessaire au traitement d'un dossier d'une certaine catégorie par un personnage fictif unique fonctionnant tantôt comme juge tantôt comme greffier. Ce temps normé constitue la référence du système de financement. Pour chaque juridiction, on observe la structure du contentieux puis, pour chaque catégorie d'affaires on multiplie le nombre de dossiers traités appartenant à cette catégorie par le temps normé de traitement correspondant et on obtient la quantité de travail annuelle dont doit disposer la juridiction. La somme sur toutes les catégories d'affaires de la valeur du travail nécessaire, augmentée des coûts fixes évalués à 28 % des coûts variables, constitue le besoin de financement de la juridiction qui sera satisfait par le Conseil.

Dis autrement, la part du budget annuel d'une juridiction destinée à couvrir son fonctionnement courant est égal à :

$$\sum_{i=1}^n 1,28(n_i \cdot t_i)$$

où  $i$  représente les différents types de contentieux,  $n_i$  le nombre de dossiers de la catégorie  $i$  traités au cours de l'année écoulée,  $t_i$  le temps normé de traitement d'un dossier de la catégorie  $i$ .

On peut remarquer que ce mécanisme incite les juridictions à la productivité car si elles sont plus productives que la moyenne, elles obtiendront un financement supérieur à leur besoin réel et pourront constituer des réserves. Si elles sont moins productives que la moyenne, elles obtiendront un financement qui ne couvrira pas leurs besoins si elles n'augmentent pas leur productivité.

Mais ce mécanisme ne comporte aucune incitation à minimiser les coûts. Si l'on conçoit que l'objectif principal à court terme soit de réduire les délais et que cela justifie des incitations à la productivité, l'impact à long terme d'une telle règle paraît incertain, si du moins elle n'est pas tempérée par d'autres incitations. On pourrait en effet voir des juridictions développer des stratégies de productivité pour accroître leur budget, alors même que l'enrichissement des juridictions rapides n'est pas particulièrement souhaitable, pas plus que l'appauvrissement relatif des juridictions moins performantes. Pour pallier ces possibles effets pervers, la loi donne au Conseil de la justice le pouvoir de diminuer les sommes allouées pour les coûts fixes de fonctionnement de la juridiction lorsque cela est justifié. L'expérience dira si l'évaluation de la qualité et le souci de réputation que pourront développer juridictions à l'occasion de l'affichage de leurs résultats seront assez forts pour qu'elles ne fassent pas le choix de sacrifier la qualité à la quantité malgré des incitations budgétaires inverses.

1. Loi portant création du Conseil de la justice, Sib 2001, 582, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002.  
2. Une nomenclature en 45 rubriques a été établie.

## 6. Quelles leçons ?

La réforme néerlandaise est en cours, aussi n'est-il pas possible d'en tirer des leçons définitives. Mais elle réserve des enseignements sur la possibilité de transposer différents types de démarches dans un même système dans la mesure où elle emprunte à plusieurs expériences étrangères qui n'ont pas toutes les mêmes orientations.

Par sa méthode le projet « Qualité professionnelle » présente des analogies avec les *TRCS* américains. Toutefois par son contenu, il se rapprocherait davantage du *NSJD* puisque le champ des standards se limite volontairement à la qualité « professionnelle ». Mais les finalités de l'évaluation sont nettement distinctes de celles du projet pilote canadien. Ce dernier avait une finalité purement interne d'amélioration de la qualité professionnelle alors que le projet néerlandais a clairement une finalité externe : il s'agit de rendre compte du fonctionnement de la justice aux justiciables et aux contribuables.

Il sera particulièrement intéressant d'observer les développements néerlandais sur trois points. Tout d'abord le *PYRO* tente de combiner finalités externes et internes de l'évaluation de la qualité. Il associe de manière inédite des instruments incitatifs de gestion budgétaire et des outils d'évaluation de la qualité dont il faudra évaluer la capacité à cohabiter harmonieusement.

En second lieu, l'expérience néerlandaise fournira de nouvelles indications sur la réception par les magistrats de la perspective d'évaluation de la qualité professionnelle et, partant, sur les déterminants de l'acceptation d'une telle démarche.

Enfin, le *PYRO* accorde une grande importance à l'objectif d'uniformité dans l'application du droit, en particulier du droit pénal. Le remède envisagé ne réside pas dans des *sentencing guidelines* comme aux États-Unis mais dans un accès aux décisions facilité par les nouvelles technologies. Il sera également intéressant de suivre l'impact de ces développements.

## III. QUESTIONS SUR L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA JUSTICE

Au vu de ces différentes expériences, il semble possible de dégager un certain nombre de questions préalables à la mise en place d'un système d'évaluation de la qualité de la justice.

### A / Pourquoi mesurer la qualité de la justice ?

Les finalités poursuivies par un « système de qualité » peuvent être différentes, les expériences relatées ci-dessus l'illustrent. On peut schématiquement distinguer les finalités internes (amélioration du fonctionnement de la justice) des finalités externes (rendre compte de l'utilisation du budget de la justice).

Les différentes finalités assignées à un système d'évaluation de la qualité de la justice commandent des approches différentes, notamment en ce qui concerne la nature et l'utilisation des données collectées, c'est pourquoi il est utile de clarifier dès le départ les objectifs poursuivis.

#### 1. Finalités externes : la réduction des délais et des coûts

Ces deux finalités sont souvent présentes ensemble. Toutefois, il convient de les distinguer pour les besoins de l'analyse.

a) *Réduction des délais*. — Selon un adage anglais, « *Justice delayed is Justice denied* ». De fait, la réduction des délais est l'objectif le plus communément partagé par les démarches qualité. Aux États-Unis comme en Angleterre, c'est l'une des finalités premières des réformes de la procédure civile comme des recommandations concernant la gestion des flux d'affaires. Autre indice de l'importance accordée à cet aspect, la durée des procédures est un des rares indicateurs de qualité objectifs et assez facilement disponibles. À son tour cette visibilité contribue sans doute à faire de la rapidité l'un des critères de la qualité le plus souvent évoqué, mais aussi le plus souvent critiqué, en particulier par les magistrats. La relative facilité de collecte des données sur les délais bruts ne doit pas conduire à accorder à ce critère un caractère primordial<sup>1</sup>. Les indicateurs de célérité seront d'autant mieux acceptés qu'ils prendront en compte le fait que tous les délais ne sont pas imputables aux juges, par exemple en distinguant suivant les causes de renvoi. Le raffinement des indicateurs a bien sûr un coût, qui doit être mis en balance avec l'utilité du supplément de précision qu'il apporte.

b) *Réduction des coûts priés*. — La réduction du coût des procès pour les parties est un des objectifs majeurs des réformes aux États-Unis et en Angleterre. Cette préoccupation répond certes à une insatisfaction des jus-

1. La diligence, définie comme l'absence de temps morts dans la procédure, serait peut-être un critère plus pertinent quoique plus difficile à mesurer.

ticiales<sup>1</sup>, mais aussi à une exigence fondamentale dans un État de droit, à savoir la résolution des litiges par des moyens non violents. En effet, lorsque le coût du recours à la justice pour trancher des litiges est trop élevé, ce qui est souvent le cas pour les petits litiges, on peut voir réapparaître des formes privées d'exécution forcée (violences).

