

**Université de Poitiers 8 mars 2007**  
**Actes du colloque : La qualité des décisions de justice.**

*Jean-Paul JEAN, avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé à l'Université de Poitiers, préside depuis 2003 le groupe des experts Evaluation de la CEPEJ qui a réalisé le rapport Systèmes judiciaires européen<sup>1</sup>.*

**La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe**

Ce colloque est à la recherche d'une théorie de la qualité de la décision de justice, donc de références normatives objectives (critères et standards). Pour clarifier l'approche, quelques distinctions fondamentales doivent être rappelées en préalable. Nombre de travaux engagés depuis plusieurs années concernent en effet trois niveaux différents de réflexion :

- la qualité des systèmes judiciaires, c'est-à-dire l'environnement organisationnel et fonctionnel du juge qui concourt très directement à la qualité de son travail ;

- la qualité du processus judiciaire aboutissant à la décision : le *process* lui-même comme l'écrit Hélène PAULIAT. Quel que soit le fond de la décision, la qualité du procès, son caractère équitable, doivent-ils et peuvent-ils suffire à apporter une légitimité substantielle à la décision du juge ?

- la qualité de la décision judiciaire elle-même, qui nous intéresse plus spécialement aujourd'hui. Il s'agit de l'aboutissement, du résultat de ce processus. Mais reste encore la phase de l'exécution et la question de l'effectivité de la décision.

Une décision de justice intervient toujours à un moment donné, dans un environnement donné et il faut constamment avoir à l'esprit les interactions entre les différentes phases et composantes du processus judiciaire.

L'expérience du praticien, combinée avec celle des quatre dernières années au Conseil de l'Europe en qualité d'expert, après avoir beaucoup travaillé en France sur ces questions liées à la qualité de la justice et à son évaluation, offre l'avantage d'un regard libre, sous plusieurs angles successifs, concernant la production de celle belle maison, le Conseil de l'Europe, ici représenté officiellement par Stéphane LEYENBERGER, animateur infatigable de la CEPEJ et du Comité consultatif des juges européens (CCJE).

Ce que propose le Conseil de l'Europe, c'est une référence normative intégrée d'un système de valeurs : celui de la Convention ESDH. Autour du concept central du procès équitable, le processus qui conduit à la décision. La Cour EDH distingue très concrètement, dans chaque arrêt, les décisions judiciaires qui ont respecté ce standard, de celles qui ne l'ont pas respecté. Mme le professeur FRICERO développera cet aspect et je ne me m'appuierai donc sur la jurisprudence de la Cour que pour quelques éclairages ponctuels.

Plutôt que de dresser un panorama exhaustif et fastidieux des éléments mis à disposition de la communauté juridique et judiciaire par le Conseil de l'Europe, je vais exposer comment ce

---

<sup>1</sup> *Systèmes judiciaires européens* (édition 2006 -données 2004-), Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Conseil de l'Europe, octobre 2006 [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ)

thème de la qualité des décisions de justice est traité au niveau du Conseil de l'Europe et décliné par la CEPEJ, plus particulièrement en ce qui concerne le débat qui lie évaluation et mesure de la qualité.

Quels sont les « dispositifs judiciaires » que les Etats mettent au service de leurs citoyens pour que leur système de justice fonctionne de façon optimale selon des standards que l'on peut lire à travers la grille d'analyse du rapport « systèmes judiciaire européens » de la CEPEJ et qui sont supposés correspondre aux besoins des citoyens dans une société démocratique ? Derrière l'étude des normes et standards, c'est tout un système de valeurs qui est exprimé.

Seront d'abord évoquées les normes de fonctionnement d'un système judiciaire « labellisé » par le Conseil de l'Europe, attentif à sa qualité (1) malgré les contraintes liées à la montée des contentieux, que connaissent tous les pays (2). Mais partout en Europe émerge aussi la question spécifique de la légitimité de la décision judiciaire à travers le sentiment de justice et la confiance des citoyens dans celles et ceux qui rendent les décisions de justice (3).

### **1. Les normes de fonctionnement d'un système judiciaire « labellisé » par le Conseil de l'Europe, attentif à sa qualité**

Deux objectifs sont à concilier pour qu'une décision de justice présente les garanties de qualité au sens du Conseil de l'Europe. En premier lieu, le respect des valeurs fondamentales - les standards de qualité de la Convention ESDH. Cette fonction classique et permanente du Conseil de l'Europe et de la Cour sera évoquée rapidement. En second lieu, une volonté aujourd'hui très affirmée, l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire (ses moyens, ses résultats, ses performances) dans le cadre d'un processus de modernisation, question de l'efficacité qui sera étudiée de façon plus développée.

Il convient de distinguer le produit fini, les textes du Conseil de l'Europe - Conventions, Recommandations, rapports...-, du processus, qui aboutit à cette production normative.

La façon dont le Conseil de l'Europe élabore ces normes a été récemment analysée en matière pénale par Pierrette PONCELA et Robert ROTH dans « La fabrique du droit des sanctions pénales au Conseil de l'Europe »<sup>2</sup>.

Ce processus s'inscrit dans une double confrontation que l'on peut lire à travers une analyse systémique. Confrontation institutionnelle, d'une part, entre les fonctionnaires internationaux, les représentants des 46 Etats membres et les experts, et, d'autre part, entre les individus aux cultures historiques, juridiques, différentes, aux modes d'approche et de raisonnement très diversifiés. Les informations échangées, les expériences mises en exergue constituent une mine d'informations, d'enrichissement réciproque. Le débat sur l'évaluation et la qualité de la justice est très symptomatique à cet égard.

#### **Le lien entre qualité et évaluation**

La qualité d'un processus, d'une décision n'existe pas en soi. Il faut d'abord définir des critères de qualité, des standards, et ensuite procéder à une évaluation. Cette évaluation implique un système de mesure auquel on demande d'être objectif et pertinent. L'évaluation est confiée à un acteur ou à plusieurs, auxquels on demande évidemment une compétence

---

<sup>2</sup> Pierrette PONCELA, Robert ROTH, *La fabrique du droit des sanctions pénales au Conseil de l'Europe*, Paris, La Documentation Française, (Coll. Perspectives sur la justice), 2006

technique indiscutable, l'utilisation d'une méthode scientifiquement reconnue, mais dont l'appréciation doit aussi être relativisée par son positionnement institutionnel. Savoir qui est le commanditaire et quels sont les termes et conditions de la mission d'évaluation constitue également un élément déterminant.

Ainsi l'évaluation d'une décision de justice - bonne, mauvaise, critiquable, raisonnable, adaptée, mal motivée, coûteuse... - sera-t-elle très différente - restons un instant sur l'exemple français -, selon qu'elle est formulée par le demandeur, le défendeur, les avocats, la presse, l'opinion, le médiateur de la République, le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre du Budget, une équipe de chercheurs, le Conseil supérieur de la magistrature, un universitaire qui soutient une opinion doctrinale, voire même le rédacteur de la décision...<sup>3</sup>.

