

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR
L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE
(CEPEJ)**

**Administration et gestion
des systèmes judiciaires en Europe**

**Analyse menée par
l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques
(OMIJ, EA 3177)
Université de Limoges**

**Rédacteurs :
Laurent BERTHIER, doctorant de l'OMIJ
Hélène PAULIAT, Professeur de droit public, Membre de l'IUF**

Avant-propos

L'étude s'est appuyée sur les données 2004 fournies par la CEPEJ (rapport 2006), à la suite de questionnaires adressés aux différents Etats membres et renseignés par des experts du domaine de la justice (pour les questions et les réponses pertinentes au regard de la présente étude, voir annexe ; l'étude a été achevée en juin 2008 avec les données disponibles à cette date).

Certaines difficultés sont cependant apparues dans le traitement de ces données ; outre le fait que, bien entendu, les différents Etats membres n'en sont pas au même niveau de réflexion sur le thème et que les termes ne sont pas compris de la même manière entre eux, il est important de souligner la différence de pertinence dans les réponses données et parfois l'imprécision relative des questions posées. Ainsi existe-t-il de très nombreuses manières de répondre à une question portant sur le « traitement des plaintes des justiciables », selon que l'on s'attache au sens classique de la plainte à traiter, qui fait l'objet d'une requête et du suivi strict d'une procédure, ou à son sens plus spécifique de plainte relative à un dysfonctionnement du service de la justice. Il a parfois été difficile de déterminer ce que l'Etat souhaitait mettre en évidence. Il en est de même du terme « administration de la justice ». Il aurait été aussi particulièrement utile de disposer d'un schéma général du système judiciaire de chaque Etat membre ; certains ont présenté une analyse de leur système juridictionnel mais non celui de leur structure judiciaire ; ainsi a-t-il été indispensable de rechercher, dans chaque questionnaire parfois, une description, même sommaire, indiquant les éléments généraux, comme le système de gestion (par le ministre, par une institution indépendante, par une cour suprême...). L'utilisation de l'anglais s'est révélée également parfois source d'incertitudes, voire d'erreurs.

En réalité, il a semblé aux auteurs que peu de questions concernaient la gestion elle-même, en particulier les mécanismes budgétaires précis, ou encore la contractualisation. Cette dernière question est parfois abordée dans les procédures d'urgence ou dans la question des délais, mais jamais de manière synthétique. Ce pourrait être un élément intéressant dans la perspective des grandes évolutions à venir.

Il est apparu cependant que la base de données constituait un ensemble de renseignements exceptionnel. Il serait alors intéressant de pouvoir ensuite suivre les évolutions, en insistant davantage sur certaines questions, qui viennent d'être évoquées, pour apprécier l'évolution des différents Etats membres sur ces thèmes.

Résumé

Etudier l'administration et la gestion de la justice et des juridictions est une tâche délicate par l'ambiguïté même de la recherche envisagée. La terminologie est en effet fluctuante selon les Etats européens, ce qui doit conduire à une grande prudence dans les comparaisons effectuées.

L'administration et la gestion des juridictions sont souvent envisagées comme des éléments permettant d'atteindre ou d'encourager un certain niveau de qualité de la justice. Cette approche n'est pas totalement nouvelle, pour certains Etats tout au moins, mais elle n'est pas aisée à traduire concrètement dans les systèmes judiciaires. Chercher à structurer l'administration de la justice, à organiser la gestion des juridictions se heurte à un principe constitutionnalisé dans presque tous les pays du Conseil de l'Europe : le principe de l'indépendance de la justice. Il est donc indispensable de trouver des mécanismes permettant tout à la fois d'améliorer la qualité de la justice en agissant sur son administration et sa gestion, tout en établissant des garanties pour protéger l'indépendance de la justice et de ses juges. Une fois ce premier équilibre trouvé, il faut également déterminer ce qui relève de l'administration et ce qui relève du juridictionnel ; en d'autres termes, il est indispensable d'établir la frontière entre les deux missions, parfois réunies entre les mains d'une même autorité. L'étude insiste donc sur les différents modèles d'administration de la justice pratiqués par les pays européens, en mettant en évidence l'identité et le rôle des organes de régulation (modèle unitaire, modèle décentralisé ou concurrentiel, modèle autonome ou gestionnaire). Deux tendances se révèlent : l'une qui fonde la qualité de la justice sur les qualités présentées par le juge, l'accent étant donc mis sur son indépendance, le Conseil supérieur (organe de régulation) assurant cette garantie ; l'autre qui fonde la qualité de la justice sur la qualité du système judiciaire dans son ensemble, l'accent étant alors mis sur l'efficacité pilotée par le Conseil supérieur. Cette deuxième tendance semble être privilégiée par les organes européens.