Des stratégies très différentes peuvent être mises en œuvre en vue de la réduction des coûts privés : de la taxation des honoraires d'avocats dans les litiges de faible montant (Angleterre) à l'encouragement au développement des modes alternatifs de résolution des litiges (États-Unis, Angleterre), en passant par des simplifications de la procédure ou des recommandations de bonne pratique judiciaire, comme la limitation dans le temps de la phase de *discovery*.

c) *Optimisation des dépenses publiques*. — L'exigence de transparence, qui s'inscrit en France dans les objectifs de la réforme de l'État, est au une des finalités majeures des expériences de qualité. Cette finalité est cœur du projet américain TCPS et du projet néerlandais PVRO et est aussi présente dans la réforme britannique. Le suivi de la qualité sert finalement à éclairer les arbitrages budgétaires. Ce lien entre suivi de la qualité et allocation du budget de la justice est illustré de manière éblouissante par le Conseil de la justice néerlandais, quasi-autorité de régulation de la justice qui cumule les pouvoirs d'allocation du budget global de la justice et de supervision de la qualité. Un tel cumul soulève la question de l'articulation entre les incitations à la productivité que comporte le mécanisme budgétaire et les nouvelles exigences de qualité dont les juridictions ont à répondre.

## 2. Finalités internes :

### *l'amélioration de la qualité du travail des juges*

Cet objectif est illustré de manière exemplaire par le projet pilote mené en Nouvelle-Écosse. L'évaluation de la qualité de la justice n'y est pas l'instrument d'une gestion budgétaire sage, mais le moyen même de l'amélioration de la qualité. Autrement dit, la qualité n'est plus un donné que l'on cherche à mesurer pour, dans un second temps, l'améliorer. C'est le processus de mesure qui est en lui-même facteur d'amélioration, par l'adhésion qu'il suscite chez les juges et les changements de comportements qu'il induit.

1. Une enquête réalisée en 1998 auprès des usagers de la justice en Louisiane montre ainsi que les coûts excessifs sont, après les embarras trop grands d'une procédure, le deuxième motif de non-recours à la justice pour les usagers. Voir [www.uno.edu/~poll/suprcm98.htm](http://www.uno.edu/~poll/suprcm98.htm).

En pratique, finalités internes et externes sont parfois présentes ensemble dans les expériences d'évaluation. Leur importance relative peut varier en fonction des mécanismes de « contrôle de qualité » existants par ailleurs ; ainsi, la faiblesse des mécanismes internes (judiciaires) de contrôle de la qualité rend d'autant plus importants les mécanismes externes. Par exemple le fait qu'aux États-Unis beaucoup d'affaires sont jugées à juge unique et que, dans des cas assez nombreux, les jugements ne peuvent pas faire l'objet de recours peut expliquer le développement d'autres outils de contrôle de la qualité des tribunaux. Les systèmes d'évaluation de la qualité seront les plus utiles lorsqu'ils sont orientés vers les aspects de la qualité de la justice qui ne sont pas ou sont insuffisamment contrôlés par les mécanismes juridictionnels, par exemple l'uniformité dans l'application du droit.

Suivant le type de finalités poursuivies, l'évaluation portera sur différents aspects de la qualité de la justice.

## B / Que mesurer ?

Les différentes expériences relatées montrent qu'il est possible de distinguer au moins trois aspects de la « qualité de la justice » : la qualité « managériale », la qualité « professionnelle » et la qualité « substantielle ».

### 1. Qualité « managériale »

La plupart des expériences décrites visent une amélioration de la qualité « managériale », traduisant les finalités principalement externes de l'évaluation de la qualité de la justice. Toutes les réformes de la procédure civile (CJRA, réforme britannique) entrent dans cette catégorie, ainsi que la mise en place du management des juridictions aux Pays-Bas.

### 2. Qualité « professionnelle »

S'intéresser à la qualité « professionnelle » de la justice relève d'une perspective différente : on ne s'intéresse ni à la qualité du « processus » (la gestion des flux d'affaires), ni à celle du « produit » (les solutions aux litiges), mais à celle des hommes. Cet aspect renvoie à la formation des juges et aux critères d'accès à la profession mais aussi aux qualités personnelles dont les magistrats font usage dans leurs contacts avec les justiciables et les autres professionnels de la justice. Le projet pilote NSJD et le projet néerlandais « Qualité professionnelle » s'inscrivent dans cette perspective. La comparaison des expériences canadienne et néerlandaise

montre l'évaluation de la qualité professionnelle n'est pas nécessairement liée à la finalité interne ou externe de l'évaluation. Elle peut soit s'inscrire dans une perspective purement interne d'amélioration de la qualité pour elle-même sans qu'il soit question d'en rendre compte à l'extérieur (NSJD), soit au contraire dans une perspective de transparence de la justice destinée à accroître le contrôle démocratique sur le fonctionnement de la justice.

### 3. Qualité « substantielle »

La qualité « substantielle », qui serait la qualité des jugements ou, plus généralement, des solutions aux litiges est plus rarement évaluée. On pourrait penser que cette dimension de la qualité est par essence plus difficile à saisir que les autres. Pourtant, juger n'a rien d'inéffable. Il n'est pas particulièrement plus difficile en théorie de définir des critères de bonne justice que des critères de bonne gestion des flux d'affaires. Un bon jugement est un jugement *conforme au droit* (ce qui pourrait se mesurer par le taux d'invalidation en appel ou en cassation pour cause de violation de la loi ou le mauvaise application de la loi), *compris et accepté par les parties* (ce qui pourrait se mesurer par des enquêtes auprès d'usagers, en particulier d'usagers ayant perdu leur procès), ce qui suppose qu'il soit *bien motivé* (ce qui peut se mesurer par des études sur des échantillons représentatifs de décisions). La qualité substantielle de la justice n'est donc pas intrinsèquement plus difficile à mesurer que la qualité managériale, mais comme elle touche au cœur même de l'activité du juge, elle pourrait se heurter à l'avantage de résistance de la part des magistrats, sur le thème de l'atteinte à l'indépendance.

Il nous semble que ces éventuelles oppositions doivent pouvoir faire l'objet d'une discussion : si l'on s'engage dans une démarche d'évaluation de la qualité de la justice, il n'y a pas de raison de se contenter d'une évaluation de la qualité de l'intendance. Les magistrats eux-mêmes n'y ont pas nécessairement intérêt dans la mesure où les systèmes d'évaluation peuvent aussi fonctionner comme des instruments de reconnaissance professionnelle. Il semble d'autant plus souhaitable de chercher à saisir la qualité de la justice elle-même que des mécanismes de contrôle de la qualité substantielle de la justice existent déjà au sein du système judiciaire — les voies de recours — et que les indicateurs de cette « qualité substantielle » pourraient pour partie faire appel à des données qui sont déjà recueillies au sein de la justice, comme le taux d'appel, le taux de pourvoi ou le taux de réformation en cassation. Articuler un nouvel outil d'évaluation de la qualité avec des mécanismes existants et légitimes pourrait aussi favoriser l'acceptation de la démarche d'évaluation.

En ce qui concerne la mesure de la qualité substantielle des jugements, l'exemple des TCPS est éclairant. Les TCPS ont fait le choix de prendre en compte la qualité substantielle de la justice rendue, en particulier à travers le standard 3.3. qui exige que les décisions soient fondées sur des considérations de droit pertinentes appliquées de manière cohérente d'une affaire à l'autre<sup>1</sup>. C'est là un sujet extrêmement délicat, qui touche à la fois à la compétence des juges et aux discriminations éventuellement à l'œuvre à travers le système judiciaire (et, dans le contexte américain, à travers les jurys). Les indicateurs retenus par les TCPS reposent à la fois sur les réponses d'avocats et d'usagers à un questionnaire et sur l'analyse de condamnations pénales de différentes catégories de délinquants. Le recueil de ces données sensibles nécessite manifestement des précautions importantes. Mais le travail effectué par les concepteurs américains des TCPS a ceci de précieux qu'il montre qu'il n'y a pas de raison de renoncer à évaluer la qualité de ce qui est essentiel dans la justice, à savoir traiter selon le droit de manière égale des situations semblables.