Au niveau européen, c'est l'approche culturelle qui paraît déterminante. Au sein du Conseil de l'Europe, sur le seul plan de l'approche technique de ces questions d'évaluation de la qualité, deux cultures administratives et juridiques s'opposent, -là comme dans d'autres domaines- issues respectivement du monde anglo-saxon et de celui des pays de droit écrit.

En ce qui concerne le système de mesure, les travaux du Conseil de l'Europe traduisent la montée en charge des concepts clé de la démarche qualité des administrations publiques, issue du *new public management*. La vulgate de la haute administration européenne impose les méthodes du *benchmarking* et les *checks and balances* (ensemble des indicateurs de comparaison), les *input* et *output* (pour rapporter l'investissement dans un système judiciaire à ses résultats), termes qui marquent l'influence culturelle anglo-saxonne. Cette approche produit les systèmes les plus sophistiqués, dont les Pays-Bas sont le parangon, utilisant des batteries d'indicateurs intégrant le minutage théorique rationnel et le coût estimé d'une décision de justice à l'instar de notre système PMSI (Programme Médicalisé des Systèmes d'Information) de mesure des actes médicaux. En matière de justice, les néerlandais n'en sont d'ailleurs plus au concept de qualité, mais déjà à celui de « qualité totale », que l'on peut assimiler au « zéro défaut ».

Cette influence est considérable et le développement de ces systèmes d'évaluation fondés à partir de quelques indicateurs clé aboutissant à des *rankings* (classements) ne constitue plus seulement un enjeu dans le domaine économique mais aussi dans celui d'institutions comme l'université ou la justice qui estimaient leurs performances ni mesurables ni comparables, en tant qu'activités de production intellectuelles<sup>4</sup>.

Pour illustrer cette évolution au sein du Conseil de l'Europe, il suffit d'évoquer la dernière réunion du groupe de travail évaluation de la CEPEJ, en partie consacrée à l'élaboration d'une grille simplifiée d'indicateurs clé sur le fonctionnement des systèmes judiciaires. Un expert d'un pays de l'ex Yougoslavie, qui a étudié aux USA les méthodes d'évaluation appliquées au

---

<sup>3</sup> Ainsi, le commentaire immédiat d'une décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel, ou la présentation quasi instantanée d'un nouveau texte, par un de ses rédacteurs en conditionne évidemment la première perception. L'on a même vu des magistrats commenter dans des revues juridiques leur propre décision ou celle approuvée ou infirmée par une juridiction supérieure...

<sup>4</sup> Sur ces points voir, en ce qui concerne la justice et les garanties des investisseurs, le très orienté rapport Doing Business de la Banque mondiale [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org) et le programme gouvernemental « attractivité économique du droit »

En ce qui concerne l'université, cf. le très contestable classement de Shangai et les analyses critiques formulées dans la revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique, octobre 2006, [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

système bancaire, a proposé, d'utiliser le système américain CourtTools (Trial Court Performance Measures) qui fournit les 10 indicateurs clé de performance d'une juridiction, dont le premier mesure la perception de la qualité des décisions elles-mêmes à travers la légitimité des juges :

- 1 : accessibilité et impartialité (enquêtes usagers)
- 2 : taux d'évacuation (ratio affaires entrées, affaires sorties)
- 3 : durée des procédures
- 4 : âge des affaires en stock
- 5 : prévisibilité et effectivité de la date de l'audience et du jugement
- 6 : qualité du dossier (proche des normes ISO)
- 7 : taux de recouvrement des amendes
- 8 : taux d'utilisation des jurés
- 9 : taux de satisfaction des personnels de la juridiction (enquête)
- 10 : coût par dossier<sup>5</sup>

Cette approche est particulièrement intéressante sur le plan technique. Mais le travail au sein du Conseil de l'Europe, grâce à de réels échanges, évite les systèmes « clé en main » et le secrétariat permanent veille à l'équilibre idéologique entre les experts. Disposent en outre d'un statut d'observateur de la CEPEJ la Banque mondiale, la Commission européenne, le Mexique, le Japon, qui viennent y puiser des idées, mais aussi des organisations professionnelles européennes de magistrats judiciaires et administratifs, des greffiers et *Rechtspfleger*, d'avocats, huissiers et notaires. La contribution de ces professionnels permet à la fois d'éviter une approche purement technocratique et de construire des outils de comparaison acceptables et utilisables par tous.

L'utilisation de la méthode comparative, de la remise en contexte, se combine avec la volonté d'apporter des solutions concrètes et un appui aux pays les moins avancés, en particulier ceux de l'Europe de l'Est. La logique du Conseil de l'Europe n'est pas d'apprécier la qualité d'une décision qui ne peut résulter que d'un contrôle juridictionnel, en dernier recours de la Cour ESDH. Pour le Conseil de l'Europe, l'approche de la qualité ne peut être celle d'une décision isolée, mais dépend, dans le cadre d'une approche globale, de la qualité du système judiciaire, incluant les juges, les avocats, les greffiers, tout comme de la qualité du processus qui conduit aux décisions. C'est donc sur chacun de ces points que le Conseil recommande de faire porter les efforts d'amélioration, en particulier à travers les travaux de la CEPEJ.

### **L'approche du rapport « systèmes judiciaires européens » de la CEPEJ**

Ce rapport, dans son état actuel, ne constitue qu'un descriptif des systèmes judiciaires, qui permet une analyse de leur activité, et qui servira à terme de base à un véritable exercice d'évaluation. Il permet de comprendre l'organisation des systèmes judiciaires des 46 Etats membres, les moyens mis en œuvre et leur activité. Dans un second temps, l'approche comparative sera approfondie à partir de tribunaux référents et d'expériences pilotes, de guides de bonnes pratiques et de méthodes d'évaluation permettant de distinguer « ce qui marche, et ce qui ne marche pas », inspirée de la méthode évaluative anglo-saxonne *what works*. Mais déjà, dans un premier temps la conception de l'enquête menée par la CEPEJ auprès des Etats s'est faite grâce à une approche conciliant principes directeurs et pragmatisme, dans laquelle l'influence française est sans doute perceptible.

---

<sup>5</sup> CourtTools, National Center for States Courts 2005 [www.ncsonline.org](http://www.ncsonline.org)

La priorité du Conseil de l'Europe est la qualité du service rendu aux citoyens et des garanties offertes par les systèmes judiciaires. Pour les citoyens, la question de la qualité des décisions de justice intègre plusieurs composantes qui s'expriment depuis deux siècles, à travers la même antienne : lenteur, coût, incompréhension de la justice (complexité), caractère lointain et abscons. D'où le consensus des programmes politiques pour la justice : améliorer l'efficacité (les délais), donner les moyens (efficience, rapport résultat/investissement) et, concept désormais partagé : redonner confiance aux citoyens<sup>6</sup>.

