



MISSION DE
RECHERCHE
DROIT & JUSTICE

La justice aujourd'hui tourne « à plein régime ». Face aux retards accumulés au fil des décennies, le recrutement de magistrats et de fonctionnaires, les investissements immobiliers et informatiques font désormais l'objet d'un consensus politique. Ces nouveaux moyens doivent être utilisés pour répondre aux attentes des citoyens : une justice accessible fournissant, dans un délai raisonnable, des décisions compréhensibles et effectives.

Pour que le service public de la justice réduise ses délais de jugement, améliore l'accueil des citoyens et la qualité de ses décisions, il doit se fixer des objectifs précis, définir une méthode et mesurer ses résultats. Engagée depuis peu dans une démarche d'évaluation, l'institution judiciaire a commencé, tardivement par rapport à d'autres pays, à élaborer des indicateurs de « performance » et des indicateurs de « qualité » pour rendre compte de son activité et affecter ses moyens à partir de critères mesurables.

Cet ouvrage, issu d'un colloque organisé en 2001 par l'École nationale de la magistrature et la mission de recherche « Droit et Justice » ainsi que de plusieurs travaux de recherche, permet, pour la première fois, sur le thème de « la qualité de la justice », la présentation et la confrontation d'expériences menées par les praticiens dans les juridictions, en France et à l'étranger, ainsi que de travaux de chercheurs et d'universitaires. Il fait le point sur les questions théoriques et pratiques, sur les débats en cours et à venir en France, en Europe et dans plusieurs pays étrangers autour d'une problématique déterminante pour l'amélioration du fonctionnement concret de la 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 sur l'ensemble des questions qui concernent le droit et la justice (site internet : www.gip-recherche-justice.fr).

La collection « Perspectives sur la justice » présente des textes issus de recherches, réécrits et recomposés afin d'ouvrir à un public élargi la réflexion des spécialistes.



Prix : **23 €**

Imprimé en France
ISBN : 2-11-005189-2
DF : 5 6583-0

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr

9 782110 051899



Perspectives sur la justice

La qualité de la justice

Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE,
Jean-Paul JEAN

École nationale
de la magistrature
Mission de recherche
«Droit et Justice»

La documentation Française

Les éclairages des expériences étrangères

Anne-Lise SIBONY

ATER à l'université de Paris II, Panthéon-Assas

La réflexion sur la qualité de la justice n'en est en France qu'à ses débuts. La demande de qualité, dans sa diversité, est mieux identifiée, les besoins d'évaluations se précisent¹, mais ce sera sans doute le travail de plusieurs années encore que d'élaborer des outils d'évaluation à la fois pertinents pour répondre à ces demandes et acceptés par l'ensemble des acteurs du système judiciaire.

Les différentes contributions réunies dans ce volume dessinent les enjeux des changements en gestion. Il s'agit concilier des exigences multiples et également légitimes : l'exigence des usagers, qui veulent une justice plus rapide ; l'exigence des citoyens, qui demandent à la justice de traiter de manière égale des situations semblables², l'exigence du politique, qui veut savoir où va l'argent de la justice³, l'exigence des juridictions, qui sont prêtes à rendre des comptes sur leur activité à condition de disposer des outils pertinents pour le faire⁴, l'exigence des magistrats, qui demandent que l'évaluation soit respectueuse de leur indépendance⁵.

1. Voir A.-L. Sibony, *Rapport de synthèse*, accessible sur le site de la mission de recherche « Droit et Justice » : <http://www.gip-recherche-justice.fr>.
2. Voir supra J.-P. Jean, *Les demandes des usagers*, p. 23.
3. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (JO du 2 août 2001, page 12480), qui a pu être qualifiée de « nouvelle constitution financière », met l'indicateur de performance au cœur du système d'allocation des crédits publics. Voir E. Breen, « Les indicateurs de performance de la justice : un test pour la réforme des finances publiques », in E. Breen (dir.), *Évaluer la justice* §, PUF (à paraître).
4. De tels outils ont été élaborés au cours de l'année dernière par un groupe de magistrats, et testés dans quelques juridictions pilotes : ils devraient être généralisés prochainement (Hubert Dallo, *Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*, rapport remis au ministère de la Justice, 2001 (<http://www.justice.gouv.fr/yendome/yendome2c.htm>)).
5. Voir B. Krix, *Les nouveaux modes de management dans la justice allemande*, p. 131.