### C / Où mesurer ?

Cette question renvoie à celle de l'unité d'analyse de la qualité : est-ce le système juridique dans son ensemble, la juridiction ou encore le juge ? Certains aspects de la qualité, comme l'uniformité d'application de la loi n'ont de sens qu'au niveau du système dans son ensemble, d'autres, comme l'écoute des parties, concernent au contraire les pratiques individuelles des juges. Entre les deux, de nombreux aspects de la qualité comme l'accessibilité ou la rapidité s'apprécient au niveau de la juridiction. Suivant les aspects auxquels on s'intéresse, on sera donc amené à concevoir la qualité de la justice à une échelle différente.

En ce qui concerne les pratiques professionnelles, le niveau naturel de l'évaluation est celui du juge. Mais dans un souci d'acceptation de la démarche, il peut être préférable de recueillir les données au niveau de la juridiction. C'est le choix qui a été fait dans le cadre du projet « qualité professionnelle » aux Pays-Bas. Le choix du niveau le plus pertinent sera fonction de l'usage qui est fait des données collectées.

### D / Comment mesurer la qualité de la justice ?

Cette question complexe renvoie à la fois au référentiel par rapport auquel la qualité est évaluée (quelles normes de qualité ?), au processus

1. Voir annexe 2, p. 135.



d'élaboration de ces normes (qui définit la qualité ?) et à l'articulation de l'évaluation de la qualité avec les institutions existantes.

### 1. Quelles normes de qualité ?

Si la notion même d'évaluation suppose la comparaison d'une réalité avec une norme, il reste que des normes de natures différentes peuvent être mobilisées : normes juridiques, références de pratique professionnelle, standards *ad hoc*.

a) *Normes juridiques*. — Le droit interne comme le droit international fournissent à travers les règles qui régissent le procès des normes formelles à l'aune desquelles il est possible d'évaluer la qualité d'un système judiciaire. Ainsi, les règles de procédure sont des normes de qualité de la justice, notamment en ce qu'elles organisent le respect du contradictoire, exigence fondamentale d'un État de droit. Le fait qu'aux États-Unis et en Angleterre, les politiques d'amélioration de la qualité de la justice passent par des réformes de procédure atteste s'il en était besoin l'importance de ces normes juridiques de qualité du procès.

Les principes du procès équitable contenus dans l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont une autre source de normes juridiques de qualité de la justice. Tant par leur contenu que par leur nature, les principes du procès équitable peuvent constituer une norme opératoire de qualité. Le contenu de l'article 6 tel que déterminé par la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme en fait une norme pleinement compatible avec les préoccupations économiques d'une justice qui met en œuvre des moyens proportionnés aux affaires qu'elle traite<sup>1</sup>. La nature justiciable de la norme constitue par ailleurs un avantage en termes de mesure. La conformité de la réalité par rapport à une norme juridique peut se mesurer simplement par le nombre de violation de la règle de droit. Ainsi le nombre de condamnations de la France pour violation de l'article 6 CEDH est une mesure de l'imperfection de notre système judiciaire. De même, on pourrait mesurer la qualité procédurale des jugements de première instance à partir du nombre de réformations

en appel pour des motifs de procédure, et la qualité procédurale des jugements d'appel par le nombre de cassations pour les mêmes motifs<sup>1</sup>. Ces indicateurs sont certes imparfaits puisque les cas de violation des règles de procédure ne seront en général enregistrés que s'il est de l'intérêt d'une partie de les faire valoir. Toutefois, ces biais étant sans doute stables, de tels indicateurs permettraient à la fois des comparaisons dans le temps et entre différents pays.

b) *Références professionnelles*. — Si l'on s'accorde à penser que l'une des dimensions de la qualité est l'égalité, au sens de traitement uniforme d'affaires similaires, les normes visant à établir des références pratiques pour les magistrats peuvent contribuer à améliorer la qualité. Une trop grande dispersion des jugements par rapport à ces normes traduit des inégalités de traitement. De telles normes existent aux États-Unis en ce qui concerne la détermination des peines (*sentencing guidelines*). Ce type de norme n'est toutefois pas l'unique instrument envisageable pour favoriser l'égalité de traitement. Ainsi aux Pays-Bas, où l'uniformité dans l'application de la loi est l'une des revendications sociales les plus clairement exprimées, la direction privilégiée consiste à faciliter l'accès des juges aux décisions au moyen des NTC afin d'uniformiser les pratiques sans pour autant définir de standards d'appréciation.

c) *Standards de qualité*. — Il est également possible de formuler des normes qui n'ont pas de valeur juridique et qui n'ont d'autre finalité que de servir à une évaluation de la qualité de la justice. C'est le cas des TCS américains et des standards professionnels néerlandais. Les standards sont conçus comme la formulation d'un idéal de justice et, contrairement aux normes juridiques, ne fournissent pas directement d'indicateur de l'adéquation de la réalité à cet idéal. Un système d'évaluation de la qualité de la justice qui repose sur des standards doit donc aussi comporter des indicateurs. Ces indicateurs peuvent renvoyer à différents types de données : données statistiques issues des juridictions, données recueillies dans les juridictions par des observateurs, données recueillies lors d'entretiens avec des justiciables, des avocats, etc.

d) *Normes nationales ou locales*<sup>2</sup>. — Au moins en ce qui concerne les normes non juridiques de qualité, les normes professionnelles ou les standards, il est *a priori* concevable d'avoir des normes uniformes sur tout le territoire ou bien des normes locales. Deux arguments distincts plaident pour l'élaboration de normes au niveau national : le coût de développement d'un système d'évaluation de la qualité et l'uniformité de l'évaluation de la justice.

1. Ces données ne sont pas actuellement disponibles mais pourraient sans doute être collectées relativement facilement grâce à l'informatisation des tribunaux.

1. Pour une démonstration de ce point, voir Guy Canivet, « Économie de la justice et procès équitable », *JCP (G)*, n° 46, 14 novembre 2001, p. 2085-2093. Sur l'article 6 CEDH comme source de normes de qualité en général, voir Serge Guinchard, « Les normes européennes garanties d'un procès de qualité » in *Qualité et évaluation de la justice, op. cit.*, et dans ce volume, Christine Pham « La Convention européenne des droits de l'homme : un fil directeur pour la recherche de critère de qualité de la justice ».

L'exemple des TCPS (projet sur plus de dix ans, dont le coût s'est élevé à plusieurs millions de dollars) tend à prouver qu'il n'est pas pensable de développer des systèmes locaux d'évaluation de la qualité. D'une part, les sources nécessaires ne sont sans doute pas disponibles localement et, d'autre part, on peut penser qu'il existe des économies d'échelle (une fois le système développé, il peut être mis en œuvre dans un grand nombre de juridictions). Il est toutefois probable qu'il existe aussi un effet en sens inverse : un coût de mise en place des mécanismes d'évaluation plus élevé risque l'organisation qui doit les adopter, ici la juridiction, n'a pas participé dès le départ à son élaboration.

Le second argument en faveur de l'élaboration d'indicateurs et de procédures d'évaluation de la qualité au niveau national tient à l'uniformité de l'évaluation elle-même. Si l'on veut pouvoir comparer les performances de différentes juridictions, il est nécessaire de recueillir les mêmes données, dans un même format et de disposer d'un outil qui facilite les comparaisons. Les Pays-Bas sont en train de développer un tel outil. On peut marquer toutefois que la possibilité de comparaisons entre cours n'est pas un élément qui favorise l'acceptation de la démarche qualité.