Deux approches sont possibles pour moderniser la justice et en améliorer la qualité en s'appuyant sur la démarche évaluative et de projet. L'approche « à la française », centrée sur l'Etat, et la réforme décidée et menée d'en haut. Les anglo-saxons ont démontré que cette démarche *top down* ne marche pas. C'est celle des effets d'annonce, des lois d'affichage, des hauts fonctionnaires qui s'adressent aux autres fonctionnaires.

L'autre approche, plus opérationnelle, est plus difficile. Elle part des besoins du citoyen, et essaye de mettre en œuvre concrètement une démarche d'amélioration, de motivation, de politique des ressources humaines, s'appuie sur l'évaluation. Il ne se tient pas une conférence européenne sans que l'on n'utilise le terme *bottom up* pour évoquer cette stratégie. Il me semble que seule une approche fondée sur une synergie entre les deux démarches permettra de réels progrès associant les praticiens. Le travail du Conseil de l'Europe aide à la fois à capter tout ce qui est positif dans les systèmes judiciaires pour le diffuser dans l'ensemble des Etats par le biais de recommandations, de *guide-lines*, de travail en réseau de professionnels, juges, greffiers, avocats, huissiers... Là encore, les néerlandais, les pays d'Europe du nord ont présenté au Conseil de l'Europe des démarches pragmatiques montrant que l'on peut réformer la justice en dehors des périodes de crise, contrairement à la France ou la Belgique.

Cette méthode pragmatique de travail soutenue par la CEPEJ repose sur plusieurs axes : définir clairement des objectifs, fournir les moyens, dégager des consensus, associer et motiver les professionnels<sup>7</sup>.

Une formule revient constamment aux Pays-Bas, préalable indispensable à tout processus de modernisation : « qui est responsable de quoi ? ». Il n'est qu'à évoquer la complexité du schéma organisationnel de la justice française, plus encore dans le cadre de la LOLF pour mesurer que la définition de ces responsabilités reste un immense chantier. Ainsi la dyarchie siège-parquet, l'échelon de la cour d'appel, les compétences entrelacées des chefs de cour et de juridiction et des secrétaires généraux, du service administratif régional et des directeurs de greffe...<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Sur ce dernier point, cf. infra les enquêtes qualitatives menées auprès des usagers qui donnent des résultats différents et beaucoup plus riches que les simples enquêtes générales d'opinion

<sup>7</sup> Sur la méthodologie d'élaboration du rapport de la CEPEJ, cf. JP Jean « *Comment comparer l'efficacité des systèmes judiciaires européens* » lettre de la Mission de recherche droit et justice mars 2007 pp 12-13 [www.gip-recherche-justice.fr](http://www.gip-recherche-justice.fr)

<sup>8</sup> Jean JP et Pauliat H, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité* », D.2005, Chr. p 38 ; ibid. *An evaluation of quality of justice in Europe and its developments in France*, Utrecht Law Revue, Volume 2, Issue 2, december 2006

## Le concept d'efficacité appliqué à la justice

Par delà les différences entre les systèmes judiciaires, le thème dominant depuis quelques années en Europe paraît incontestablement être celui de l'efficacité, « tête de pont » de la modernisation. D'où l'intitulé et la place de la CEPEJ : célérité de traitement des affaires, réduction des délais et coûts pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds publics.

Ce débat est récurrent dans tous les Etats. L'indépendance des juges, les garanties du procès équitable, qui conditionnent directement la qualité de la décision, doivent désormais se concilier avec des objectifs de résultat et de performance. En France, ce débat est porté à travers la LOLF, pour la justice comme pour université. Un des principaux objectifs de la LOLF justice est ainsi formulé : rendre des décisions de qualité dans un délai raisonnable, au civil comme au pénal. Mais n'est ce pas une double contrainte contradictoire qui est exprimée par cette formule ?

Le débat ne peut donc se réduire à celui de la qualité de la décision de justice, qui serait totalement étrangère à l'environnement dans lequel elle est rendue. C'est donc de *qualité sous contraintes* dont il s'agit : contraintes de la procédure, du temps, contrainte de la productivité, contrainte budgétaire ...

Sur cette problématique, il suffit de renvoyer à un remarquable article de Guy CANIVET intitulé : « *Comment concilier le respect des principes de qualité du procès équitable avec les flux d'affaires dont sont saisies les juridictions ?* »<sup>9</sup>. La question des contentieux dits « de masse » est au cœur de ces problématiques. Il a mis en évidence, à partir de la jurisprudence de la Cour EDH que les principes du procès équitable ne s'opposent pas à une conception raisonnée des voies de recours<sup>10</sup>, à la procédure de filtrage pour l'accès à la cour de cassation, à l'octroi sélectif de l'aide juridictionnelle. Ces restrictions au droit d'accès et au droit de recours ne sont admissibles et ne se concilient avec l'article 6 de la Convention ESDH que si elles tendent « à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé ». De même, les normes du procès équitable n'interdisent pas la mise en œuvre de procédures de jugement simplifiées ou la formalisation allégée de la décision de justice. La conclusion du Président CANIVET est toujours d'actualité : « *Le moment ne serait-il pas venu de ne plus subir comme des contraintes et dans le désordre les décisions de la Cour EDH mais d'anticiper sur sa jurisprudence pour moderniser notre système de justice ?* ».

Le Conseil de l'Europe et en son sein, la CEPEJ, paraît totalement en phase avec ces propos, en s'appuyant sur les valeurs de la Convention ESDH, en particulier sur les principes de l'article 6 pour moderniser nos systèmes de justice et élever leur niveau de qualité. Le fait que le même secrétariat du Conseil de l'Europe, assuré par Stéphane LEYENBERGER, regroupe désormais, d'une part, l'activité du Conseil consultatif des juges européens, très vigilant sur

---

<sup>9</sup> In Cavrois ML, Dalle H., Jean JP, *La qualité de la justice*, La documentation française 2002 pp 214 s

<sup>10</sup> Absence d'un droit absolu de recours pour les affaires mineures, mais aussi absence d'un droit absolu au double examen d'une affaire : arrêts DELCOURT c/Belgique et SUTTER c/ Suisse du 22 janvier 1984. Le Conseil de l'Europe quant à lui estime que « *toute décision rendue par un tribunal inférieur devrait pouvoir être soumise au contrôle d'un tribunal supérieur* » (Recommandation du 7 février 1995, R (95) 5 sur l'instauration de systèmes et de procédures de recours en matière civile et commerciale et l'amélioration de leur fonctionnement.

les questions statutaires d'indépendance et d'impartialité et, d'autre part, la CEPEJ, montre la volonté de lier de façon indissociable les deux objectifs.