Cette diversité de perspectives sur la qualité complique la tâche d'évaluation. Par chance, elle n'est pas propre à la France. C'est l'objet de cet article que d'éclairer à partir d'expériences étrangères quelques-uns des choix qu'auront à faire ceux qui forgeront les outils destinés à améliorer la qualité de notre justice.

Porter son regard vers l'étranger invite à l'optimisme et à l'audace ; de l'analyse de ces expériences, on retire, en effet, la conviction que l'évaluation de la qualité de la justice – dans de multiples dimensions – est possible, même si elle n'est pas exempte d'écueils et suppose des choix. Pour autant, les expériences analysées ne permettent pas de répondre à toutes les questions que soulève l'évaluation de la qualité.

Quelques leçons des expériences étrangères ⁶

Les exemples étrangers d'évaluation de la qualité s'inscrivent dans finalités différentes : il peut s'agir de réduire les délais et les coûts des procès pour les parties (Etats-Unis, Royaume-Uni), ou bien d'améliorer les pratiques professionnelles des magistrats (Canada). Dans certains cas, les objectifs sont multiples, il s'agit à la fois d'améliorer l'image de la justice auprès des usagers et des citoyens, de réduire les délais et de rendre compte de l'utilisation du budget de la justice (Royaume-Bas). Cette diversité est en elle-même intéressante. Elle confirme que la multiplicité des perspectives sur la qualité n'est pas propre à la France ; elle permet aussi de se rendre compte que de très nombreux aspects de la justice peuvent faire l'objet d'évaluations. Les échecs de certaines expériences sont eux aussi instructifs ; ils mettent en lumière certains écueils des démarches d'évaluation de la justice.

Il est possible de réduire certains délais

L'objectif de réduction des délais semble la chose la mieux partagée parmi les réformes de la justice à travers le monde. Une réforme de la procédure civile fédérale américaine y a été consacrée ⁷. La loi proposait une panoplie d'innovations procédurales aux juridictions fédérales, qui devaient adopter des plans de réductions des délais et des coûts. Cette réforme a fait l'objet d'un suivi par l'institution judiciaire

elle-même ⁸ ainsi que d'une évaluation externe, qui a conclu que, dans leur ensemble, les changements procéduraux prévus dans la loi ne permettaient de réduire significativement ni les délais de traitement des affaires ⁹ ni les coûts pour les parties. En revanche, l'obligation faite par la loi à tous les juges de déclarer le nombre et le nom des affaires dont ils sont chargés, et qui sont pendantes depuis plus de trois ans, a fait diminuer très nettement le nombre des affaires dont le délai de traitement est supérieur à trois ans. La publication doublement nominative de ces informations – la déclaration mentionne le nom du juge et nom des parties – a sans doute incité les juges à un zèle particulier. Un tel mécanisme reposant sur l'émulation entre juges est visiblement efficace ; il recèle pourtant de possibles effets pervers, les juges donnant priorité aux types d'affaires concernées par l'obligation de déclaration. Pour cette raison, ce type de mécanisme, qui repose sur l'exposition publique des résultats individuels, est sans doute à réserver aux objectifs ciblés absolument prioritaires et peu nombreux.

Il est possible de mesurer la qualité de très nombreux aspects de la justice

La qualité de la justice peut sembler insaisissable tant elle met en jeu des attentes diverses et parfois contradictoires. Un exemple américain atteste pourtant qu'il est possible de mesurer la qualité de très nombreux aspects de la justice. Les *Trial Courts Performance Standards* (TCPS) constituent à cet égard le système d'indicateurs de qualité le plus complet. L'intérêt de cette expérience est double : il tient, d'une part, à la conception extensive de la qualité de la justice qui a prévalu dans la recherche de normes de qualité, et, d'autre part, à la démarche quantitative qui a présidé à l'élaboration des indicateurs.