L'administration de la justice est désormais conçue comme un outil, censé redonner confiance aux citoyens en leur justice. Les techniques issues du management par la qualité sont donc largement sollicitées pour améliorer la qualité de la justice en favorisant le dialogue avec les citoyens. Ainsi la contractualisation et l'évaluation sont-elles largement utilisées par de nombreux pays, l'une pour préciser et améliorer les relations entre juridictions ou entre juridictions et justiciables, l'autre pour apprécier la qualité globale de la justice et du système judiciaire (les mécanismes allant du rapport annuel d'activité à l'établissement d'indicateurs de performance...). Mais la recherche de la qualité passe aussi par la maîtrise et la résolution des dysfonctionnements de la justice ; même si l'on peut tenter de réduire les délais ou d'améliorer certains processus, il n'en reste pas moins que des dysfonctionnements peuvent exister ou se révéler : des enquêtes d'opinion peuvent permettre de mesurer la satisfaction des citoyens à l'égard de leur système judiciaire, mais il faut prendre les résultats avec beaucoup de précaution, compte tenu des conditions dans

lesquelles elles sont parfois effectuées. L'étude a souhaité privilégier un aspect particulier, celui du traitement des plaintes des justiciables ; elle a montré que les termes reflétaient parfois des réalités fort différentes, mais aussi que, lorsque les Etats parlaient bien de la même chose, les réponses apportées variaient considérablement (faut-il faire intervenir un Médiateur, la juridiction elle-même, un Conseil supérieur... ?).

La qualité de la justice repose sur des techniques et des objectifs variables d'un pays à un autre, mais la recherche de l'efficacité du système, tout en garantissant son indépendance, en recourant à des Conseils supérieurs aux compétences élargies, et la restauration de la nécessaire confiance des citoyens en leur justice sont des éléments fondamentaux en Europe.

Introduction

Administrer la justice, est-ce encore administrer ou est-ce déjà juger ? Les pays membres du Conseil de l'Europe ont été amenés à s'interroger sur la réponse à donner à cette question, dans la mesure où le mode d'administration et de gestion du système judiciaire dans son ensemble et celui des juridictions en particulier qui sont retenus témoignent du modèle choisi, donc de la nature des relations que ces Etats souhaitent établir entre la justice et les autres pouvoirs et institutions. L'exploitation de la base de données de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a permis d'effectuer une étude d'ensemble des modes d'administration et de gestion des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe. L'objectif de la recherche n'est évidemment pas de donner une lecture exhaustive des mécanismes qui existent dans chaque Etat ; l'idée est au contraire de tenter d'établir une synthèse des données, en dégagant des grands modèles d'administration et de gestion des systèmes judiciaires. Il n'a donc pas semblé essentiel de souligner toutes les nuances qui pouvaient exister dans chaque système ; l'établissement de quelques grands principes, la description de modèles généraux sont mis en évidence ; des lignes directrices européennes en la matière ont été relevées : ainsi est-il constant que l'administration de la justice et la gestion des juridictions ne sont pratiquement jamais considérées de manière unique et pour elles-mêmes ; elles font le plus souvent partie d'une démarche globale, conduisant à s'interroger sur l'efficacité ou la qualité de cette administration ou de cette gestion, au regard de l'attente des justiciables ou, plus généralement, au regard de la fonction que l'on souhaite voir occuper par la justice dans un Etat de droit ; elles peuvent également être sources de questionnement au regard de la recherche de la performance : tel mécanisme ou telle méthode de gestion est-il (elle) de nature à renforcer un management efficace ou la qualité de la justice ?