Les principes du procès équitable ne sont pas incompatibles avec l'efficacité de la justice, car un autre principe irrigue les actions du Conseil : favoriser l'effectivité des décisions de justice, ce qui pose la question des délais et de l'exécution des décisions. La qualité de la décision de justice, pour le Conseil de l'Europe, c'est la qualité du processus et du débat qui mène à la décision. C'est ensuite l'effectivité de celle-ci.

Les Recommandations du Conseil de l'Europe intègrent depuis longtemps tous ces objectifs qui veulent concilier la promotion des droits de l'homme et le fonctionnement efficace de la justice. Depuis 1976 et ses deux premières résolutions relatives à l'assistance judiciaire, puis à l'aide juridique<sup>11</sup>, au moins 16 recommandations ont été adoptées qui constituent autant d'instruments techniques et d'orientation permettant aux Etats membres de dégager des principes directeurs communs particulièrement utiles. Leur domaine d'application touche à la fois la justice pénale et la justice civile, insistant d'abord sur la nécessité de faciliter l'accès effectif au droit et à la justice<sup>12</sup>. L'amélioration de l'efficacité constitue une priorité et doit être facilitée par le développement des modes alternatifs de règlement des litiges (en particulier la médiation et la conciliation)<sup>13</sup>, la simplification des procédures<sup>14</sup>, une meilleure organisation du travail<sup>15</sup> et le recours aux nouvelles technologies<sup>16</sup>. Plusieurs textes insistent sur le rôle des professionnels et les garanties statutaires et déontologiques qui doivent encadrer ces dispositifs<sup>17</sup>.

Les travaux des représentants des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe ont continué, ces dernières années, à approfondir le thème des modes alternatifs de résolution des litiges. Mais une nouvelle priorité a été engagée concernant le fonctionnement effectif des systèmes judiciaires et la nécessité d'améliorer son efficacité. Cette priorité s'est dégagée naturellement du seul fait du développement des échanges bilatéraux entre les justices des différents Etats membres, pour améliorer la coopération et la construction des instruments juridiques internationaux sur des bases communes, en particulier les critères de qualité du fonctionnement des systèmes judiciaires fondés sur les principes directeurs du procès consacrés par la Convention EDH. Les objectifs assignés à la CEPEJ<sup>18</sup> sont clairs : *« améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire des Etats membres, afin d'assurer que toute personne relevant de leur juridiction puisse faire valoir ses droits de manière effective, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans la justice et permettre de*

---

<sup>11</sup> Résolution (76) 5 concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative, adoptée par le Comité des ministres le 18 février 1976 et Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique du 2 mars 1978. Tous les textes cités sont accessibles sur [www.legal.coe.int](http://www.legal.coe.int)

<sup>12</sup> En ce qui concerne les personnes en situation de grande pauvreté, Recommandation R (93) 1 du 8 janvier 1993. Pour une approche comparée de l'aide juridique, v. Sénat, Etudes de législation comparée, LC 137, juillet 2004.

<sup>13</sup> R (86) 12 du 16 septembre 1986, R (98) 1 du 21 janvier 1998, R (99) 19 du 15 septembre 1999, R (2001) 9 du 5 septembre 2001, R (2002) 10 du 18 septembre 2002.

<sup>14</sup> R (87) 18 du 17 septembre 1987.

<sup>15</sup> R (95) 12 du 11 septembre 1995.

<sup>16</sup> R (2001) 2 & 3 des 28 février 2001

<sup>17</sup> R (94) 12 du 13 octobre 1994 relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges ; v. Charte européenne sur le statut des juges de 1998 ; R (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ; R (2000) 21 du 25 octobre 2000 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat.

<sup>18</sup> Résolution (2002) 12 adoptée par le Conseil des ministres le 18 septembre 2002. Site Internet de la CEPEJ [www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ).

*mieux mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité et à l'équité de la justice ».*

## **2. Le Conseil de l'Europe face aux contraintes quantitatives et qualitatives auxquelles sont soumis les systèmes judiciaires**

Le Conseil de l'Europe préconise un double objectif : l'efficacité du système judiciaire et la qualité des décisions de justice. Mais la volonté d'efficacité, dans des systèmes judiciaires soumis à une pression quantitative croissante, est-elle compatible avec l'objectif d'assurer des décisions de justice de qualité ?

On parle beaucoup d'efficacité depuis que la CEPEJ a accédé à la notoriété. J'ai toujours été assez réticent vis-à-vis de cet intitulé qui ne correspond pas à un idéal de justice. Une justice seulement « efficace », c'est celle qui condamne 100 % des accusés, qui « produit » de façon taylorisée si nécessaire pour n'avoir zéro retard, zéro défaut, sauf celui de n'être plus la justice intégrant un facteur déterminant : l'incertitude. Sans aléa possible sur le fond même de la décision, peut-on encore parler de justice, a-t-on besoin de juges indépendants ?

Sans doute faut-il favoriser l'organisation rationnelle et soucieuse du bon emploi des budgets publics, une plus grande prévisibilité des décisions. Mais il ne faut pas réduire la justice à une machine aseptisée destinée à produire des décisions standardisées. Ce point a été développé dans deux articles récents relatifs à la nouvelle économie du système pénal<sup>19</sup>. Il me semble que la seule justice de qualité est la justice « *garantiste* », aléatoire, pour toute personne contestant sa culpabilité ou l'étendue de celle-ci. Compte tenu des flux des affaires à juger, cette justice présentant toutes les garanties doit coexister avec une « *justice simplifiée* », standardisée pour les « contentieux de masse ». La condition est que cette justice « simplifiée » soit acceptée par les justiciables - qui doivent bénéficier de l'assistance d'un avocat pour que ce choix soit effectué en connaissance cause-. Ces justiciables doivent toujours bénéficier d'un droit au refus de cette procédure ou d'un droit au recours, ainsi que l'exige légitimement la jurisprudence de la Cour EDH et que le recommande le Conseil de l'Europe. Répondent à ces standards par exemple en « matière pénale » au sens de la Cour EDH, la médiation pénale, la composition pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Les travaux du Conseil de l'Europe traduisent bien les évolutions auxquelles ont à faire face tous les systèmes judiciaires des 46 Etats membres. Une des priorités d'action de la CEPEJ est d'éviter les retards injustifiés dans les procédures judiciaires, de réduire leur coût et d'augmenter leur effectivité<sup>20</sup>. Pour réduire les délais de jugement, le Conseil de l'Europe avait déjà recommandé la diversification des modes de réponse de la justice pénale, le recours aux procédures simplifiées, en particulier celles fondées sur la transaction, de même qu'aux procédures de « guilty plea », la prise en compte des nullités de procédure uniquement lorsqu'elles portaient un préjudice réel aux droits de la défense ou de l'accusation, ou encore la spécialisation des juridictions<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Jean JP : *De l'efficacité en droit pénal*, in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean Pradel, Cujas éd. octobre 2006 pp 135-152 ; Ibid : *Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal*, Actualité juridique pénal, Dalloz, décembre 2006, pp 473-480

<sup>20</sup> Cf. le programme cadre adopté le 15 septembre 2004 par le comité des ministres, intitulé *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible*

<sup>21</sup> Recommandation N° R (87) 18 du 17 septembre 1987 concernant la simplification de la justice pénale.