Les TCPS se présentent sous forme d'un document volumineux (188 pages et une cinquantaine d'annexes) qui énoncent des **standards**, des « normes de qualité », que les juridictions devraient idéalement satisfaire. Formulés au présent de l'impréatif (par exemple : « Le tribunal prête attention à chaque cas particulier et traite de la même manière les

⁶. Pour une description détaillée et une analyse plus approfondie des expériences mentionnées ci-dessus, voir A.-L. Sibony, *Quelques leçons tirées des expériences étrangères*, in E. Breen (dir.), *Évaluer la justice*, PUF (à paraître).

⁷. *Civil Justice Reform Act 1990*.

⁸. Voir le dernier rapport de la Judicial Conference (organe de tutelle des juges fédéraux au niveau national) : « <http://www.uscourts.gov/cjra/cjrae-1.pdf> ».

⁹. James S. Kakalik, Terence Dunworth, Lauri A. Hill, Daniel McCaffrey, Martin Oshiro, Nicholas M. Pace, Mary E. Vaiana (1996), *Just, Speedy, and Inexpensive ? An Evaluation of Judicial Case Management under the Civil Justice Reform Act*, RAND Publication MR-800-ICJ. Pour un résumé de cette étude : « <http://www.rand.org/publications/RB/RB9027/> ».

cas semblables au regard du droit applicable »), ils sont au nombre de vingt-deux, regroupés en cinq catégories :

- accès à la justice ;
- rapidité ;
- égalité, impartialité et intégrité ;
- indépendance ;
- 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. Pour chaque indicateur, une note décrite de manière détaillée les données à l'aide desquelles l'indicateur doit être renseigné¹⁰ et fournit des indications pratiques sur les procédures à mettre en œuvre pour recueillir les données¹¹. À ces notes sont annexés le cas échéant les questionnaires dont l'utilisation est recommandée aux enquêteurs pour les indicateurs nécessitant des entretiens¹².

Les TCPS prennent le parti d'une évaluation de la qualité, conçue en un sens large, allant au-delà de la qualité organisationnelle et procédurale de la justice. Ainsi, la qualité substantielle de la justice rendue est prise en compte, notamment à travers l'objectif d'impartialité et d'intégrité qui, dans le contexte américain, concerne surtout les jurys que les juges. Les indicateurs associés vont bien au-delà de l'indépendance et portent sur la perception de l'indépendance, par les usagers et les avocats, comme sur les pratiques de rendu et d'exécution des décisions.

L'évaluation permise par les TCPS est quantitative mais la perspective est différente de celle du suivi centralisé du budget de la justice. Ces standards sont conçus comme un outil à la disposition des juridictions pour qu'elles puissent mieux connaître leurs propres pratiques et les améliorer s'il y a lieu par les moyens qui leur sembleront appropriés. Les résultats des évaluations menés par les juridictions ne sont ni centralisés, ni publiés.

Les TCPS constituent une référence d'un point de vue méthodologique ; leurs concepteurs ont eu 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,

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

11. Compléance pour recueillir les données, méthode de collecte et d'analyse.

12. Le manuel TCPS et l'ensemble de ses annexes sont disponibles en ligne : « http://nscs.dni.us/RESEARCH/tcps_web/ ».

d'autre part, l'attention portée quasi exclusivement aux ressources mobilisées (inputs) et aux productions obtenues (outputs). L'orientation des TCPS est la mesure des **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. La méthode d'élaboration des TCPS mérite aussi considération ; ces standards sont le produit du travail d'une commission majoritairement composée de juges en exercice, mais comprenant également des administrateurs de cours et un universitaire, et assistée d'une équipe de chercheurs.

Pour autant, les TCPS ne constituent peut-être pas un modèle à imiter ; en effet, ce système très complet d'indicateurs impose aux juridictions qui le mettent en œuvre un coût considérable.