La diversité des pays étudiés ne permet bien sûr pas de retenir une grille de lecture totalement uniforme. Certains Etats ne sont qu'au début d'un processus de réflexion, ils prennent conscience progressivement de l'utilité du choix d'un mode de gestion, mais ils sont en général préoccupés par des problèmes plus spécifiques (lutte contre la corruption, affirmation de garanties d'indépendance des juges...). Il ne peut donc exister de modèle unique en Europe, les choix effectués étant largement tributaires de considérations historiques, politiques, sociales, économiques... propres au pays considéré. La structuration même de la justice et de l'Etat est un élément à prendre en compte : le modèle ne peut être le même dans la Fédération de Russie et en Andorre ou à Saint-Marin, en Azerbaïdjan et aux Pays-Bas ; le nombre de juridictions est différent, les relations entre les juridictions également, le niveau budgétaire et les priorités ne peuvent qu'être largement distincts. Mais même entre pays comparables, ceux par exemple qui n'ont pas subi de remises en cause brutales ou de transitions difficiles, les approches varient car les conceptions administratives ne sont pas identiques, les priorités et la part budgétaire consacrée à la justice non plus.

Les grands principes et les grands modèles dégagés ne peuvent donc être que généraux ; ils donnent ainsi un reflet des systèmes d'administration et de gestion, mais ils permettent aussi de dégager les préoccupations des Etats. On note l'attrait pour un modèle donné, surtout orienté vers une forme de *new public management* appliqué à la justice ; mais les considérations financières et budgétaires ne sont pas seules à jouer un rôle important. La légitimité de la justice passe aussi par la prise en compte des justiciables, comme pour tout service public. On voit ainsi apparaître des réflexions sur le traitement des plaintes des justiciables à l'égard de certaines questions spécifiques, soit relatives à la durée des procédures, ce qui est un problème d'administration et de gestion du système judiciaire mais concerne sans doute plus directement le justiciable lui-même, soit relatives au comportement d'un magistrat ou au fonctionnement global du système. Le traitement de ces plaintes conduit souvent la juridiction ou le système dans son ensemble à trouver des solutions ou des réponses, qui ne peuvent être construites qu'à partir des principes d'administration et de gestion ; savoir de quelle autorité ou institution relève une plainte impose de connaître exactement l'organigramme de l'institution judiciaire, les relations qu'elle entretient avec d'autres institutions, comme les médiateurs ou ombudsman, et également avec les conseils supérieurs de la justice ou les ministères concernés, le tout en ayant toujours présente à l'esprit l'exigence d'indépendance de la justice.

On soulignera enfin que la notion même d'administration de la justice pose problème. Ses contours sont difficiles à identifier avec précision, car chaque Etat, là encore, possède ses particularités et seule une étude d'ensemble, spécifiquement consacrée à cette question, permettrait d'établir une typologie pertinente. Ainsi est-il pratiquement impossible, à moins d'étudier chaque procédure de chaque pays et de chaque ordre de juridiction s'il en existe plusieurs, de déterminer les frontières de l'administration de la justice et de l'acte de jugement ; or une typologie des mesures serait indispensable pour apprécier l'étendue des compétences administratives et gestionnaires de chaque président de cour ou, de manière plus large, de chaque chef de juridiction. La seule tendance à souligner est, semble-t-il, la prise de conscience du lien entre les deux aspects, et la nécessité de différencier ces mesures pour identifier les contrôles possibles, dans le respect de l'indépendance et de l'impartialité des juges.

L'étude met en évidence la volonté que la justice, comme toute institution chargée d'une mission d'intérêt général, rende des comptes, soit globalement pour l'utilisation des deniers publics, soit, de manière plus ponctuelle ou en tout cas plus encadrée, pour ses dysfonctionnements, administratifs ou non, en fonction de la frontière retenue. Le concept d'administration de la justice est donc à géométrie variable ; mais la recherche ne peut, pour l'instant, répondre à une question importante : où s'arrêtent l'administration et la gestion de la justice, où commencent la procédure et le jugement ?