## 2. Qui définit la qualité ?

La question de la nature des normes se double naturellement de questions de choix institutionnels. La question pratique est en effet : Qui doit choisir les normes mobilisées pour évaluer la qualité ? Quelle instance formulera cet idéal de justice à l'aune duquel les « performances des tribunaux » seront évaluées ?

a) *Exécutif, magistrature, autorité indépendante : questions de principes et questions techniques.* — Il existe en général une certaine tension entre la manière de procéder de l'exécutif et celle de la magistrature au sujet des normes de qualité. Pour l'exécutif, l'évaluation de la qualité peut être un outil de légitimation des politiques publiques ou d'allocation budgétaire rationnelle, c'est du reste précisément ce que craignent les magistrats, qui refusent d'être surveillés. Dans plusieurs expériences nationales, cette tension a été résolue par le recours à un organisme indépendant. Aux États-Unis, la mise au point des TCPS a par exemple été supervisée par le *National Center for State Courts*, qui est une association indépendante. Aux Pays-Bas, c'est le Conseil la justice, organisme proche de nos autorités administratives indépendantes, qui est chargé de ces missions. En Angleterre aussi c'est à un *Justice Council* pas indépendant mais néanmoins distinct du ministère qu'a été confiée la tâche de superviser la mise en œuvre de la réforme de la justice. L'évaluation de la qualité, liée ou non aux aspects budgétaires, est mieux

acceptée lorsqu'elle vient sinon de l'intérieur même du système judiciaire du moins d'un organisme distinct de l'exécutif.

En pratique, la participation de magistrats en exercice à l'élaboration des normes de qualité est nécessaire, comme l'a montré *a contrario* l'échec du CJRA, dont les recommandations n'ont pas été bien acceptées par la profession. Mais les difficultés d'une telle participation sont également attestées par l'expérience néerlandaise. En effet, le travail d'élaboration de norme de qualité suppose une identification des aspects problématiques des pratiques existantes. Les magistrats, comme tous professionnels, seront naturellement réticents à avouer leurs turpitudes s'ils perçoivent un risque d'être jugés. Face à cette nécessité et à cette difficulté, il importe de créer une situation de parole en confiance. L'expérience canadienne du NSJD a montré combien parler de leurs pratiques professionnelles peut-être en soi utile aux magistrats et combien ils peuvent être demandeurs de tels échanges dès lors que ceux-ci ont lieu dans des conditions suffisamment protégées. Il paraît par exemple particulièrement important de s'assurer que les participants aux séances de travail ne puissent pas être en situation d'interaction professionnelle directe.

b) *Les différentes demandes sociales de justice.* — Si la nécessité de la participation de magistrats à l'élaboration des normes de qualité ne fait pas de doute, en revanche, la question de la participation de non-magistrats à cette élaboration se pose.

Les concepteurs des TCPS ont donné mandat à une commission composée principalement de magistrats et minoritairement de membres du personnel administratif des tribunaux. Faut-il inviter à participer à ce travail les greffiers ? Les personnels chargés de l'accueil dans les tribunaux ? Des professionnels extérieurs (avocats, policiers, travailleurs sociaux) ? Des représentants des usagers ? La mise en place dans le cadre du CJRA de Conseils consultatifs auprès des tribunaux fédéraux est une modalité possible de l'ouverture des tribunaux à des points de vue extérieurs. Dans le dispositif du CJRA toutefois, les conseils, composés de représentants des usagers, n'intervenaient pas au stade de la formulation des normes (égales) mais *a posteriori* pour donner un avis sur leur application et leur pertinence. Aux Pays-Bas, le parti pris est de confier l'élaboration des indicateurs de qualité à des magistrats, mais ce choix est à remettre dans la perspective précise du projet « Qualité professionnelle » néerlandais, qui est limité comme son nom l'indique à la qualité du travail des magistrats.

En définitive, la question de savoir qui formule les normes de qualité de la justice se dédouble en une question proprement politique : Qui sont les usagers dont on prend en compte le point de vue ? et une série de questions institutionnelles : Quelle commission, établie par qui et composée comment,

a formuler les normes ? S'il est vrai que pour formuler de bonnes règles, il faut prendre en compte les conditions dans lesquelles elles sont mises en œuvre, la question « qui doit formuler les normes de qualité ? » est indissoluble de la question « qui sera responsable de l'application des normes de qualité ? » Confiera-t-on leur application aux juridictions elles-mêmes ou à des inspecteurs rattachés au ministère de la Justice ou encore à un organisme indépendant ? La mise en œuvre des normes de qualité ne peut pas être pensée sans lien avec les institutions existantes.

3. *Mise en œuvre des normes de qualité :*  
*Comment articuler l'évaluation de la qualité*  
*avec les institutions existantes ?*

Une fois les normes de qualité élaborées, la difficulté de concevoir un système pour les mettre en œuvre tient aux tensions qui existent entre recherche de la qualité et d'autres réalités du système judiciaire : allocation du budget de la justice, indépendance des magistrats, gestion des carrières, sanctions disciplinaires.

a) *Qualité et budget.* — Les données recueillies dans le cadre d'un système d'évaluation doivent-elles être prises en compte dans les décisions d'allocation du budget ? Et si oui de quelle manière ? La loi néerlandaise ; le budget de fonctionnement des cours à leur productivité et laisse les données sur la qualité en dehors des mécanismes de financement. Les faits pevers possibles d'un tel mécanisme à moyen terme ont été signalés : En incitant exclusivement les juridictions à la productivité, on risque de pousser les juridictions à une rationalité économique qui n'est peut-être pas souhaitable jusqu'au bout. Pour cette raison, et sans pour autant intégrer les données sur la qualité de manière automatique aux mécanismes budgétaires, il importe que l'allocation budgétaire prenne en compte la qualité. L'évaluation de la qualité et la gestion budgétaire raisonnée se situent en effet dans l'horizon commun d'une justice proportionnée, qui consacre au traitement des demandes des moyens appropriés leur enjeu.

b) *Qualité et indépendance.* — L'indépendance est une des dimensions de qualité de la justice. C'est aussi un argument fréquemment utilisé contre l'évaluation de la qualité surtout lorsqu'elle concerne les pratiques professionnelles des magistrats. L'exemple de la réforme de la procédure civile fédérale aux États-Unis a montré à quel point l'hostilité des magistrats à

Sur ce point en général, voir *supra*, p. 25.

un contrôle externe, issu du pouvoir législatif ou du gouvernement, peut contribuer à l'échec d'une démarche d'amélioration de la qualité. À l'inverse, l'exemple du projet pilote canadien montre qu'un projet tourné vers l'amélioration de la qualité et ne comportant pas de dimension de « contrôle » peut-être plébiscité par les magistrats.

La technique du *mentoring* (entretiens réguliers avec un juge expérimenté qui ne pourra pas être en position de censeur) ou celle de l'intervision (discussions dirigées entre magistrats ou observation par un magistrat des audiences d'un collègue) sont des modalités d'évaluation de la qualité professionnelle qui ne sauraient attenter à l'indépendance des magistrats puisqu'elles ne font intervenir que des regards croisés de magistrats sur leurs pratiques. Mais le contact direct entre professionnels n'est pas une condition nécessaire du respect de l'indépendance. Les méthodes d'évaluations indirectes, par indicateurs, peuvent être tout aussi respectueuses de l'indépendance. La tension entre évaluation et indépendance réside en effet moins dans les méthodes d'évaluation que dans l'usage qui est fait des résultats de l'évaluation (voir *infra*).

c) *Qualité et gestion des carrières.* — Les données recueillies dans le cadre d'un système d'évaluation doivent-elles être prises en compte dans les décisions d'avancement concernant les magistrats ? Dans le contexte français caractérisé par la double compétence du CSM, à la fois chargé de sanctionner les manquements disciplinaires et de décider des avancements, cette question est liée à celle de la prise en compte de l'évaluation dans les procédures disciplinaires. Si l'on considère que les sanctions disciplinaires ne doivent pas pouvoir être fondées sur des données recueillies dans le cadre des évaluations, on ne peut que prévoir la difficulté qu'il y aurait à utiliser ces données au sein de la même institution pour les décisions concernant les carrières.

d) *Qualité et sanctions disciplinaires.* — Les procédures disciplinaires constituent un moyen de sanctionner la mauvaise qualité professionnelle. Pour autant, il n'est pas nécessairement souhaitable que les deux processus interfèrent. Il convient en effet de prendre en compte les incitations que le système d'évaluation de la qualité donne aux uns et aux autres à coopérer loyalement. Si les données recueillies dans le cadre de l'évaluation de la qualité ne sont pas individuelles, la question ne se pose pas. Mais si des données individuelles sont recueillies sur les pratiques professionnelles des juges et qu'elles sont accessibles dans le cadre d'une procédure disciplinaire, on imagine aisément que le dispositif d'évaluation de qualité sera contourné par des stratégies de protection. Cet argument est parfois utilisé pour justifier l'appréciation de la qualité au niveau des juridictions plutôt qu'au niveau des juges. C'est confondre deux questions distinctes. Si le risque de détournement stratégique des procédures de qualité mérite bien

être pris en compte, ce n'est pas pour condamner toute évaluation individuelle des magistrats mais pour faire en sorte que les éventuelles données individuelles soient isolées des procédures disciplinaires, par exemple par l'anonymisation et/ou la destruction des données individuelles après communication aux seuls intéressés, comme cela a été fait dans le NSJD.