Il faut tenir compte du coût l'évaluation

Une étude conduite par la Los Angeles Municipal Court a montré que les TCPS sont très coûteux à mettre en œuvre en seule 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.¹³ Pour rendre le système d'indicateurs opératoire, la juridiction californienne s'est efforcée d'une part d'en réduire le nombre, écartant les indicateurs qui consommaient plus de ressources pour leur mise en œuvre qu'ils ne rapportaient d'informations utiles à la Cour ; et, d'autre part, de redéfinir les indicateurs qui fournissaient une information non utilisable directement, soit que l'information soit insuffisante, soit que le remède ou dysfonctionnement constaté ne relève pas de la Cour.

La phase de test des indicateurs semble, par conséquent, particulièrement importante. La mise à l'essai par des juridictions pilotes d'indicateurs envisagés doit avoir pour objet de s'assurer de leur utilité pour les juridictions et du caractère supportable du coût – financier mais aussi organisationnel – de leur mise en œuvre. L'utilisation d'indicateurs de suivi de la qualité nécessite en effet – c'est une autre conclusion de l'étude californienne – d'institutionnaliser l'évaluation, c'est-à-dire

13. Anabasis Staub et Soaed Mohasseb, *Implementation and Institutionalization of the Trial Courts Performance Standards (TCPS)*, Los Angeles Municipal Court, State Justice Institute, 1996.

d'allouer explicitement le travail de collecte et de traitement des données à différents membres de la juridiction, ce qui suppose en général une réorganisation.

Il est possible d'évaluer la qualité du travail des magistrats sans nuire à leur indépendance

La qualité de la justice passe, avant tout sans doute, par la qualité du travail des juges. Or, c'est aussi l'aspect dont l'évaluation souève le plus de réserves, principalement en raison de la méfiance des magistrats à l'égard de toute surveillance qui menacerait leur indépendance. Une expérience pilote, menée dans l'une des plus petites provinces de la fédération canadienne, la Nouvelle-Écosse, est à cet égard particulièrement instructive¹⁴. Elle démontre, en effet, que l'évaluation du travail des magistrats est non seulement possible, mais qu'elle peut être acceptée et même appréciée par les magistrats eux-mêmes.

Le *Nova Scotia Judicial Development Project* (NSJD) avait pour objectif de promouvoir la qualité de la justice dans la province au moyen d'un miroir tendu aux juges sur leurs propres pratiques. Il reposait sur l'idée qu'en donnant aux magistrats un retour d'information sur la manière dont leurs pratiques sont perçues, en l'occurrence par les avocats, et en leur permettant de parler en confiance de leur activité et de leurs difficultés, ils seraient à la fois désireux et mieux à même d'améliorer le cas échéant leurs propres pratiques.

L'évaluation était volontaire et portait sur les pratiques des juges qui étaient appréhendées par une auto-évaluation, d'une part, et par une évaluation des magistrats par les avocats, d'autre part. Le même questionnaire servait à l'auto-évaluation et à l'évaluation externe. Les questions étaient regroupées en cinq rubriques comprenant chacune entre six et onze questions précises permettant d'évaluer les performances du juge sur une échelle allant de 1 à 6¹⁵ :

- compétences juridiques ;
- impartialité ;
- compétences de gestion (organisation, gestion et conduite des procédures) ;

¹⁴. Pour une recension détaillée de cette expérience par son coordinateur, voir Dale H. Paul, *Measuring Judicial Performance : Lessons From Nova Scotia Judicial Development Project*, 1997 : « http://129.128.19.1162/docs/ns_jcfaq.pdf ».

¹⁵. Voir en annexe la traduction du questionnaire.

- pratiques relatives au rendu des décisions (contenu et délais) ;
- comportement.

L'anonymat et la confidentialité scrupuleusement organisés dans le traitement des données ont été essentiels au succès de l'entreprise car ils garantissaient aux juges participants que les données collectées ne pourraient pas servir à autre chose que ce qu'eux-mêmes décideraient individuellement d'en faire.

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 restituant 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 » à propos de sa connaissance du droit substantiel ou de la qualité de son raisonnement juridique, et pouvait ainsi se situer par rapport à ses collègues, critère par critère.

Par ailleurs, cinq juges expérimentés, actifs ou récemment retraités, 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.