I) L'administration au service d'une qualité présupposée : une relation complexe entre administration et justice

L'administration peut se présenter classiquement comme un ensemble d'organes, de structures, d'agents, placés sous l'autorité du gouvernement et chargés d'accomplir des tâches animées par l'intérêt général¹. La justice se définit quant à elle de par la fonction qu'elle remplit au sein d'un Etat, à savoir celle de résoudre des litiges sur la base d'un droit préétabli. D'un point de vue plus organique, la justice est l'ensemble des institutions revêtant le plus souvent une forme juridictionnelle, chargées de remplir cette mission fondamentale dans un Etat de droit. Selon une première approche donc, administration et justice entretiennent des relations sémantiques très ténues confinant même à l'interdépendance². Pourtant, si l'on s'attarde un instant sur la combinaison de ces deux entités bien distinctes, des difficultés surviennent en ce qu'il est constant d'affirmer que la justice a parfois du mal à composer avec les impératifs de l'administration³.

L'analyse de cette combinaison sémantique fera alors apparaître la distorsion du lien, pourtant évident selon une approche organique, entre administration et justice. Toutefois, si l'on retient une approche plus fonctionnelle de l'administration, il est possible d'envisager un moyen de transcender cette contrariété originelle, administration et justice, dans une perspective de recherche de la qualité de la justice, pouvant agir de concert.

A) La distorsion classique du lien entre administration et justice au nom de l'indépendance

Il est difficile de dessiner les contours de ce que recouvre l'expression « administration de la justice ». Si l'on s'attache à la dimension organique de ladite expression, seront alors visées les institutions habilitées, par des normes préétablies (constitution, lois ordinaire ou organique) à rendre la justice mais aussi, dans une perspective plus générale, tous les

¹ Cette approche classique, voire « approximative », de l'Administration (cf. Gilles Guglieni, *Dictionnaire de la culture juridique*, ss. dir. de D. Alland et S. Rials, Lamy-PUF, éd. 2003, p 26) ne permet pas, selon J. Chevallier, de décrire le caractère nécessairement « subordonné » de l'Administration, laquelle peut constituer un « instrument d'action au service d'un pouvoir politique perçu comme différent et supérieur », J. Chevallier, *Sciences administratives*, PUF, 3^e éd. (2002), p 72.

² « Les relations entre la justice et l'administration sont réciproques. La justice contrôle l'administration (...). Mais à l'inverse, la justice a besoin de l'administration pour fonctionner : les juges se bornent à trancher des litiges (« au nom de la République ») ; l'exécution concrète de leurs décisions dépend du concours de la force publique, c'est-à-dire de l'administration (...). Comme le législateur, le juge doit passer par l'administration pour assurer la mise en œuvre de ses décisions » (J. Chevallier, op. cit., p 93).

³ H. Pauliat, *L'administration de la justice dans les institutions françaises*, in « L'éthique des gens de justice », PULIM 2001, p 75.

organes habilités non plus à rendre la justice, mais bien à la « gérer » (ministères, conseils supérieurs de justice...). Cette première dimension doit cependant composer avec une seconde, plus fonctionnelle, laquelle permet, en somme, de définir l'administration de la justice comme l'ensemble « des moyens humains, en personnel, en finances, etc. qui permettent le fonctionnement de la justice »⁴. En définitive, selon ce double aspect, définir l'administration de la justice revient à considérer un ensemble de matériaux nécessaires à l'organisation, la structuration mais aussi au fonctionnement de la mission dévolue à la justice. Il convient de noter au passage que, selon une conception européenne de l'administration de la justice, cette dernière se présente d'avantage comme l'ensemble des procédés gravitant autour du procès, ce qui témoigne d'une approche strictement fonctionnelle de l'administration de la justice, confinant celle-ci à son activité purement juridictionnelle⁵. Le problème serait alors de déterminer le positionnement stratégique de l'administration, laquelle se situe à la croisée entre organisation et fonctionnement et ce surtout si la « bonne » administration apparaît de plus en plus comme une véritable exigence⁶.

⁴ H. Pauliat, *L'administration de la justice dans les institutions françaises*, op. cit., p 75.

