

**Palerme, 1<sup>er</sup> février 2008**

## **La qualité de la décision juridictionnelle**

En 2008, la CCJE formulera une recommandation sur la qualité de la décision juridictionnelle. La notion même de qualité n'est pas aisée à définir. Le groupe de travail de la CEPEJ sur la qualité de la justice définit celle-ci comme un triangle dont les sommets seraient l'efficacité, la légitimité et l'éthique. L'efficacité renvoie au délai optimal de traitement des dossiers, à la bonne utilisation des moyens. L'éthique est fondée sur valeurs fondamentales d'indépendance, d'impartialité, de contradiction, de modération dans l'usage du pouvoir des magistrats. La légitimité se traduit par l'adhésion des citoyens aux valeurs incarnées par l'institution, à son fonctionnement, à son utilité sociale.

La notion de qualité de la décision judiciaire n'est pas non plus aisée à définir. Tout le système juridictionnel vise à produire des décisions et à les exécuter : par conséquent, la qualité de ces décisions reflète d'une manière ou d'une autre la qualité de l'institution elle-même.

Le Syndicat de la magistrature (SM) a notamment travaillé sur la qualité de la décision judiciaire après l'affaire d'Outreau. Dans ce dossier, sur 17 personnes accusées de crimes sexuels, 13 ont été acquittées (six devant la première cour d'assises et sept devant la cour d'assises d'appel). Certaines avaient été détenues pendant plus de deux ans. L'affaire a profondément choqué l'opinion et pour la première fois, une commission parlementaire a été créée pour réfléchir aux dysfonctionnements du système judiciaire et aux moyens de les éviter.

Dans le cadre de ce travail, le Syndicat a notamment rencontré un sociologue qui avait travaillé sur la logique des décisions.<sup>1</sup> Dans cette perspective, le point de départ de la présente réflexion sera la pathologie de la prise de décision.

### **1. Les pathologies de la décision**

#### **1.1 Le danger de la routine.**

Le matin du lancement de la navette Challenger, un directeur de la NASA, convaincu du risque, a tenté de d'arrêter le processus de lancement. Il n'y est pas parvenu : les papiers étaient signés, les procédures suivaient leur cours, chacun exécutait soigneusement sa mission.

Plus la décision est routinière, plus le risque d'erreur augmente. C'est sans doute aussi vrai en matière judiciaire. Par exemple, en France, la comparution immédiate peut donner lieu à une condamnation à l'issue des vingt quatre ou quarante huit heures de la garde à vue. Le plus grand nombre d'entrées en détention est consécutif à cette procédure. Dans cette chaîne de production rapide, le parquet joue essentiellement un rôle de triage, sur la base des rapports téléphoniques de la

---

<sup>1</sup> Christian Morel, *Les décisions absurdes, sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Gallimard 2002 ; Voir aussi dans Justice n°187 (même auteur) : une grille de lecture des décisions absurdes.

police. La juridiction de jugement ne dispose que de quelques minutes pour examiner la procédure, sauf renvoi de l'affaire. Il n'y a que peu d'espace pour la défense, qui se réduit souvent à une plaidoirie. Les décisions sont motivées de façon stéréotypée, sauf en cas d'appel.

Par ailleurs, une législation récente vise à réduire la marge d'appréciation de la juridiction de jugement en instituant des peines plancher en cas de récidive (sauf décision spécialement motivée en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion et de réinsertion présentées par celui-ci), et en cas de récidive aggravée (sauf garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion »). Sauf à considérer l'augmentation du nombre de condamnation et la sévérité des peines prononcées comme un facteur d'efficacité, c'est le degré zéro de la qualité décisionnelle.

## 1.2 Les pièges collectifs.

Dans la catastrophe de Challenger les concepteurs des joints défectueux (qui n'ont pas fonctionné à cause de la vague de froid en Floride) ont recouru à un *bricolage cognitif* : l'absence d'évaluation du risque a favorisé la confiance des décideurs et, inversement, l'optimisme de ceux-ci a renforcé la difficulté de réunir les preuves du danger.