L'évaluation du projet par les participants a montré qu'ils en avaient été très satisfaits. La phrase d'entretien avec les « mentors » est de tout le projet celle qui a été jugée la plus profitable par les magistrats participants. Cette expérience paraît constituer la preuve qu'il n'est pas nécessaire que l'évaluation de la qualité de la justice se limite à la qualité de l'indépendance : il est possible de s'intéresser aussi à la qualité de ce qui constitue le cœur de la justice, à savoir l'activité du juge.

Questions ouvertes

Comment lier évaluation de la qualité et budget ?

En France, la loi organique de performance au cœur du nouveau système d'allocation des crédits publics, ce qui invite à envisager les liens entre l'évaluation de la justice et son budget. À cet égard, l'expérience néerlandaise mérite de retenir l'attention. La loi *Wet Raad voor de rechtspraak* crée un Conseil de la justice chargé à la fois de l'évaluation de la qualité et de la répartition du budget global de la justice entre les juridictions ¹⁷.

Le financement général de chaque juridiction se fait suivant une règle qui incite à la productivité. Les coûts de traitement des affaires sont évalués de la manière suivante : pour chaque type de contentieux ¹⁸, un temps moyen de traitement, mesuré en minutes de travail de juge et de greffiers, a été calculé sur la base d'observations. Agrégé en un 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 assistant, ce temps normal de traitement constitue la référence pour le système de financement. Pour chaque juridiction, on multiplie pour chaque catégorie d'affaires, le nombre de dossiers traités appartenant à cette catégorie par le temps normal 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 frais fixes (28 %), constitue le besoin de financement de la juridiction qui sera satisfait par le Conseil.

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

$$\sum_{i \text{ sur } i \text{ variant de } 1 \text{ à } n} (n_i \cdot t_i) * (1,28)$$

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 normal de traitement d'un dossier de la catégorie i .

¹⁶. Voir *supra*.

¹⁷. Sib 2001, 582. Loi portant création du Conseil de la justice, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

¹⁸. Une nomenclature en 45 rubriques a été établie.

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

On notera que 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 plus qualitatives. 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. D'autre part, le suivi concomitant de la qualité par le Conseil de la justice devrait permettre de déceler les stratégies productivistes qui seraient néfastes à la qualité.

Ces risques ne doivent cependant pas conduire à renoncer à tout usage des indicateurs de qualité pour orienter les arbitrages budgétaires ; ceux-ci peuvent, en effet, permettre, par des rapprochements avec l'évolution de différents types de dépenses, d'identifier les dépenses les plus utiles pour améliorer différents aspects de la qualité. Le suivi de la qualité s'apparenterait alors à un contrôle économique de proportionnalité ¹⁹. Idéalement, il pourrait permettre d'arbitrer en connaissance de cause entre différentes dépenses de justice (l'aide aux justiciables démunis, la mise en conformité des procédures avec les exigences européennes, développement d'applications informatiques pour les juridictions, etc.). Dans cette perspective, les chiffres serviraient principalement à permettre le débat.

¹⁹. Lord Woolf a développé cette idée de « justice proportionnelle » qui met en œuvre des moyens proportionnés à l'importance du litige. Voir *Access to Justice*, HAKSO (1996) : « [http : //www.lcd.gov.uk/civil/final/contents.htm](http://www.lcd.gov.uk/civil/final/contents.htm) ». Sur la compatibilité de ce but avec les autres exigences de qualité, voir Guy Cantvel, « Economie de la justice et procès équitable », *JCP (G)* n° 46, 14 novembre 2001, pp. 2085-2093.

Comment articuler l'évaluation de la qualité avec les institutions existantes ?

La mise en place de démarches d'amélioration de la qualité pose une série de questions relatives à l'insertion de la recherche de qualité dans les institutions existantes.

■ Faut-il des managers dans les tribunaux ?