## La question des procédures simplifiées

Le Conseil de l'Europe raisonne à partir de la jurisprudence de la Cour EDH<sup>22</sup> pour laquelle les principes du procès équitable ne s'opposent pas à une conception « raisonnée », des voies de recours, pas plus qu'à la mise en œuvre de modes de jugements simplifiés. La jurisprudence de la Cour EDH relative à l'exigence de célérité du procès a défini les contours du délai raisonnable, formellement intégré dans l'article préliminaire du code de procédure pénale par la loi du 15 juin 2000, qui concerne tant la procédure d'arrestation que la mise en détention provisoire ou le jugement au fond. La Cour apprécie le délai raisonnable in concreto, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, notamment sa complexité, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes<sup>23</sup>, critères repris par la Cour de justice des Communautés européennes<sup>24</sup>. Mais cette volonté de célérité exprimée par l'article 6 de la Convention EDH ne peut aller jusqu'à la précipitation qui remet en cause les garanties fondamentales du procès équitable<sup>25</sup>.

La Cour EDH a parfaitement admis les modes simplifiés d'exercice de l'action publique et de jugement en matière pénale. La question s'est essentiellement posée à propos des sanctions administratives de nature pénale, ainsi que de la procédure de transaction.

Une décision de justice n'est estimée efficace que si elle est exécutée et ce, dans un délai raisonnable<sup>26</sup>. La Cour EDH a estimé qu'il pesait sur les Etats l'obligation positive d'organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de l'article 6 §1, notamment quant au délai raisonnable. Cela implique notamment la possibilité du prononcé de sanctions par des organes non judiciaires mais présentant des garanties suffisantes. La Cour EDH, qui dépasse les catégories et qualifications juridiques de chaque droit interne, fait bénéficier des garanties de l'article 6 les procédures administratives et quasi-judiciaires qui présentent un caractère répressif indiscutable de par la nature et la gravité des sanctions encourues et prononcées. Elle a ainsi reconnu depuis longtemps le recours aux procédures simplifiées notamment en ce qui concerne les infractions légères dans le domaine de la circulation routière, afin de décharger les juridictions<sup>27</sup>.

La seule réserve est que ces sanctions administratives de nature pénale respectent les principes du procès équitable ou soient susceptibles d'un recours de pleine juridiction qui les garantisse, en permettant efficacité et souplesse<sup>28</sup>. Cette jurisprudence s'est appliquée plus particulièrement en France aux sanctions prononcées par les autorités administratives

---

<sup>22</sup> L'interaction entre les deux instances est telle que la Cour EDH fait désormais expressément référence aux travaux de la CEPEJ dans ses motivations. Cf. ainsi les § 73, 74, 239 et 240 de l'affaire Sordino c/Italie du 29 mars 2006 à propos de l'application de la loi Pinto et du retard dans l'exécution des décisions d'indemnisation

<sup>23</sup> Pélissier c/ France, Philis c/ Grèce du 27 juin 1997.

<sup>24</sup> CJCE 17 décembre 1998, Baustahlgewebe GmbH, RTDH 1999, p. 487, chron. F. Sudre

<sup>25</sup> Cour EDH 19 octobre 2004 Makhfi vs France. L'obligation faite à un avocat de plaider à 4h25 du matin viole les principes du procès équitable et de l'égalité des armes

<sup>26</sup> Ainsi l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt doit-elle « être considérée comme faisant partie intégrante du procès au sens de l'article 6 » CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c/ Grèce, Rec 1997-I-495, GACEDH, n° 28, p. 260, formulation reprise par le Conseil d'Etat (CE 15 mars 2000, Allais, req. n°189042).

<sup>27</sup> CEDH 21 février 1984 Oztürk vs République Fédérale d'Allemagne

<sup>28</sup> « Cour EDH 28 mai 1982 Albert et le Compte A/58

indépendantes, avec une jurisprudence particulièrement stricte de la Cour de cassation<sup>29</sup>, même si les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation<sup>30</sup>.

En matière de sanction sous forme de transaction, la Cour EDH a énoncé le principe selon lequel la renonciation au procès équitable n'est valable qu'à la condition d'être libre. Cette appréciation s'effectue *in concreto*<sup>31</sup>. La transaction, comme toute peine négociée, est possible sous la seule réserve que la renonciation aux garanties traditionnelles du procès équitable soit libre et volontaire<sup>32</sup>.

Les procédures transactionnelles en matière pénale constituent des décisions en réponse aux « accusations » au sens de l'article 6. La personne qui accepte la transaction et la sanction qui en est la conséquence a droit à la sécurité juridique s'il se déplace dans un autre pays de l'Union. La reconnaissance mutuelle des décisions de justice commande que les différences de procédures entre Etats ne fassent pas obstacle à l'effectivité des décisions « négociées » sur l'action publique entraînant extinction de celle-ci. La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a développé une approche similaire à celle de la Cour EDH en assimilant la transaction à une procédure répressive mettant fin à l'action publique. En se fondant sur l'article 54 de la Convention d'application des accords de Schengen, la CJCE a estimé que la transaction passée par un trafiquant de cannabis avec le ministère public néerlandais empêchait, sur les mêmes faits, toute poursuite des autorités allemandes, du fait de l'extinction de l'action publique<sup>33</sup>. « La transaction est un moyen d'éviter l'effondrement du système judiciaire, en fournissant une réponse simple, rapide et efficace lorsque la politique pénale le demande<sup>34</sup> ». Cette décision consacre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, quelle que soit la nature juridique de celle-ci, condition même de l'effectivité de la coopération en matière pénale au sein de l'espace judiciaire européen.

Dans le respect des principes de la Convention EDH, au nom de l'efficacité et de l'effectivité du droit pénal, c'est donc tout un ensemble de procédures répressives simplifiées et négociées qui se développe au sein de l'espace judiciaire européen<sup>35</sup>.

Pour schématiser à l'extrême, la décision de justice idéale est celle qui répond à l'ensemble des standards de qualité de la Convention ESDH, tel que l'entend la Cour EDH. Mais partout en Europe se développent deux modèles de justice : d'un côté, la justice « garantiste » dont les critères de qualité répondent à tous les standards européens, et, de l'autre, le modèle de justice simplifiée, voire automatisée ou traitée selon un modèle administratif. Leurs niveaux de qualité sont à l'évidence différents.