En pratique, dans le contexte français, cet argument conduirait à plaider en défaveur du CSM comme organisme chargé de mettre en œuvre les normes de qualité.

e) *Qualité et management.* — La mise en œuvre des systèmes d'évaluation exige du travail des juridictions. Les expériences étrangères montrent que l'évaluation pour pouvoir être réitérée doit être institutionnalisée. La responsabilité de la collecte des données doit alors être clairement assignée à certains membres de la juridiction. Aux États-Unis et aux Pays-Bas, ce sont les *managers* qui ont été chargés de cette tâche. En France, où il n'existe pas d'administrateurs de cour professionnels, la question se pose-rait de savoir à qui il incomberait de mesurer la qualité. Faudrait-il doter les juridictions de *managers* ?

La responsabilité opérationnelle de l'évaluation ne préjuge naturellement pas de la responsabilité « politique » des résultats, qui peut être celle de la juridiction, de son président ou de tout autre organe collégial qui la dirige.

f) *Traitement des données.* — Les différentes questions relatives à l'insertion de la qualité dans les institutions convergent sur un point, qui apparaît de ce fait central dans la conception d'un système de qualité : l'usage des données. Selon que l'on recueille des données nominatives ou non, selon les pouvoirs des destinataires des différentes informations, on peut, avec les mêmes indicateurs, mettre en place soit un système « disciplinaire » de contrôle des juges ou des juridictions, soit au contraire un système « autogéré » tourné vers la recherche de la qualité.

L'expérience pilote de Nouvelle-Ecosse représente le choix de précautions maximales visant à garantir l'anonymat et la confidentialité des données, choix auquel peut être attribuée la forte adhésion des magistrats. À l'inverse d'autres expériences traduisent le choix d'une publicité maximale des données individuelles nominatives. C'est par exemple le cas des cours californiennes qui publient sur Internet la liste nominative des juges qui sont en retard par rapport aux délais légaux de traitement des affaires et pour chacun le nombre d'affaires en retard<sup>1</sup>. Le CJRA s'appuie aussi pour la réduction des délais sur un semblable mécanisme d'exposition des juges trop lents, en imposant la publication pour tous les juges fédéraux du nombre d'affaires dont il est chargé pendantes depuis plus de trois ans.

<sup>1</sup>. Voir <http://www.courtinfo.ca.gov/reference/documents/csr2000/Pcl90.pdf>.

Cette émulation semble efficace puisqu'une diminution sensible du nombre d'affaires pendantes depuis plus de trois ans a été observée suite au CJRA. La publicité de données nominatives n'est en revanche pas un facteur d'adhésion des magistrats au système d'évaluation.

Les expériences analysées fournissent peu d'indications sur l'effet qu'aurait la prise en compte dans la gestion des carrières des données recueillies dans le cadre de l'évaluation de la qualité, mais sans doute cette question n'a-t-elle de sens qu'après qu'un consensus a été établi sur des normes de qualité professionnelle. On peut en effet imaginer qu'en l'absence d'un tel consensus, l'avancement « à la qualité » semblerait arbitraire, tandis que si le consensus existe, les magistrats eux-mêmes pourraient être favorables à une prise en compte objective de la qualité de leur travail dans leur carrière, qui s'apparenterait à un mode de reconnaissance professionnelle.

Sans doute n'y a-t-il pas de bons et de mauvais usages des données en soi, mais il y a des usages perçus comme légitimes à l'intérieur d'une culture juridique — ce qui soulève la question de savoir si l'on privilégie la légitimité corporatiste ou la légitimité démocratique, les mêmes usages n'étant pas nécessairement perçus comme également légitimes par les magistrats, les avocats ou les usagers.

La question de l'usage et spécialement de la publicité des données renvoie à la fois aux finalités du système de qualité et aux modalités institutionnelles de sa mise en œuvre. Ces deux aspects doivent être traités ensemble dans la mesure où ils sont en partie interdépendants. Si l'on décidait par exemple de prendre en compte des données sur la qualité du travail des juges pour le calcul de leur rémunération, la question de la publicité des données pourrait en être compliquée<sup>1</sup>.

### E / L'utilité de l'évaluation des dispositifs de mesure et d'amélioration de la qualité

L'expérience du CJRA a montré que certaines réformes dont on attendait beaucoup, par exemple le recours aux modes alternatifs de résolution des litiges, ont eu peu d'effets, d'autres se sont révélées impossibles à mettre en œuvre, d'autres enfin ont eu des effets contraires à ceux qui étaient attendus. Les effets d'une réforme dépendent cruciallement des

<sup>1</sup>. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement *d'en suivre l'emploi*, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » Faut-il y voir une exigence de publicité de l'évaluation des agents publics lorsque celle-ci détermine leur rémunération ? Sur la question de l'usage de l'évaluation dans la détermination des rémunérations, voir Maya Bacache, *infra*, p. 223.

conditions de sa mise en œuvre (adhésion des professionnels concernés, incitations des uns et des autres à coopérer, possibilité d'effets pervers). Une réflexion préalable permet d'anticiper certains des aspects qui conditionnent le succès d'une réforme ; toutefois, il n'est pas toujours possible de savoir à l'avance si des mesures qui semblent souhaitables produiront les effets voulus. Aussi apparaît-il essentiel de prévoir dès le départ des procédures d'évaluation de l'évaluation de la justice.

Au regard des différentes expériences analysées, il apparaît que la mise en place d'un système d'évaluation de la qualité de la justice est une entreprise longue et coûteuse. De l'élaboration des normes de qualité à leur mise en place et à leur diffusion, le processus prend en général près d'une dizaine d'années. Même si l'on peut s'efforcer de tirer quelques leçons des expériences étrangères et d'éviter certaines erreurs de conception, il ne semble pas possible de faire l'économie d'un travail propre d'élaboration des normes de qualité. Il y a en effet dans ce travail une démarche d'explicitation de l'idéal de justice dans laquelle se construit l'adhésion des acteurs et qui participe déjà de la recherche de la qualité.

Lorsque l'on cherche à mettre en place un système d'évaluation de la qualité, il importe tout d'abord d'en clarifier les finalités. En effet, il existe d'emblée des points de vue contradictoires sur la signification d'un système d'évaluation de la qualité. Le politique tend à y voir un outil de transparence proprement démocratique, qui peut aussi servir à légitimer les politiques publiques et à améliorer la gestion budgétaire alors que les magistrats y verraient plus volontiers un avatar numérique du *panoptikon*, permettant une surveillance de tous les instants.