La mise en œuvre d'indicateurs de qualité par les juridictions nécessite, on l'a dit, une institutionnalisation, ce qui soulève la question de la répartition des tâches d'administration de l'évaluation au sein de la juridiction. En France, l'intendance de la justice est assurée par les juges, non par des professionnels de l'organisation, ce qui pourrait être une difficulté pour la mise en œuvre d'évaluations. Dans d'autres pays, en effet, les administrateurs de juridictions jouent un rôle parfois essentiel à cet égard. C'est le cas des « *court administrators* » américains, professionnels non magistrats en charge des aspects administratifs du travail de la juridiction²⁰. De la même manière, la profession de « *manager de juridiction* » se généralise depuis une dizaine d'années aux Pays-Bas et vient d'être consacrée par la loi *Wet Organisatie Bestuur Ge-rechten*, dont l'un des objectifs essentiels est de promouvoir la qualité²¹. Chaque juridiction est désormais dirigée par un Conseil composé du président de Cour, des présidents de chaque section spécialisée et du directeur administratif, non magistrat, recruté par la Cour. Le conseil est collectivement responsable des performances de la juridiction.

■ Qualité et discipline

Les procédures disciplinaires constituent un moyen de sanctionner la mauvaise qualité professionnelle ; aussi se pose la question de l'utilisation dans ce cadre des données issues de l'évaluation de la qualité. Si ces données ne sont pas individuelles, la question ne se pose pas ; en revanche, si des données individuelles sont recueillies sur les pratiques professionnelles des juges et qu'elles sont accessibles dans le cadre de procédures disciplinaires, on imagine aisément que le dispositif d'évaluation de qualité sera contourné par des stratégies de protection.

²⁰. La profession des administrateurs de juridiction est organisée et représentée par la *Conference for State Courts Administrators* (COSCA).

²¹. Sfb 2001, 583. Loi sur l'organisation et le management des juridictions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Cet argument est parfois utilisé pour justifier l'appréciation de la qualité au niveau des juridictions plutôt qu'au niveau des juges. Mais il est possible de prendre en compte d'une autre manière ce risque de détournement stratégique des procédures de qualité, sans qu'il soit besoin de renoncer à toute évaluation individuelle des magistrats, en isolant de manière fiable les données individuelles des procédures disciplinaires.

En pratique, dans le contexte français, cet argument conduirait à plaider en faveur du Conseil supérieur de la magistrature comme organisme chargé de mettre en œuvre les normes de qualité. En effet, la double compétence du Conseil supérieur de la magistrature, à la fois chargé de sanctionner les manquements disciplinaires et de décider des avancements poserait un problème si l'on envisage de permettre la prise en compte des données personnelles issues de l'évaluation de la qualité de la justice pour les décisions concernant les carrières, et de l'inclure pour les décisions disciplinaires.

■ Qualité et gestion des carrières

La prise en compte des évaluations individuelles des magistrats ou de leur contribution aux résultats de leur juridiction dans la gestion des carrières sera sans doute un sujet de discussion pour la profession. À condition que les principes et les modalités de l'évaluation soient consensuels, une telle prise en compte pourrait constituer un moyen d'accorder aux magistrats une reconnaissance symbolique en relation avec leurs efforts et leurs résultats. En retour, l'horizon de cette reconnaissance de la qualité de leur travail pourrait être, dans un premier temps, d'inciter les magistrats à participer activement à l'élaboration des indicateurs de qualité.

■ Qualité et indépendance

L'indépendance est l'une des dimensions de la 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 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. Les artisans du projet néerlandais « Qualité professionnelle » ont, au début de leur projet, constaté parmi les magistrats un « scepticisme » de principe face à la démarche qualité, généralement exprimé sur le mode de la défense de

l'indépendance, mais considèrent que cette perception peut et doit être modifiée, car un système d'évaluation de la qualité, même professionnelle, n'est pas attentatoire à l'indépendance²². Il semble en tous cas qu'un consensus sur ce point soit un préalable nécessaire à la mise en place d'une démarche d'évaluation dans les juridictions.

■ Traitement des données

L'usage des données recueillies à l'occasion de l'évaluation constitue la question centrale dans la conception d'un système de qualité. 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 un système soit « disciplinaire » consacré au contrôle des juges ou des juridictions, soit au contraire un système « autogéré » tourné vers la recherche de la qualité.