⁵ CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal, Gonzalez et al. c. France*, Rec. 1999-VII ; AJDA 2000, p 533, chron. J.-F. Flauss ; RTD civ. 2000, p 436, note J.-P. Marguenaud ; *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, PUF, 4^e éd. (2007), p 287 s. : « si en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de droits en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige » ; la Cour européenne des droits de l'homme semble ainsi assimiler administration de la justice et administration du procès, alors même que les principes procéduraires, tels que définis à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, doivent être conciliés avec des exigences nouvelles de rapidité, de gestion des flux, voire d'économie de la justice ; pour ces éléments, cf. M.-L. Cavrois, H. Dalle et J.-P. Jean, *La qualité de la justice*, La documentation française, 2002 ; J.-P. Jean et H. Pauliat, « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *D.* 2005, n° 9 p 598. Cette position européenne est à rapprocher de la position du Conseil constitutionnel français : 224 DC du 23 janvier 1987 *Conseil de la concurrence* : « lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé », cf. L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, D. 13^e édition (2005), n° 38, p 667 ; H. Pauliat, « Les différents modes d'administration de la justice en Europe et au Québec et leur influence sur la qualité », in *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, dir. par M. Fabri, J.-P. Jean, P. Langbroek, et H. Pauliat, p 23 s.

⁶ « La bonne administration de la justice et la gestion efficace des tribunaux sont une condition essentielle au bon fonctionnement du système judiciaire et exigent, entre autres, des crédits budgétaires adéquats », Res(2002)-12 du Conseil de l'Europe établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ; plus

Il n'en reste pas moins vrai que l'alternative présupposée par la double dimension de l'administration de la justice, balancée entre l'organisationnel et le fonctionnel, est à l'origine, au sein du système judiciaire, d'un « conflit de territoire » entre, d'un côté, ce qui relève de l'« administratif » pur et de l'autre du juridictionnel⁷. Les Etats ont alors plusieurs façons de régler ce différend⁸. Certains pays préconisent la solution « indépendantiste » en ce qu'un juge doit se contenter de juger et non d'administrer, la frontière entre l'administratif et le juridictionnel existant bel et bien, le juge n'étant pas un administrateur. La Finlande et la Bulgarie en sont l'exemple⁹. A cette conception « séparatiste » s'opposerait une autre approche, qui engloberait sous une même matière le juridictionnel et l'administratif dans la mesure où, du montant des moyens budgétaires alloués, dépendrait la qualité de l'activité juridictionnelle ; cette conception génère alors une répartition peu lisible des responsabilités au sein même d'une juridiction entre les différents « protagonistes » : président de juridiction, procureur et greffier. Au Pays-Bas par exemple, les juridictions sont administrées par un comité lequel se compose du Président de la juridiction, des vice-présidents en chef mais aussi d'un administrateur qui joue le rôle de directeur de cette dernière. En Belgique, le rôle d'administrateur de la Cour revient au greffier en chef. La France connaît une situation marquée de complexité : sont responsables de la gestion de la juridiction les chefs de cour, mais ces derniers doivent s'appuyer sur un Service d'administration régionale et sur le service du greffe. Il apparaît en définitive difficile, au regard de ces différents modèles, de déterminer des standards de qualité, chaque Etat ayant sa propre conception de la meilleure façon d'administrer une juridiction. Mais lorsque cette dernière est partagée entre plusieurs responsabilités, un effort de clarification est à fournir de manière à ce que fonctions administratives et juridictionnelles ne se superposent pas et ne paralysent ainsi le fonctionnement général de la juridiction.

Quoi qu'il en soit, et au-delà de ces quelques considérations liminaires très générales, évoquer l'administration de la justice, c'est évoquer une administration d'« arrière-plan » tournée vers un seul objectif : garantir la réalité et l'efficacité de principe fondamental d'organisation et de

généralement, cf. J. Chevallier : « Le postulat selon lequel la gestion publique, placée au service de l'intérêt général, ne pouvait être mesurée en termes d'efficacité a fait place à l'idée que l'administration est tenue, tout comme les entreprises privées, d'améliorer sans cesse ses performances et d'abaisser ses coûts ; elle est sommée de remplir ses missions, dans les meilleures conditions possibles, en veillant à la qualité de ses prestations et en utilisant au mieux les moyens à sa disposition », J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Droit et Société 2003, p 66.

⁷ Pierre Lampué, « La notion d'acte juridictionnel », *RDP* 1946, p 5 s ; cf. L.-M. Raingeard de la Blétière, « Peut-on adapter l'administration aux finalités de la justice ? », *RFAP*, n° 57 p 61 s.