Ainsi, qu'y a-t-il de commun entre un jugement collégial civil contradictoire, très motivé, rendu par un tribunal de grande instance d'une part, et une injonction de payer, ou un jugement sur requête d'autre part ? Entre un jugement en matière d'abus de biens sociaux

---

<sup>29</sup>Cass., com 5 octobre 1999 soc. Campenon Bernard SGE c/ Min. de l'Economie.

<sup>30</sup> CEDH 19 décembre 1997, Brualla Gomez de la Torre c/ Espagne, Recueil 1997-VIII, p. 2955, § 33. J.-P. Costa, Le droit à un tribunal et ses limites selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Mélanges Buffet, LGDJ, Montchrestien, PA, 2004, p. 159.

<sup>31</sup> Cour EDH 19 mai 2004 Gusinsky c/ Russie

<sup>32</sup> Cour EDH Borghi c/ Italie du 20 juin 2002, observations MA Beernaert, Négociation sur la peine et procès équitable, RTDH 2003, p 963 ; P Poncela, Quand le procureur compose avec la peine, RSC 2002.638. Cour EDH Kwiatkowska vs Italie 30 novembre 2000 ; Håkanson et Stureson vs Suède 21 février 1990

<sup>33</sup> CJCE 11 février 2003 Gözutok et Brügge affaires jointes. F Massias, La transaction pénale, RSC 2003.625

<sup>34</sup> Extrait des conclusions de l'avocat général Damaso Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Gözutok,

<sup>35</sup> L Idot RSC 2004, 178, Procédures communautaires quasi répressives

rendu à l'issue d'une procédure d'instruction d'une part, et d'autre part une ordonnance pénale, une composition pénale ou une CRPC à l'issue d'une enquête préliminaire se résumant à un constat et une audition rapide ?

Le seul point commun est que ces décisions s'appellent décision de justice et portent le paraphe d'un juge. Puisque la Cour EDH, au nom de l'efficacité et de la souplesse, dit que les garanties du procès équitable doivent être assurées, ou que doit être possible un recours de pleine juridiction qui les garantisse, il convient d'acter que la Cour accepte des décisions de niveau de qualité très différents, sous la seule condition de l'acceptation du justiciable clairement informé de ses droits à refuser la procédure simplifiée.

La CEPEJ intègre totalement cette approche et s'appuie sur les standards retenus par la Cour EDH pour définir la qualité minimum que tout système judiciaire européen doit assurer dans chaque hypothèse.

### **Les délais de jugement, l'effectivité des décisions, la protection des libertés dépendent des moyens mis à disposition du système judiciaire pour assurer une justice de qualité**

La question des délais de jugement, tout comme celle de leur effectivité, est centrale pour la CEPEJ, ainsi que l'a souligné Stéphane LEYENBERGER. La Cour EDH est tellement en phase sur ce point que désormais les objectifs et les travaux de la CEPEJ sont cités comme références dans plusieurs décisions<sup>36</sup>.

Cette question des délais est encore plus prégnante quand elle concerne la liberté des individus. La protection des libertés nécessite un haut niveau de qualité de la justice qu'il appartient aux Etats d'assurer. Ainsi en est-il du délai raisonnable de jugement (art. 5 § 3 Conv. EDH) pour une personne en détention provisoire. Le récent arrêt *CRETELLO vs France* rendu par la CEDH le 23 janvier 2007 dans la ligne de sa jurisprudence, est exemplaire à cet égard.

La Cour a condamné la France pour dépassement du délai raisonnable entre le placement en détention d'un mis en examen et le jugement par la cour d'assises. M *CRETELLO* a attendu 5 ans en détention provisoire avant de pouvoir être jugé. Tout en admettant, sur le fond, que la chambre de l'instruction avait des motifs pertinents pour maintenir en détention l'accusé, elle lui a reproché d'avoir accepté un retard excessif mis par un expert à déposer son rapport, puisque, dit la Cour, le juge a toujours un moyen de réagir, et d'avoir pris en compte l'encombrement du rôle de la cour d'assises pour allonger le délai légal d'un an (article 181 du CPP) et accepter au final un délai de 18 mois entre l'ordonnance de mise en accusation et sa comparution. Elle rappelle, au regard des exigences d'un délai raisonnable, que les difficultés importantes de fixation du rôle de la cour d'assises, pourtant très réelles, ne pouvaient lui être opposées et qu'il appartient à l'Etat français de donner aux juridictions les moyens de fonctionner<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Ainsi par exemple arrêt *Scordino c/Italie* du 29 mars 2006 précisant que un recours indemnitaire est prévu par la loi Pinto, encore faut-il que les indemnités prononcées soient effectives dans les six mois

<sup>37</sup> « La Cour rappelle à cet égard qu'il incombe aux Etats d'agencer leur système judiciaire de manière à permettre à leurs tribunaux de répondre aux exigences de l'article 5 (voir, *mutatis mutandis*, *R.M.D. c. Suisse*, arrêt du 26 septembre 1997, *Recueil 1997-VI*, p. 2015, § 54, et *G.B. c. Suisse*, n° 27426/95, § 38, 30 novembre 2000) ».

Cette jurisprudence de la Cour EDH est désormais reprise au niveau national. Est symptomatique à cet égard l'arrêt de la Cour de cassation de Belgique rendu 30 juin 2006, confirmant la cour d'appel de Bruxelles, qui estime que « *l'Etat belge commet une faute qui engage sa responsabilité à l'égard de ses nationaux lorsqu'il omet de prendre les mesures législatives susceptibles d'assurer le respect des prescriptions de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en particulier, lorsque cette carence a pour effet de priver le pouvoir judiciaire - et en l'espèce les juridictions bruxelloises - des moyens suffisants pour lui (leur) permettre de traiter les causes qui lui (leur) sont soumises dans le délai raisonnable (de 6 à 8 mois) qui a été défini ;*

*Cette carence de l'Etat constitue une violation grave et caractérisée de l'article 6.1 de la Convention qui confère aux particuliers un droit subjectif à ce que leur cause soit entendue dans les conditions qu'elle énonce ; (...) sa méconnaissance peut être sanctionnée devant les juridictions de l'ordre judiciaire sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.*

### **3. La légitimité de la décision judiciaire à travers le sentiment de justice**

Pour aboutir à des décisions de qualité, le Conseil de l'Europe soutient les politiques publiques qui permettent à chaque justice nationale de disposer des moyens humains et budgétaires suffisants et d'utiliser de façon optimale ces moyens grâce à des modes d'organisation et de gestion modernisés. L'impact du rapport de la CEPEJ sur la justice française est éclairant à cet égard. Ainsi, la comparaison avec l'Allemagne, pour tout observateur objectif, montre un écart budgétaire par habitant quasiment du simple au double, confirmé par plusieurs autres études plus ciblées.