**La déformation du réel** caractérise des décideurs tellement convaincus qu'ils ne jouent plus le rôle qui leur est confié dans l'institution. Il y a erreur par accumulation. Par exemple, dans la chaîne pénale qui conduit au jugement, la tendance dominante est de faire confiance aux auteurs des décisions déjà acquises. Il est ainsi difficile de mettre en cause la qualité du travail de la police ou la scientificité des expertises. De même, il est difficile de mettre en cause la parole des victimes. Le risque d'erreurs qui résulte de ce fonctionnement ne peut être mesuré, d'autant plus que la preuve par l'erreur judiciaire est particulièrement difficile à apporter. Cette situation entretient la confiance des acteurs dans le système.

**L'effet de spectateur** accroît encore la déresponsabilisation des acteurs. Il y a erreur par intoxication mutuelle. Dans l'affaire d'Outreau, une soixantaine de magistrats étaient intervenus dans le dossier. Même si le procureur et le juge d'instruction avaient un rôle essentiel, ils étaient confortés par les décisions du parquet général et de la chambre d'instruction qui allaient dans leur sens. Au-delà de cette situation extrême, il faut s'interroger sur les effets d'une longue mise en état des procédures, jalonnée de nombreuses décisions. Dans le système français, il est souvent reproché aux décisions prises pendant l'instruction de surdéterminer le jugement.

Enfin, **le silence organisationnel** est un facteur de persistance des erreurs. Le virus de l'erreur se propage par des porteurs sains et silencieux. Toujours dans l'analyse de la catastrophe de Challenger, une étude décrit de façon minutieuse la réunion tenue la veille du lancement. Elle souligne l'étonnant silence de participants qui auraient pu, en intervenant, donner toute leur puissance à certaines informations préoccupantes. Parmi les raisons évoquées du silence : le doute des acteurs sur leur légitimité (sentiment de ne pas avoir suffisamment de connaissances sur la question), la crainte que l'opposition soit perçue comme un facteur d'agressivité, la

volonté de ne pas porter atteinte à la cohésion du groupe ou encore de ne pas déplaire à la hiérarchie. Tout cela se retrouve en matière judiciaire, qui n'aime pas les oppositions en son sein et privilégie l'autorité hiérarchique. Ce peut aussi être le cas dans des juridictions de jugement dans lesquelles les assesseurs ne peuvent ou ne veulent pas jouer leur rôle.

### 1.3 La perte de sens

C'est le **syndrome du pont de la rivière Kwai** : un combattant héroïque construit avec zèle un pont pour son ennemi. Ce n'est pas un traître : son comportement aberrant s'explique par une action considérée comme un but en soi. La justice connaît aussi de nombreuses décisions vides de tout objectif autre qu'elles mêmes.

C'est le cas quand le **système accorde du prix au seul fait d'agir**, quel que soit l'objectif. Ainsi la police poursuit n'importe quel délit pour remplir des quotas ; le parquet renvoie des dossiers à l'audience sans les lire complètement; les jugements s'accumulent, dont l'exécution est peu ou mal suivie.

Une attitude voisine consiste à **respecter les règles de l'action, en perdant de vue l'objectif**. C'est le juge d'instruction qui ne cherche que la perfection formelle de la procédure, et perd de vue l'objectif de manifestation de la vérité. C'est aussi le cas de mises en état (civiles ou pénales) qui se prolongent pendant des années, en perdant de vue le fait qu'elle préparent une décision de jugement. C'est encore la motivation stéréotypée des jugements.

**La perte de sens est souvent le mécanisme essentiel d'une catastrophe.** Et cela ne sert à rien de changer une organisation si le système des valeurs part à la dérive. Dans les bonnes compagnies aériennes, la première des choses qu'on enseigne aux pilotes en cas d'incident (dont le traitement peut absorber entièrement un équipage) c'est « *n'oubliez pas de piloter* ».

## 2. Les conditions d'une décision fiable

Un certain nombre d'études ont été conduites pour analyser les organisations dites hautement fiables.<sup>2</sup> Un facteur essentiel que les chercheurs ont identifié comme expliquant cette fiabilité est la **capacité de se remettre en cause** : évaluation et retour d'expérience, acceptation de la critique, clarté des buts recherchés.