⁸ H. Dalle, « Administration de la justice et acte juridictionnel », in *L'éthique des gens de justice*, PULIM 2001, p 93 s.

⁹ Position envisagée par l'Italie et l'Autriche.

fonctionnement de la justice qu'est le principe d'indépendance ; l'administration de la justice se présenterait alors comme un panel plus ou moins large de garanties.

L'administration de la justice repose en effet tout d'abord sur une garantie normative, et ce au plus haut degré de la hiérarchie des normes, en ce que la totalité des Etats européens consacrent l'indépendance de la justice dans leur texte constitutionnel. L'indépendance de la justice est de ce fait affirmée dans toutes les Constitutions d'Europe¹⁰. La formulation d'un tel principe peut toutefois varier d'une Constitution à l'autre. Si les Constitutions de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie, de la Belgique, ou encore de la Roumanie garantissent l'indépendance des juges ou des magistrats, lesquels ne sont soumis qu'à la loi, les Constitutions portugaise et polonaise garantissent de façon plus générale l'indépendance des tribunaux. La Croatie quant à elle évoque l'indépendance du pouvoir judiciaire. En France, le principe d'indépendance de la justice n'est affirmé que de manière empirique par l'intermédiaire de la garantie institutionnelle du rôle du Président de la République¹¹. D'une manière générale là encore, l'indépendance de la justice revêt le plus souvent la forme d'une protection statutaire au détriment d'une dimension fonctionnelle¹².

Mais là n'est pas l'essentiel. Plus importante est la question de la protection organique de l'indépendance de la justice par le développement notable du rôle des Conseils supérieurs de justice¹³. Toute interrogation sur l'administration de la justice et donc sur l'étendue de l'indépendance de cette dernière, passe inévitablement par une analyse des différents rôles des organes de « régulation » que sont les Conseils supérieurs de justice ; de tels conseils tiennent une importance variable ce qui n'est pas sans générer des problèmes de lisibilité dans la répartition des compétences administratives en la matière. Différents modèles peuvent alors être

¹⁰ T. S. Renoux, « Les fondements juridiques – constitutionnels et législatifs – de l'administration de la justice et de l'organisation judiciaire », in *L'administration de la justice et la gestion des tribunaux*, colloque Bordeaux, juin 1995, organisé par le Conseil de l'Europe, Documents du Conseil de l'Europe, p 15 s.

¹¹ Art. 64 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » ; cf. Jorge Mendes Constante, « La place de la justice dans la société. La justice et la conception française de la séparation des pouvoirs », *Les cahiers français*, n° 334, p 19 s., H. Solus et R. Perrot, *Droit judiciaire privé*, S. 1961, T. I., p 473 et s. La Constitution arménienne du 5 juillet 1995 définit de la même façon l'indépendance de l'autorité judiciaire à l'article 94.

¹² Seule la Constitution hellénique semble consacrer l'indépendance dans son volet fonctionnel : article 87-1. : « La justice est rendue par des tribunaux constitués de magistrats du siège qui jouissent d'une indépendance tant fonctionnelle que personnelle ». Il faut noter au passage que la Cour européenne des droits de l'homme s'attache au caractère fonctionnel de l'indépendance de la justice ce qui ramène, en définitive, à une appréciation sur l'impartialité du juge, CEDH 24 mai 1989, *Hauschildt c. Danemark*, GACEDH, éd. 2007, p 313.

¹³ Terme volontairement générique du fait d'une hétérogénéité des appellations.

élaborés¹⁴, fondés sur une répartition des tâches administratives plus ou moins étendue : le modèle unitaire et centralisé, le modèle décentralisé ou « concurrentiel », et le modèle « autonome », suivant en cela, en quelque sorte le polymorphisme étatique¹⁵.

Dans le cadre d'un modèle dit « unitaire », l'administration de la justice ressort de la compétence exclusive du ministère de la justice. Il n'existe donc aucun Conseil supérieur sous quelque forme que ce soit¹⁶ et ce alors même que le principe d'indépendance de la justice est solennellement affirmé dans le texte de valeur constitutionnelle. Selon ce premier modèle, l'administration du système judiciaire (gestion du corps des magistrats et répartition des ressources budgétaires) constitue un monopole gouvernemental, ce qui n'est pas sans rappeler une conception plus fonctionnaliste de la séparation des pouvoirs, la justice restant une fonction de l'Etat et donc fortement liée au pouvoir exécutif¹⁷.