L'autre axe constant est celui des garanties que doivent présenter les juges pour assurer la qualité du système : garanties statutaires, indépendance, mais aussi garanties personnelles : mode de recrutement, honnêteté, professionnalisme (formation et compétences)<sup>38</sup>.

Mais, quelle que soit la qualité des systèmes judiciaires, le respect ou l'acceptation de la décision de justice ne s'appuie plus seulement sur sa légitimité institutionnelle, elle doit aussi bénéficier de la confiance des citoyens. Le niveau d'exigence des citoyens européens vis-à-vis des institutions est aujourd'hui plus élevé. C'est ce que nous montrent en particulier les enquêtes qualitatives auprès des usagers effectuées dans un nombre de plus en plus grand de pays. A partir des éléments disponibles au Conseil de l'Europe et notamment au sein de la CEPEJ, peut être rapidement évoquée la question des attentes des citoyens. Sera ensuite traité un second point qui intéresse directement la qualité des décisions, celui des dysfonctionnements de la justice, par définition, antinomiques avec leur qualité attendue.

C'est là où intervient de façon centrale la question de l'évaluation en termes de politique publique. Comment, à travers la démarche-qualité, mesurer et améliorer la confiance des citoyens dans celles et ceux qui rendent les décisions de justice ?

#### **Les exigences de qualité exprimées par les citoyens**

De plus en plus de pays européens ont une approche de la qualité via la mesure des demandes des citoyens et leur perception effective du fonctionnement de la justice. Mais avec des différences importantes tenant aux instruments de mesure de la demande. Par delà les

---

<sup>38</sup> Sur ces points cf. les Recommandations émises par le Conseil consultatif des juges européens CCJE

enquêtes générales d'opinion, qui n'apportent rien sinon l'état médiatique à un moment donné (après OUTREAU par exemple), la France par exemple n'a mené qu'une seule fois en 2001 une enquête approfondie auprès des usagers effectifs de la justice. Dans plusieurs pays européens, des enquêtes régulières sont menées, au niveau national, comme au niveau local.

### **Les usagers de la justice**

Ces enquêtes permettent de faire émerger des demandes beaucoup plus précises. Ainsi, il n'existe pas un usager-type, mais des usagers de la justice. La santé n'intéresse pas que les malades. La santé intéresse aussi les personnes bien portantes. La justice n'intéresse pas seulement les justiciables, c'est-à-dire les personnes qui agissent ou sont attirées en justice. La justice intéresse aussi tous ceux qui sont confrontés à un problème de droit et qui voudraient le résoudre. Donc, la question de l'accès à l'information juridique, de l'accès à la connaissance de ses droits est aussi fondamentale que celle de l'accès à la justice.

En conséquence, certaines revendications des professionnels de la justice, magistrats, avocats, fonctionnaires, correspondent à leur intérêt propre, parfois corporatiste, d'autres rejoignent directement l'intérêt des citoyens. Ainsi, le citoyen a droit à un juge disponible pour l'écouter, au cours d'une audience qui ne soit pas surchargée.

Les différentes enquêtes qualitatives menées nous apprennent qu'il n'existe pas un «usager-type», mais trois grandes catégories d'usagers de la justice :

- d'abord «les citoyens tout public», c'est à dire la masse des personnes à niveau d'information suffisant ;

- ensuite les «usagers institutionnels», les entreprises (par exemple les organismes de crédit ou d'assurance) qui disposent de services juridiques et qui comptent pour une part importante des contentieux civils et commerciaux, qui vont exprimer des revendications spécifiques sur la sécurité juridique, les délais, l'exécution des décisions ;

- la troisième catégorie est composée, à l'autre extrême, des publics en difficulté, pour lesquels tous les fonctionnaires ayant répondu aux enquêtes de terrain disent qu'il faut concevoir un accueil et une organisation spécifiques. Ces fonctionnaires disent tous consacrer plus de temps et d'attention aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux personnes illettrées, aux immigrés.... On doit aussi évoquer la catégorie spécifique des mineurs.

Il est évident que les exigences de ces différents publics vont elles mêmes être très différentes et qu'un véritable travail d'évaluation doit pouvoir répondre aux questions relatives à chacune de ces catégories.

Une seconde dimension doit aussi être prise en compte, celle des professionnels de la justice. Les magistrats, les greffiers, les avocats sont à la fois prestataires de la justice et usagers. Disposer de bonnes conditions matérielles de travail, bénéficier d'un mode d'organisation et d'un encadrement performants, d'une formation permanente, tous ces éléments conditionnent pour beaucoup la qualité des réponses des professionnels de la justice au citoyen. C'est pourquoi plusieurs pays européens conduisent très régulièrement des enquêtes d'évaluation auprès de ces professionnels.

## **Que veulent les usagers de la justice ?**

Il convient ici d'évoquer ici les usagers effectifs, c'est à dire un panel de personnes ayant eu affaire à la justice pour des questions précises et qui répondent à des enquêtes de satisfaction. Au niveau général, les usagers veulent une justice indépendante et impartiale. Ils expriment à la fois partout une forte attente et, selon les pays, des niveaux de confiance très divers. Les affaires médiatisées jouent à cet égard un rôle important dans la façon dont les opinions se forment.

Mais, quand ils se rendent dans un tribunal ou lorsqu'ils téléphonent, très concrètement, la première réponse dominante est que les usagers (personnes individuelles) veulent avoir affaire à des magistrats et des fonctionnaires courtois et compétents. Les citoyens veulent être informés sur leurs droits, être bien conseillés et pouvoir connaître la durée prévisible de l'affaire et son coût. Ils veulent de la prévisibilité, alors que la justice, par définition est aléatoire tant que la décision n'a pas été rendue. Ils veulent une justice compréhensible, qui les écoute, où ils aient leur place.

On voit ici combien le rôle de l'avocat est central, ceci ressort de toutes les enquêtes. Tant par son professionnalisme que par l'information qu'il peut donner sur tous ces points avant et après la décision.

## **Comment mieux répondre à leurs attentes ?**

Là encore, un préalable méthodologique est nécessaire pour bien sérier les problèmes. Il faut introduire une distinction fondamentale entre deux types de missions : d'une part, les missions normales de la justice en tant que service public et, d'autre part, les missions qui touchent à l'essence même de la décision judiciaire, moment sanctuarisé dans les conditions rappelées par le Conseil constitutionnel le 1<sup>er</sup> mars 2007

Il n'y a aucune difficulté à traiter tout ce qui touche à la « satisfaction-client » concernant le bon fonctionnement du service public de la justice : cela inclut les horaires d'ouverture du tribunal, l'accueil au guichet, l'accueil téléphonique, la qualité et les temps de réponse, les délais d'attente, la signalétique et les conditions matérielles d'accueil dans les locaux, l'accessibilité aux personnes handicapées.... La justice, comme toute administration, doit bien évidemment assurer ces services minima. La moindre des choses est que toute personne dispose de conditions d'accès dignes dans un tribunal. Il paraît inadmissible par exemple que, avant une audience de divorce, les parties aient à patienter ensemble pendant de longs délais dans un même espace clos. Il n'est pas inadmissible non plus qu'une personne soit convoquée comme auteur, victime ou témoin à 14 heures à une audience pénale et que son cas soit évoqué à 19 heures sans aucune information entre temps.