### 2.1 Evaluation et retour d'expérience.

La culture de l'évaluation systémique est peu développée en matière judiciaire –au moins en France. L'évaluation est centrée sur l'individu, le magistrat : il est toujours plus facile de faire peser la responsabilité sur un individu que sur un système.

**Une méthode d'évaluation globale du service rendu par les juridictions<sup>3</sup>** peut être une première réponse. En France, l'inspection générale des services judiciaires peut procéder à des investigations sur un tribunal. Mais, placée sous la direction du

---

<sup>2</sup> Voir le site : <http://www.highreliability.org/index.html> (recherches menées à l'Université de Berkeley, Californie)

<sup>3</sup> <http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/Evaluation.pdf>

ministre de la justice, sa légitimité est affaiblie. De plus, ses méthodes et ses critères d'appréciation ne sont pas transparents. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature, après le séminaire de 2004 qui nous a permis de mieux connaître les méthodes d'évaluation en Italie et au Portugal, a proposé au CSM d'évaluer globalement le service rendu par juridictions, selon un système d'audit. L'évaluation individuelle des magistrats prendrait place dans ce contexte.

**La diffusion de l'information sur les bonnes pratiques** est une autre réponse intéressante, qui a été explorée par la Cour de cassation : diffusion d'un document sur le respect du justiciable à partir d'une réflexion des cours d'appel<sup>4</sup>, **conférence de consensus** sur les bonnes pratiques judiciaires de l'expertise civile.<sup>5</sup> Dans ce dernier cas, des groupes de travail ont eu pour mission de proposer à la réflexion collective des projets de recommandations de bonnes pratiques sur le thème de "l'expertise judiciaire civile". Puis un jury, indépendant des groupes de travail et du comité d'organisation, a fait la synthèse des travaux présentés dans un colloque de restitution publique. Par ailleurs, un colloque franco britannique sur la qualité de la justice a été organisé en 2003.<sup>6</sup>

La réflexion sur ces bonnes pratiques devrait aussi faire partie d'une réflexion collective et régulière des magistrats au sein des juridictions.

## 2.2 Valorisation de la critique

Une première critique doit émaner **des acteurs sur le système**. Or cette critique est mal tolérée par l'institution. Par exemple, le rapport de la commission sur l'éthique de la justice, rendu en 2003, visait à faire de l'obligation de réserve un élément du serment des magistrats. Par ailleurs, pour avoir critiqué la pratique policière du « contrôle au faciès », l'auteur d'un ouvrage du SM sur les contrôles d'identité a été condamné (l'affaire est actuellement pendante devant la Cour de cassation) ; un appel pour la défense de la liberté de parole syndicale a été lancé (Medel s'y est associé). Au moment de l'appel de Genève, le garde des sceaux de l'époque avait envisagé une procédure disciplinaire, avant d'abandonner cette idée... Pourtant cette liberté de parole critique est une première condition d'un débat sur le fonctionnement du système et sa manière de produire des décisions.

**La critique doit aussi faire partie du système**. C'est la liberté de parole du procureur à l'audience, qui peut prendre une distance avec la procédure, notamment à la lumière des débats. Cette liberté de parole a été récemment remise en cause par la ministre de la justice, après une convocation à la chancellerie d'un substitut qui avait pris à l'audience des réquisitions politiquement incorrectes (il n'avait pas requis la peine plancher permise –mais non imposée– par une législation récente). C'est aussi, dans certains systèmes juridiques, la possibilité pour un membre de la formation de jugement de donner une opinion dissidente. Ce droit n'existe pas dans la tradition juridique française –le SM a cependant formulé cette proposition, afin de revaloriser les enjeux du délibéré et de la motivation du jugement. C'est évidemment l'exigence de motivation (même si, dans la tradition française, elle n'existe pas pour les juridictions comprenant un jury).

<sup>4</sup> Bulletin d'information n° 627 du 15/10/2005

<sup>5</sup> [http://www.courdecassation.fr/formation\\_br\\_4/2007\\_2254/br\\_bonnes\\_10189.html](http://www.courdecassation.fr/formation_br_4/2007_2254/br_bonnes_10189.html)

<sup>6</sup> <http://www.courdecassation.fr/article8288.html>

La qualité de la défense participe de la capacité critique du système. Au-delà de l'aide juridictionnelle classique (c'est-à-dire de la subvention d'une activité libérale), le SM a pris position pour **un service public de la défense**.