L'expérience pilote de Nouvelle-Écosse illustre des choix radicaux en matière d'usage des données : les données recueillies sont rendues anonymes – avec des précautions maximales pour éviter les fuites – et isolées du système public de données. Elles ne peuvent donc absolument pas être utilisées à des fins disciplinaires, de gestion de carrière ou de gestion budgétaire. Il en est résulté une forte adhésion des magistrats à l'évaluation de la qualité. 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.²³ Comme il a été dit plus haut à propos du *Civil Justice Reform Act*, il est à craindre que ce type d'outil induise des effets pervers dans les pratiques de gestion des flux d'affaires.

Sans doute n'y a-t-il pas de bons et de mauvais usages des données en soi. En revanche, la légitimité de l'utilisation des données est essentielle. Elle conditionne non seulement l'adhésion des magistrats au système d'évaluation de la qualité mais encore la légitimité des décisions prises sur la base de ces données. La difficulté tient au fait que légitimités corporatistes et légitimité démocratique ne coïncident pas toujours, les

mêmes usages n'étant pas nécessairement perçus comme également acceptables par les magistrats, les avocats, les usagers ou des citoyens.

Le traitement des données apparaît comme 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 (ou certaines à tous et toutes à quelques-uns), et c'est la physique d'en-semble du système d'évaluation qui en est bouleversée.

Les finalités poursuivies par un système d'évaluation de la qualité doivent déterminer les données pertinentes à recueillir, leur niveau d'agrégation et leur publicité. Ces définitions conditionneront en grande partie les incitations mises en place par l'évaluation : si le but est de réduire les délais les plus longs, la méthode du CJRA américain semble efficace. La publication nominative (par juge et par affaire) des affaires pendantes depuis plus de trois ans a fait baisser le nombre de ces affaires de 25 % ; l'incitation repose ici clairement sur un effet de réputation.

Si, en revanche, le but est de permettre aux juridictions de disposer en interne d'un outil de gestion rationnelle de leurs ressources, les données recueillies ne seront pas nécessairement nominatives ; elles pourront ne pas être publiques (exemple des TCPS) si l'on souhaite éviter les comparaisons de performances entre différentes juridictions. Il est également possible de dissocier le caractère nominatif des données selon les destinataires de l'information : par exemple, données nominatives pour le chef de juridiction, mais publiées de manière agrégée et non nominative.

Si, enfin, le but est de permettre aux magistrats de disposer d'un outil pour réfléchir à leur pratique et comment elle pourrait être améliorée, il est essentiel que les données ne soient pas publiques et ne puissent absolument pas l'être (exemple du projet pilote de Nova Scotia : destruction des données nominatives).

En somme, pour que l'introduction de la qualité dans la justice ne soit pas une inutile réforme de façade, il importe de clarifier les finalités de l'évaluation, d'obtenir un consensus autour de ces finalités, et enfin de donner aux acteurs les assurances institutionnelles que les instruments mis en place ne seront pas détournés de leurs finalités.

Conclusion

La réflexion sur les normes de qualité de la justice doit être menée par les professionnels de la justice, magistrats principalement, mais

22. F.C. Lauwaars, F.C.J. Van der Doelen, A. Weimar, *Professional Quality : The balance between Judicial Independence and Social Effectiveness*, Terno, n° 4q, avril 2001, pp. 43-48.

23. V. « <http://www.courtinfo.ca.gov/reference/documents/cs-2000/Pc190.PDF> ».

aussi non magistrats, tout en se donnant les moyens de prendre en compte les attentes des usagers. L'exemple des TCPS montre qu'en cette matière la mixité des commissions est gage d'audace dans la définition des standards et de créativité dans l'élaboration des indicateurs.

Cette réflexion doit aussi être marquée de pragmatisme en ce qui concerne la mise en œuvre de l'évaluation. À cet égard, les expériences pilotes sont sans doute irremplaçables. Elles seront particulièrement utiles si elles incluent une évaluation de l'évaluation. Les expériences étrangères ont, en effet, parfois montré que les réformes dont on attendait le plus, comme le recours aux modes alternatifs de résolution des litiges, ne sont pas les plus efficaces.