Le deuxième modèle plus « décentralisé », voire parfois « concurrentiel » car plus intermédiaire en somme, assure un certain partage de l'administration de la justice entre deux entités distinctes à savoir, d'une part, le ministère de la justice qui semble conserver toutefois l'essentiel des prérogatives en la matière et un éventuel Conseil supérieur d'autre part. Ce modèle est alors retenu par une large majorité des Etats européens ; son caractère médian génère parfois des problèmes de répartition des compétences entre ministère et Conseil supérieur et donc un resserrement des compétences au profit du premier mais peut, à l'inverse, favoriser l'émergence de missions particulières au bénéfice des seconds. Dans la plupart des cas, la répartition des compétences administratives entre Ministères de la justice et Conseils supérieurs de justice se montre assez défavorable pour ces derniers, en ce sens que de tels organismes se voient pourvus de compétences traditionnelles assez minces, réduites à la

¹⁴ Sur ces questions, voir notamment *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, dir. par T.-S. Renoux, La documentation française, 1999 ; J.-F. Kriegk, « Les Conseils supérieurs de justice, clef de voûte de l'indépendance judiciaire ? (examen comparatif à partir de critères internationalement reconnus) », *D.* 2004 n° 30, p 2166 s.

¹⁵ Etat unitaire, décentralisé ou non, régional et fédéral.

¹⁶ Autriche, Bosnie-Herzégovine, Islande, Luxembourg, Suisse (au niveau fédéral uniquement).

¹⁷ Ce qui peut être générateur de certaines difficultés au regard d'instruments internationaux tels que la Charte européenne sur le statut des magistrats, laquelle dispose dans son point 1.3 : « Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci. »

seule gestion du corps des magistrats¹⁸, voire parfois pour les seuls magistrats du siège¹⁹. Cette mission originelle revient alors à gérer la carrière des magistrats, tout en maintenant l'assurance de garanties traditionnelles d'indépendance relatives à la nomination, l'avancement, la discipline et la formation professionnelles ; les compétences en matière administrative et financière et plus généralement politique relèvent de la seule compétence du ministère.

Cette répartition assez inégalitaire de l'administration de la justice et apparemment hermétique peut toutefois laisser s'infiltrer un certain particularisme à la faveur, cette fois-ci, des Conseils supérieurs de justice. En Arménie par exemple, le Conseil judiciaire est compétent pour formuler des recommandations à l'égard des programmes de formation des magistrats, il peut en outre donner son avis sur les remises de peine consenties par le Président de la République²⁰. En Belgique, le Conseil Supérieur de justice, dont la naissance est liée en partie à l'accord « *Octopus* » faisant suite à la fameuse affaire « *Dutroux* », est compétent pour émettre des avis et propositions relatifs au fonctionnement et à l'organisation des juridictions²¹. Il est, dans le même esprit, chargé d'une mission d'audit et de contrôle général des cours mais il est surtout compétent à l'égard des suites à donner aux plaintes concernant le fonctionnement des juridictions²². La Constitution espagnole fait du Conseil général du pouvoir judiciaire l'organe principal de gouvernement de celui-ci²³. En Turquie, la Constitution prévoit que le Conseil supérieur des juges et des procureurs « statue sur les propositions émanant du ministère de la justice en matière de suppression de tribunaux ou de postes de juges ou de procureurs et de modification de la compétence territoriale des tribunaux »²⁴.

Cette répartition peu lisible des compétences administratives peut enfin générer certaines évolutions du fait d'un manque de clarté et qui vont justement dans le sens d'une clarification. Cette hypothèse semble se confirmer en Bulgarie où le Conseil supérieur judiciaire²⁵ apparaît comme le principal détenteur des prérogatives administratives à l'égard du système judiciaire. Il détient à ce titre des compétences budgétaires importantes : il

¹⁸ Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Croatie, Estonie, France, canton de Genève, Italie, Lituanie, Norvège, Moldavie, Pologne, République tchèque, Russie, Slovaquie, canton de Tessin, et Ukraine.