Le **développement des enregistrements** (au moins sonores) de toutes les phases du procès (de l'interrogatoire de police à jugement), pourrait aussi être un élément d'évaluation de la conduite des acteurs.

L'appel et la cassation constituent aussi au-delà des fonctions classiques de contrôle et d'unification du droit, un élément de critique. La façon dont cette critique est construite est un enjeu important. Faut-il permettre un appel dans toutes les affaires ou seulement les plus importantes ? L'appel doit-il être un nouveau jugement de tout le dossier, ou doit-il se concentrer sur des points qui demeurent en litige ? Quelle part peut-on faire à la non-admission des requêtes ?

### **2.3 Retour aux fondamentaux.**

Un premier enjeu est celui de la **formation**, qui doit non seulement dispenser un savoir, mais aussi favoriser un rapport critique au regard de ces connaissances.

La **confrontation des savoirs et des expériences** peut être un élément d'enrichissement du débat. Faut-il à ce égard favoriser une carrière ascendante (des tribunaux de première instance- où débutent les jeunes magistrats- vers les cours d'appel –où se retrouvent des magistrats plus anciens ? Ou accepter que certains jeunes magistrats composent une collégialité d'appel, et ne viennent en première instance que pour un second poste ? Faut-il favoriser ou limiter les échanges siège-parquet ? Faut-il favoriser l'accès des universitaires à certaines fonctions judiciaires ? Faut-il favoriser l'échevinage ?

Ce retour aux fondamentaux est aussi l'enjeu du **droit comparé, du dialogue entre les juges** –non seulement sur le mode hiérarchique, mais aussi horizontal. Le forum mondial des juges qui se constitue est un élément de ce savoir critique, qui renforce aussi la légitimité institutionnelle de la justice.<sup>7</sup> Les échanges internationaux qui ont trouvé une importance croissante à la Cour de cassation (Réseau des présidents de cours suprêmes, association des cours suprêmes francophones, association des magistrats pour l'environnement...) se situent dans ce cadre. D'une certaine façon, Medel a anticipé cet enjeu depuis les années 80.

Enfin, le **contrôle de conventionalité** –particulièrement au regard de la Convention européenne des droits de l'homme- par le juge est aussi un élément essentiel de nature à rappeler la finalité première de l'acte de juger. Le SM demande aussi pour le juge français la possibilité d'un **contrôle de constitutionnalité**.

---

<sup>7</sup> Antoine Garapon, Julie Allard, *les juges dans la mondialisation, la nouvelle révolution du droit*, éd du Seuil, 2005

## Conclusions

Quelques propositions -à débattre- pour le CCJE :

1. Evaluation globale des juridictions par des acteurs extérieurs et impartiaux ; l'évaluation de la qualité des décisions serait un élément important de cette évaluation<sup>8</sup> ;
2. Réflexion collective sur la qualité ; diffusion des bonnes pratiques ;
3. Garantie de la liberté de parole critique des acteurs (y compris pour les idées qui heurtent, choquent ou inquiètent<sup>9</sup>)
4. Valorisation de l'expression des opinions à l'intérieur du système (liberté de parole du procureur à l'audience, possibilité d'émettre des opinions dissidentes, exigence de motivation y compris des décisions prises avec un jury)
5. Confrontation des cultures et des points de vue à l'intérieur du système (collégialité<sup>10</sup>, échevinage, jurys) ;
6. Création d'un service public de la défense ;
7. Enregistrement de toutes les phases du procès pénal, et des procédures civiles orales ;
8. Généralisation du droit d'appel, mais possibilité de non-admission des requêtes qui ne sont pas fondées sur un moyen sérieux ;
9. Développement d'une approche comparatiste et des échanges sur le plan européen ;
10. Contrôle de conventionalité et de constitutionnalité par voie d'action et d'exception.

**Eric Alt**

---

<sup>8</sup> La possibilité d'un audit international pourrait être avancée

<sup>9</sup> Cf. CEDH, arrêt Handyside

<sup>10</sup> Même si dans son avis n°6, le CCJE se déclare favorable au juge unique en première instance