Pourquoi alors cherche-t-on à mesurer la qualité de la justice ? Les différentes expériences examinées montrent combien les buts poursuivis peuvent être divers. Parmi les expériences existantes, on peut distinguer deux grands types de perspectives. Certaines expériences assignent à l'évaluation de la qualité une finalité que l'on peut qualifier d'externe : il s'agit alors principalement de rendre compte de manière plus transparente du fonctionnement de la justice aux justiciables et aux contributeurs. D'autres inscrivent l'évaluation de la qualité dans une finalité interne, au sens où c'est d'abord à la justice que sert l'évaluation : le système d'évaluation est alors un instrument à la disposition des acteurs du système judiciaire pour leur permettre d'améliorer leurs propres pratiques, notamment grâce à un retour d'information sur les effets et la perception de leurs actions.

En second lieu, on définira le type de qualité que l'on cherche à mesurer : qualité « managériale » des juridictions et leurs performances dans la gestion des flux d'affaires ; qualité « professionnelle » des magistrats, à la fois qualité juridique de leur travail et qualité humaine de leur comporte-

ment vis-à-vis des parties et des avocats ; qualité « substantielle » des jugements enfin. Ce choix sera fonction des objectifs poursuivis mais aussi des mécanismes existants qui contribuent à la qualité de la justice, même s'ils n'en portent pas l'étiquette.

Une fois définis les finalités et le champ de l'évaluation, se pose une série de questions institutionnelles. En ce qui concerne la phase d'élaboration, la question de savoir qui élabore les normes de qualité est essentielle à la fois du point de vue du contenu des normes et du point de vue de l'acceptation ultérieure du système d'évaluation par les magistrats. Un groupe de travail mixte composé majoritairement de magistrats en exercice et assisté d'une équipe de recherche semble une bonne méthode pour concilier les exigences de pluralisme, de légitimité et de rigueur à la fois conceptuelle et pratique.

En ce qui concerne la phase de mise en œuvre du système d'évaluation, le choix des institutions qui en seront chargées est déterminant. Selon que la mise en œuvre de l'évaluation est confiée aux juridictions, au ministère ou à un organisme indépendant, les incitations des différents acteurs à coopérer ne seront pas les mêmes. Ces choix institutionnels expriment les finalités assignées au système d'évaluation, en particulier à travers l'articulation institutionnelle (ou son absence) entre évaluation de la qualité, procédures disciplinaires et gestion des carrières. L'harmonie entre l'évaluation de la qualité et l'indépendance des magistrats, qui est à la fois un élément de qualité et un argument souvent évoqué contre l'évaluation de la qualité, est l'enjeu de ces choix. Dans plusieurs expériences, l'évaluation de la qualité a été confiée à un organisme indépendant, parfois celui-là même qui avait présidé à l'élaboration des indicateurs de qualité de la justice. Toutefois ce choix ne résout pas toutes les questions, par exemple celle des différents points de vue (usagers, victimes, avocats, autres professionnels) qui seront pris en compte dans l'élaboration des normes.

Les différentes expériences étrangères font apparaître que le traitement des données est le point focal de tout système d'évaluation de la qualité. Que l'on choisisse de recueillir des données nominatives ou anonymes ; que l'on choisisse de publier les données sous forme individuelle ou plus ou moins agrégée ; que l'on choisisse enfin de les rendre accessibles à tous ou à quelques-uns et c'est la physiologie d'ensemble du système d'évaluation qui en est bouleversée. Dans cette question apparemment technique de la nature des données collectées et des droits d'accès à ces données se joue l'esprit de la démarche poursuivie par l'évaluation de la qualité de la justice. Pour que l'introduction dans la justice de l'évaluation de la qualité soit un outil pour l'amélioration de la qualité, il importe de clarifier les finalités de l'évaluation, d'obtenir un consensus autour des finalités de cette réforme, et enfin de donner aux acteurs les assurances institutionnelles que les instruments mis en place ne seront pas détournés de leurs finalités.

ANNEXE 1

TABLEAU SYNOPTIQUE  
DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES ANALYSÉES

| <i>Origine</i>                                     | <i>Finalité</i>   | <i>Principaux instruments</i>  | <i>Méthode de définition des indicateurs</i>  | <i>Organe responsable de la mise en œuvre de l'évaluation</i>                             | <i>Niveau de collecte des données</i>  | <i>Méthode de collecte des données</i>  | <i>Nature des données collectées</i>  | <i>Niveau d'agrégation des données</i>   | <i>Accès aux données sur la qualité</i>  |
|--|---|--|---|---|--|---|---|--|--|
| USA (Justice civile fédérale États-Unis)           | Réduire les délais et les coûts privés du recours à la justice              | Modification de certaines pratiques procédurales. <i>Tracking</i> . Programme pilote destiné à tester l'efficacité des différentes mesures. Évaluation du programme pilote par un organisme indépendant. Définition de délais excessifs. | Groupe de travail composé de praticiens, de représentants des milieux d'affaires, de « défenseurs de l'intérêt général » et d'universitaires. Pas de magistrats en exercice.    | Réforme de la procédure : Juridictions. Délais excessifs : organe professionnel national. | Données sur les pratiques procédurales : juridictions. Données sur les délais excessifs : juges.                         | Données sur les pratiques procédurales : collecte par l'organisme de recherche indépendant. Données sur les délais excessifs : collecte par l'organisme professionnel représentatif des juges fédéraux. | Données sur les pratiques procédurales : statistiques des juridictions, entretiens. Données sur les délais excessifs : données individuelles nominatives.   | Données sur les pratiques procédurales : juridictions. Données sur les délais excessifs : juges. | Données sur les pratiques procédurales : publication synthétique dans les études d'impact sur le programme pilote. Données sur les délais excessifs : données publiques (rapport annuel accessible via Internet) |
| USA (Justice civile des États fédérés, États-Unis) | Améliorer les performances des juridictions.                                | Élaboration d'un système d'évaluation global de la qualité du service rendu par les juridictions : ensemble de standards (22), d'indicateurs (68) et de mesures associées.   | Commission composée en majorité de magistrats en exercice, et comprenant un administrateur de juridiction et quelques universitaires. Groupe assisté d'une équipe de recherche. | Juridictions.   | Juridiction.   | Différentes personnes suivant la nature des données : personnel de la juridiction ou observateurs extérieurs.   | Plusieurs types de données : statistiques non nominatives issues des juridictions, données issues d'observations directes, d'entretiens. Voir annexe 2.   | Juridiction.   | Non publiées.  |
| Canada (Nouvelle-Écosse, Nouvelle-Écosse)          | Améliorer la qualité professionnelle du travail des magistrats.             | Retour d'information donné aux magistrats sur la perception de leur pratique par les avocats.  | Équipe de recherche du projet.  | Juge.   | Juge ; Avocat.   | Collecte par l'équipe de recherche sous forme de questionnaires écrits.   | Magistrats (volontaires) : questionnaire d'auto-évaluation portant sur les qualités professionnelles. Avocats : questionnaires d'évaluation d'un magistrat (nommément désigné) portant sur les qualités professionnelles. | Trois niveaux : Magistrat ; Juridiction ; Système judiciaire.                                    | Données nominatives communiquées aux seuls magistrats concernés (sans les noms des avocats). Données agrégées communiquées aux participants et partiellement publiées.   |
| Grande-Bretagne (forme britannique)                | Réduire les délais et les coûts. Unifier et simplifier la procédure civile. | Réforme de la procédure civile, institution de procédures différenciées suivant la valeur et la complexité de l'affaire <i>tracks</i> . Étude sur les coûts. Institution d'un Conseil de la justice.                                     | Pas de définition d'indicateurs.  | <i>Civil Justice Council</i> (organe consultatif, rôle de supervision).                   | Données sur les coûts privés : collectées par sondage sur des affaires représentatives de certains types de contentieux. | Données sur les coûts privés : collectées par le <i>Taxation Office</i> .   | Coût privé du litige pour la partie gagnante, montant de dommages et intérêts recouverts.   | Type de contentieux.   | Étude sur les coûts publiée.   |