Il ne faut pas chercher à mettre en place rapidement un système complet « clé en main » d'évaluation ; toutes les expériences étrangères analysées se sont développées sur plusieurs années. Cette lenteur est sans doute nécessaire à la fois pour que les professionnels de la justice définissent et s'approprient la démarche d'amélioration de la qualité et pour que des expériences pilotes soient menées. Le dynamisme de certaines juridictions est sans doute à ce stade le meilleur gage de succès de l'évaluation de la qualité dans la justice en France.

Annexe 1. Questionnaire d'évaluation (Canada, Nova Scotia) ²⁴

1. Compétences juridiques

- 1.1 Connaissance du droit substantiel
- 1.2 Connaissance du droit procédural
- 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

²⁴ Traduction Emmanuel Breen. Pour chacune des rubriques suivantes, les magistrats participent au projet devraient s'autoévaluer. Les différentes réponses possibles étaient : « Excellent » ; Bon » ; Correct » ; Laisse 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.

- 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 imposables
- 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

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

Annexe 2. *Trial court performance standards* (États-Unis) ²⁵

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/de la cour
- 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 comparaisent 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
- 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 (retraduction dans la langue de la procédure à partir de la traduction en langue étrangère)
- 1.3.5 Accessibilité des locaux aux personnes handicapées

²⁵. Traduction française : Anne-Lise Sibony et Emmanuel Breen. Les « standards » proprement dits, ou objectifs à atteindre, sont en gras, 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 indicateurs. Les procédures ne sont pas traduites.

1.4 Courtoisie, 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'utilisateurs
- 1.4.2 Appréciation par des observateurs extérieurs de la courtoisie et de la disponibilité des juges et des autres personnels
- 1.4.3 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.)
- 1.5.1 Évaluation des aides financières à l'accès à la justice
- 1.5.2 Possibilité d'obtenir une assistance juridique en matière civile à un coût modique pour les usagers à faibles revenus
- 1.5.3 Évaluation des obstacles rencontrés par des personnes ayant souhaité utiliser des services du tribunal

2. Rapidité de traitement des affaires

2.1 Traitement des affaires

- (Le tribunal établit et respecte des délais raisonnables pour le traitement des affaires tout en étant à jour des affaires entrantes.)
- 2.1.1 Temps de traitement des affaires (y compris exécution du jugement)
- 2.1.2 Ratio affaires terminées/affaires nouvelles
- 2.1.3 Ancienneté des affaires pendantes
- 2.1.4 Certitude des dates d'audience

2.2 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.)
- 2.2.1 Paiement rapide des sommes dues
- 2.2.2 Délais d'obtention de services particuliers (interpréteur, aide juridique, expertise psychiatrique)
- 2.2.3 Délais d'obtention d'information par le public
- 2.2.4 Respect des obligations d'information de la cour (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 procédurux.)

- 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 ou 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 cas particulier et traite de la même manière les cas semblables au regard du droit applicable.)

- 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 de l'impartialité en matière de quantum des peines
- 3.3.4 Égalité et de l'impartialité en matière de détention provisoire
- 3.3.5 Appréciation de l'intégrité du tribunal par l'étude des toux et des causes d'appel

3.4 Clarté

(Les décisions répondent sans ambiguïté aux questions dont le tribunal était 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. Indépendance et responsabilité

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'utilisation et de comptabilité des fonds publics.)

- 4.2.1 Qualité des normes comptables utilisées par le tribunal
- 4.2.2 Affectation 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'adoption 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

Les instruments d'évaluation de la qualité de la justice

Si le système judiciaire français peut utilement prendre exemple sur les réflexions et expériences étrangères, il doit cependant élaborer ses propres instruments d'évaluation. Ceux-ci doivent, en effet, tenir compte des particularités structurelles et fonctionnelles de la justice et des spécificités de la culture judiciaire française. À cette condition, pourront être élaborés des méthodes d'évaluation et des indicateurs de qualité de l'activité des juridictions. Les initiatives déjà entreprises dans d'autres services publics s'avèrent éclairantes pour le débat spécifique au domaine judiciaire, peuvent même être évoqués les systèmes de gestion de la qualité s'appuyant sur les procédures de certification issues des normes ISO 9000.