A l'opposé, tout ce qui touche à la qualité de la décision judiciaire elle-même est d'une autre nature et peut faire l'objet de voies de recours. Si l'on ne peut toucher à l'indépendance du magistrat, l'on peut cependant agir pour garantir un niveau élevé de qualité pour tout ce qui entoure sa décision. Dans tous les systèmes judiciaires, doit exister vis-à-vis des juges un haut niveau d'exigence de compétence, de formation, d'impartialité, une bonne organisation du tribunal.

Un nouveau concept semble actuellement émerger en Europe, c'est celui de la prévisibilité, concernant les coûts et les délais de la procédure. La prévisibilité des coûts implique par

exemple le devis estimatif d'un avocat sur ses honoraires, qui est loin d'être encore pratiqué partout. En ce qui concerne la prévisibilité des délais de procédure et de jugement, il s'agit d'une priorité de la CEPEJ développée dans son programme cadre : « *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible* ».

La grille d'évaluation de la qualité des systèmes judiciaires de la CEPEJ intègre toutes ces questions spécifiques au citoyen-usager. La ligne directrice consiste à mesurer les conditions d'exercice effectif des droits d'un citoyen bien informé, bien conseillé, dans un système judiciaire de qualité, sur la base des critères édictés par la Convention EDH.

Mais cela nécessite aussi un dispositif permanent d'évaluation interactive selon des méthodes rigoureuses. C'est à dire élaboré avec les praticiens et mis en œuvre avec eux dans une logique de management et non de simple contrôle. Trois éléments dominants s'inscrivent dans cette démarche :

- L'information des citoyens. Toutes les juridictions devraient disposer d'un dispositif d'accès au droit, à l'information gratuite, d'une personne responsable de la communication, de l'information des citoyens, du traitement des demandes et des courriers quotidiens ;

- La réalisation régulière d'enquêtes nationales et locales de satisfaction des usagers et des professionnels, comme le développent de plus en plus de pays européens ;

- La mise en place de dispositifs de traitement des dysfonctionnements de la justice et des plaintes des justiciables. Ce dernier point peut être rapidement évoqué.

## **La lutte contre les dysfonctionnements**

Les magistrats se sentent de plus en plus contraints par des exigences contradictoires, provenant des tensions entre exigences de productivité et de qualité.

Plutôt que de longs développements sur la qualité d'une décision particulière, il suffit d'illustrer cette question par l'exemple de l'affaire des époux ESNAULT à propos d'un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1986 rendu par la chambre commerciale de la cour d'appel de Rennes.

Le président de chambre leur écrit en 1995 pour reconnaître une erreur d'appréciation: « *J'ai reçu du premier président de l'époque la mission impérative de résorber coûte que coûte ce retard inadmissible. ... faire vite, très vite, au risque de faire trop vite. Le réexamen des pièces du dossier de l'affaire ...m'a laissé, et cet aveu me coûte, d'autant plus qu'il est inusité pour un magistrat, une impression désagréable d'arrêt plus ou moins loupé. ... J'atteste donc, ayant conscience d'accomplir un douloureux devoir, que la décision dont il s'agit a été rendue sous l'emprise d'un encombrement intolérable, et des mesures qu'il a fallu pour résorber cet encombrement.... Difficultés de travail extrêmes qui ont été de nature à entraîner un dysfonctionnement dans l'administration de la justice. Ce dysfonctionnement n'a pas été sans incidence, au moins probable, sur la décision qui vous a été défavorable. Vous n'êtes donc, à mes yeux et en conscience, pas dépourvus de motifs de vous plaindre des conséquences très graves que ledit fonctionnement a peu avoir sur votre fortune »*

Sur le fondement de cette correspondance, l'Etat a été condamné en réparation du dysfonctionnement du système judiciaire par le Tribunal de grande instance de Rennes le 27 novembre 2000, à la moitié du préjudice estimé soit 1,2 MF.

Le rapport 2006 de la CEPEJ contient un chapitre consacré aux dysfonctionnements judiciaires et au traitement des plaintes, après tout le dispositif consacré à leur prévention par un meilleur fonctionnement.

Trois types de dysfonctionnement ont été mis en lumière : la durée excessive des procédures, les arrestations et les condamnations injustifiées de personnes.

Il en résulte que 44 pays ou entités disposent d'un système pour évaluer l'indemnisation des personnes arrêtées illégalement et 43 pays pour des condamnations illégales. Dans beaucoup d'affaires, le montant de l'indemnisation financière pour une condamnation injustifiée (ou une arrestation) est basé sur la durée de privation de liberté. Dans une moindre mesure, les procédures d'indemnisation sont prévues pour les durées de procédures excessives. Moins de la moitié des pays (22 pays ou entités: Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Danemark, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Angleterre et Pays de Galles (RU), Irlande du Nord (RU) et Ecosse (RU)) indique avoir un tel système.

## **Conclusion**

Le Directeur des services judiciaires néerlandais, lors d'une récente réunion du groupe des experts de la CEPEJ, a évoqué l'évaluation à laquelle son ministère avait procédé en décembre 2006, en s'appuyant sur trois indicateurs clé de bon fonctionnement de la justice :

- la productivité : concernant à la fois les chiffres, les délais et la qualité des décisions. L'évaluation était positive, une amélioration était constatée ;
- une enquête de satisfaction auprès des usagers. L'indicateur était lui aussi positif ;
- une enquête de satisfaction menée auprès des professionnels, qui donnait quant à elle des résultats négatifs. Ce dernier résultat s'expliquait par les deux premiers. Ainsi, les magistrats, qui depuis plusieurs années, avaient réalisé de gros efforts de productivité, sentaient une pression toujours plus forte sur chacun d'entre eux. Ils ont formulé trois demandes auxquelles le ministère a répondu positivement : la mise à disposition de moyens supplémentaires, un recours plus important à la collégialité, des lieux et des moments d'échange et de réflexion collective.

Cette approche pragmatique s'inscrit dans une vraie perspective de gestion des ressources humaines trop absente dans le monde judiciaire. La qualité des décisions de justice dépend d'abord de la qualité des femmes et des hommes qui les rendent et de l'environnement dans lequel ils exercent. Le Conseil de l'Europe nous apprend que le meilleur investissement pour la justice, dans toute l'Europe, est celui effectué dans le recrutement et la formation de juges disposant de moyens suffisants, respectueux du système de valeurs de la Convention EDH et attentifs à leurs concitoyens.

Jean-Paul JEAN, le 3 mai 2007