| Expérience     | Finalité   | Principaux instruments  | Méthode de définition des indicateurs                            | Organe responsable de la mise en œuvre de l'évaluation  | Niveau de collecte des données | Méthode de collecte des données  | Nature des données collectées  | Niveau d'agrégation des données   | Accès aux données sur la qualité   |
|----------------|--|---|--|---|--------------------------------|--|--|---|--|
| PRO (Pays-Bas) | Rendre la justice plus responsable, allocation budgétaire en fonction d'objectifs. | Audit organisationnel par une agence. Définition d'indicateurs de qualité professionnelle. Institution d'un Conseil de la justice chargé de superviser l'évaluation de la qualité et d'allouer le budget de la justice. Mise en place d'un système d'accès électronique à la jurisprudence. Mise en place d'une enquête périodique sur la satisfaction des usagers. | Groupe de travail composé en majorité de magistrats en exercice. | Conseil de la justice chargé à la fois de l'allocation du budget de la justice et de la coordination de l'évaluation de la qualité. Les juridictions sont chargées de la mise en œuvre proprement dite de l'évaluation. | Juridiction.                   | Plusieurs méthodes : statistiques judiciaires, audit conduit par le personnel d'une autre juridiction, enquêtes « satisfaction-client ». | Durées de traitement des affaires, taux de réformation des jugements, taux de succès des actions en récusation, observations sur les pratiques de la juridiction (méthode d'allocation des affaires), opinion des justiciables et des partenaires habituels de la juridiction. | À l'usage du Conseil de la justice et du public : juridiction. À l'usage de la juridiction : section. | Certaines données sont à usage exclusif de la juridiction, la plupart sont communiquées au Conseil de la justice. Le rapport public annuel de la juridiction comporte un chapitre sur la qualité professionnelle des magistrats. |

ANNEXE 2

TRIAL COURT PERFORMANCE STANDARDS (ÉTATS-UNIS) :  
TRADUCTION\*

*Standards d'évaluation des juridictions de première instance*

1. ACCÈS À LA JUSTICE

1.1 Publicité des procédures.

*Les débats et les autres éléments de la procédure sont publics.*

1.1.1 Possibilité physique d'accéder aux audiences publiques

1.1.2 Disponibilité de l'information sur le statut des audiences

1.1.3 Audibilité des débats

1.2 Sécurité, accessibilité et commodité.

*Les bâtiments du tribunal sont sûrs, accessibles et faciles à utiliser.*

1.2.1 Audits de sécurité du tribunal par des professionnels compétents

1.2.2 Test des mesures de sécurité par des agents de police

1.2.3 Perception du degré de sécurité par les usagers réguliers du tribunal

1.2.4 Degré de connaissance des procédures d'urgence par les employés du tribunal

1.2.5 Disponibilité de l'information par téléphone

1.2.6 Opinion de l'ensemble des utilisateurs réguliers des locaux sur leur accessibilité (localisation, transports publics, parkings, etc.) et leur confort (signalisation, esthétique, etc.)

1.2.7 Évaluation de l'accessibilité et du confort par des observateurs extérieurs

1.3 Participation effective des parties.

*Le tribunal permet à tous ceux qui comparassent devant lui de participer effectivement à la procédure sans difficulté superflue.*

1.3.1 Niveau de représentation effective des mineurs dans les procédures pour violences ou mauvais traitements

\* Traduction française : Anne-Lise Sibony et Emmanuel Breen. Les « standards » proprement dits, ou objectifs à atteindre, sont en italiques, les « indicateurs » qui en sont les représentations concrètes sont en caractères ordinaires. Le projet définit également des « procédures » qui sont les modes d'emploi de chaque indicateur. Les procédures ne sont pas traduites. Les catégories de standards sont indiquées en majuscules. La numérotation correspond aux catégories de standards (premier chiffre), standards (deuxième chiffre) et indicateurs (troisième chiffre).

- 1.3.2 Niveau de présence effective et qualité du travail des interprètes
- 1.3.3 Test du niveau de connaissances des interprètes
- 1.3.4 Troisième test de qualité du travail des interprètes (re-traduction dans la langue de la procédure à partir de la traduction en langue étrangère)
- 1.3.5 Accessibilité des locaux aux personnes handicapées

1.4 *Conhizie, écoute et respect des usagers par les juges et autres personnels.*

*Les magistrats et les autres membres du personnel du tribunal sont disponibles pour le public et accordent du respect à tous ceux avec qui ils entrent en contact.*

- 1.4.1 Appréciation de la courtoisie et de la disponibilité par différents types d'usagers
- 4.2 Appréciation par des observateurs extérieurs de la courtoisie et de la disponibilité des juges et des autres personnels
- 4.3 Appréciation par des observateurs du respect témoigné aux justiciables lors des audiences
- 1.5 *Coût raisonnable de l'accès à la justice.*  
*Le coût d'accès au tribunal (au procès et au dossier), qu'il soit mesuré en argent, en temps ou en complexité des procédures à suivre, est raisonnable, juste et abordable.*
- 5.1 Évaluation des aides financières à l'accès à la justice
- 5.2 Possibilité d'obtenir une assistance juridique en matière civile à un coût modique pour les usagers à faibles revenus
- 5.3 Évaluation des obstacles rencontrés par des personnes ayant souhaité utiliser des services du tribunal

1. RAPIDITÉ DE TRAITEMENT DES AFFAIRES

1.1 *Traitement des affaires.*

*Le tribunal établit et respecte des délais raisonnables pour le traitement des affaires tout en étant à jour des affaires entrantes.*

- 1.1.1 Temps de traitement des affaires (y compris exécution du jugement)
- 1.1.2 Ratio Affaires terminées / Affaires nouvelles
- 1.1.3 Ancienneté des affaires pendantes
- 1.1.4 Certitude des dates d'audience

1.2 *Respect des délais.*

*Le tribunal débourse les fonds rapidement, communique les rapports rapidement et répond aux demandes de documents et autres services sur la base de délais établis.*

- 2.1 Paiement rapide des sommes dues
- 2.2 Délais d'obtention de services particuliers (interprétariat, aide juridique, expertise psychiatrique)
- 2.3 Délais d'obtention d'information par le public
- 2.4 Respect par le tribunal de ses obligations de fourniture d'information (pour les statistiques internes et officielles)

- 2.3 *Mise en œuvre rapide de la loi et de la procédure.*  
*Le tribunal met en œuvre rapidement les changements législatifs, substantiels et procéduraux.*

- 2.3.1 Mise en œuvre des changements législatifs concernant la procédure et le droit substantiel
- 2.3.2 Mise en œuvre des mesures d'administration (organisation du travail au sein de la juridiction)

3. ÉGALITÉ, IMPARTIALITÉ ET INTÉGRITÉ

- 3.1 *Procès impartial et respect du droit.*  
*Les procédures suivies sont conformes au droit substantiel et procédural applicables et aux usages établis.*

- 3.1.1 Respect par la juridiction des prescriptions légales (analyse des décisions et documents par des observateurs extérieurs qualifiés)
- 3.1.2 Respect par la juridiction des prescriptions légales (appréciation par les avocats et les employés du tribunal)

3.2 *Jurys.*

*Les listes de jurés sont représentatives de la population du ressort.*

- 3.2.1 Exhaustivité de la liste sur laquelle sont choisis les jurés
- 3.2.2 Qualité des procédures aléatoires de sélection
- 3.2.3 Vérification de la représentativité des listes de jurés

3.3 *Décisions et actions du tribunal.*

*Le tribunal prête attention à chaque affaire, décide selon le droit et sans disparité injustifiée entre affaires similaires.*

- 3.3.1 Évaluation de l'égalité et de l'impartialité par les avocats du barreau
- 3.3.2 Évaluation de l'égalité et de l'impartialité par les usagers du tribunal
- 3.3.3 Égalité et impartialité en matière de quantum des peines
- 3.3.4 Égalité et impartialité en matière de détention provisoire
- 3.3.5 Appréciation de l'intégrité du tribunal par l'étude des taux et des causes d'appel

3.4 *Clarté.*

*Les décisions répondent sans ambiguïté aux questions dont le tribunal étant saisi et indiquent clairement les moyens de se conformer à la décision rendue.*

- 3.4.1 Clarté des décisions pénales (échantillonnage de décisions)
- 3.4.2 Clarté des décisions civiles (échantillonnage de décisions)
- 3.4.3 Perception de la clarté des décisions du tribunal par un panel de personnes connaissant le tribunal



## 3.5 Suivi de l'exécution.

*Le tribunal prend des mesures de nature à assurer la meilleure exécution possible de ses décisions.*

## 3.5.1 Taux de recouvrement des amendes

3.5.2 Mise en œuvre des décisions en matière de protection judiciaire de la jeunesse

## 3.5.3 Exécution des décisions civiles

3.5.4 Respect par le tribunal de ses règles internes d'organisation et de gestion

## 3.6 Archivage des décisions.

*Une copie de toutes les décisions et de tous les actes non juridictionnels réalisés ou enregistrés par le tribunal est conservée de manière complète et adéquate.*

3.6.1 Qualité du système informatique ou mécanographique de gestion des archives (test de la capacité du tribunal à restituer rapidement un échantillon de dossiers)

3.6.2 Conservation et préservation adéquate des dossiers eux-mêmes

3.6.3 Qualité du système informatique ou mécanographique de suivi des affaires

3.6.4 Caractère complet des dossiers archivés

3.6.5 Qualité de la circulation des documents (temps d'archivage, notamment)

3.6.6 Évaluation par les avocats de la qualité de l'information disponible sur le déroulement de la procédure en première instance

## 4. INDEPENDANCE ET RESPONSABILITE

## 4.1 Indépendance et absence d'abus de compétence.

*Le tribunal est indépendant des groupes constitués de professionnels et des administrations publiques. Il n'abuse pas de sa compétence.*

4.1.1 Enquête sur la perception de l'indépendance du tribunal et de sa politique en matière de compétence

## 4.2 Conduite responsable en matière comptable.

*Le tribunal adopte une conduite responsable en matière de demande, d'attribution et de comptabilité des fonds publics.*

4.2.1 Qualité des normes comptables utilisées par le tribunal

4.2.2 Affection adéquate du personnel

4.2.3 Qualité de la politique suivie en matière d'audit comptable

## 4.3 Pratiques en matière de gestion des ressources humaines.

*Le tribunal est un employeur équitable qui ne pratique aucune discrimination.*

4.3.1 Discriminations dans les conditions de travail

4.3.2 Pratiques de gestion du personnel : recrutement, formation, mobilité

4.3.3 Action du tribunal en faveur de l'emploi des minorités et de l'égalité des sexes

## 4.4 Communication.

*Le tribunal informe le public de son action.*

4.4.1 Existence et formalisation d'une politique du tribunal en matière de relations avec les médias

4.4.2 Évaluation par les représentants des médias et le personnel du tribunal de la mise en œuvre de cette politique

4.4.3 Qualité de l'information diffusée par le tribunal auprès du public

## 4.5 Adaptation au changement.

*Le tribunal anticipe les événements à venir et adapte son action en conséquence.*

4.5.1 Évaluation de l'adaptation du tribunal à des événements passés

## 5. CONFIANCE DU PUBLIC

## 5.1 Accessibilité.

*Le public a le sentiment que le tribunal et la justice qu'il rend lui sont accessibles.*

5.1.1 Perception des performances du tribunal par les employés du tribunal (dans les quatre domaines ci-dessus)

5.1.2 Perception des performances du tribunal par les professionnels concernés (avocats, police, travailleurs sociaux)

5.1.3 Perception des performances du tribunal par le public

## 5.2 Rapidité, fiabilité et équité dans le fonctionnement du tribunal.

*Le public a confiance dans la rapidité, et la fiabilité du fonctionnement du tribunal ainsi que dans le caractère équitable des jugements.*

5.2.1 Perception de la rapidité, fiabilité et équité par les employés du tribunal

5.2.2 Perception de la rapidité, fiabilité et équité du tribunal par les professionnels concernés (avocats, police, travailleurs sociaux)

5.2.3 Perception de la rapidité, fiabilité et équité du tribunal par le public

## 5.3 Indépendance et responsabilité de la justice.

*Le public considère que le tribunal est indépendant, qu'il ne subit pas d'influences déplacées des autres composantes de l'État et qu'il est responsable.*

5.3.1 Perception de l'indépendance et du degré de responsabilité du tribunal par les employés du tribunal

5.3.2 Perception de l'indépendance et du degré de responsabilité du tribunal par les professionnels concernés (avocats, police, travailleurs sociaux)

5.3.3 Perception de l'indépendance et du degré de responsabilité du tribunal par le public

## ANNEXE 3

QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION  
(CANADA, NOVA SCOTIA) : TRADUCTION\*1. *Compétences juridiques*

- 1.1 Connaissance du droit substantiel
- 1.2 Connaissance du droit processuel
- 1.3 Connaissance des règles de preuve
- 1.4 Qualité de l'analyse des faits
- 1.5 Qualité du raisonnement juridique
- 1.6 Qualité de la motivation
- 1.7 Clarté des explications données à l'occasion du jugement
- 1.8 Clarté des décisions (écrites ou orales)
- 1.9 Caractère complet des décisions (écrites ou orales)

2. *Impartialité*

- 2.1 Absence de préjugés ethniques, religieux, sexuels, socio-économiques ou autres
- 2.2 Ouverture d'esprit
- 2.3 Capacité à prendre une décision sans égard pour sa popularité ou son impopularité
- 2.4 Traitement équitable des parties
- 2.5 Traitement équitable des conseils
- 2.6 Capacité à donner de soi une image d'impartialité

3. *Administration de la justice*

- 3.1 Préparation adéquate des dossiers
- 3.2 Bonne allocation des temps de parole dans les limites de temps imposées
- 3.3 Décisions rendues sans retard excessif
- 3.4 Conduite diligente des procédures
- 3.5 Contrôle suffisant sur le déroulement des procédures
- 3.6 Ponctualité

## \* Traduction Emmanuel Breen.

Pour chacune des rubriques suivantes, les magistrats participant au projet devaient auto-évaluer. Les différentes réponses possibles étaient : Excellent ; Bon ; Correct ; Aisé à désirer ; Insuffisant ; Sans opinion ou non applicable. Les avocats devaient évaluer les magistrats selon les mêmes rubriques, en leur accordant une note allant de 1 à 10. La note maximale (1) correspondait à l'appréciation « fait constamment preuve des capacités les plus hautes dans... », la note la plus basse (10) correspondait à l'appréciation « fait constamment preuve d'insuffisances dans... ». Pour les notes intermédiaires aucune appréciation n'était explicite.

4. *Rendu et rédaction des jugements*

- 4.1 Clarté et qualité du jugement
- 4.2 Pertinence des considérations de faits dans les jugements
- 4.3 Jugements rendus sans délais injustifiés
- 4.4 Prise en considération des parties (y compris les victimes)
- 4.5 Connaissance des différentes sanctions et ressources
- 4.6 Égard aux principes régissant les peines
- 4.7 Créativité dans le choix de la sanction ou de la peine
- 4.8 Suffisance de la motivation concernant la sanction ou la peine choisie

5. *Comportement*

- 5.1 Courtoisie à l'égard des parties et du personnel
- 5.2 Patience
- 5.3 Attention portée aux parties
- 5.4 Dignité
- 5.5 Absence d'arrogance
- 5.6 Conscience de l'impact de son comportement

6. *Note globale*