¹⁹ Macédoine et Slovénie.

²⁰ Art. 95 de la Constitution.

²¹ La Constitution de la République du canton de Genève de 1847 prévoit, dans son article 135-2, que « le Conseil supérieur de la magistrature veille au bon fonctionnement des tribunaux et notamment à ce que les magistrats de l'ordre judiciaire exercent leur charge avec dignité » ; la Constitution de la République et canton de Tessin, dans son article 79, prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature exerce un devoir de vigilance à l'égard des magistrats.

²² Cf. infra, p 15.

²³ Art. 122-2 de la Constitution de 1978.

²⁴ Art. 159 al. 2 de la Constitution de 1995.

²⁵ Art. 130 de la Constitution de 1991.

peut préparer le projet de budget du pouvoir judiciaire afin de le présenter en Conseil des ministres. Les réformes engagées en 2002 et 2003 semblent aller dans le sens de ce mouvement de « décentralisation » plus poussée ce qui ne va pas forcément vers une réelle clarification du partage des fonctions administratives entre ministère et conseil supérieur. De plus, les réformes votées ne sont pas toujours appliquées immédiatement et dans l'esprit qui a présidé à leur élaboration.

Au total, le modèle intermédiaire ou « décentralisé » se caractérise nettement par une absence de lisibilité dans la répartition des rôles dévolus au ministère et aux conseils supérieurs de justice ; la balance penche le plus souvent du côté ministériel, lequel conserve, dans la majorité des cas, la compétence de « droit commun » en matière organisationnelle, les conseils supérieurs exerçant alors une simple compétence d'attribution. Ce modèle médian se caractérise également par l'hétérogénéité de ses « adhérents » en ce sens qu'il peut offrir parfois certaines particularités. L'on doit malgré tout noter une certaine tendance, et l'exemple bulgare de le confirmer, au renforcement des compétences gestionnaires des Conseils supérieurs.

Il est possible enfin de déterminer l'existence d'un troisième modèle dit « autonome » ou plus gestionnaire au sein duquel le Conseil supérieur dispose de compétences plus larges à la fois dans le domaine de la gestion du corps de magistrats, mais également dans le domaine de la gestion de l'organisation et du fonctionnement des juridictions. Participent de ce modèle les pays comme le Danemark, la Hongrie, l'Irlande et les Pays-Bas, et à un moindre degré, la Suède : le système suédois est peu déconcentré. Une autorité administrative, l'Administration nationale des cours et tribunaux, est chargée de la gestion des juridictions ; son rôle est cependant limité : elle s'assure de la meilleure répartition possible des moyens entre les cours et tribunaux.

Au Danemark, le gouvernement s'est vu retirer à partir de 1998 ses prérogatives en matière d'administration de la justice au profit d'un organe indépendant des deux autres pouvoirs : la Commission des tribunaux et cours. L'organe essentiel en matière d'administration – le « Board of governors » – une fraction de cette commission, est le principal responsable de l'administration (préparation des budgets et distribution des fonds aux juridictions). Le conseil judiciaire des Pays-Bas a lui, en charge la gestion quotidienne des cours. Dans le cadre de cette mission, il dispose des mêmes prérogatives que le « Board of governors » danois en matière budgétaire. Le conseil judiciaire néerlandais est en charge en outre d'une mission tout à fait spécifique de modernisation de la qualité des juridictions de façon à en garantir la réelle efficacité, à tel point qu'il peut être présenté comme le véritable régulateur du système judiciaire en ce qu'il participe concrètement à l'amélioration de la qualité de ce dernier²⁶.

²⁶ En Irlande, le « Court Service » est responsable de la gestion des cours et tribunaux et est alors compétent pour déterminer des objectifs et les moyens d'y parvenir. Il contribue ainsi, lui aussi, à l'amélioration de la qualité de la justice ; il se

Ces différentes approches conduisent alors à s'interroger sur un resserrement du lien entre administration et justice, dans une perspective d'amélioration de la qualité du système judiciaire.

B) Un resserrement possible des liens entre administration et justice au nom de l'efficacité

Aux termes de cette première approche de l'administration de la justice, il semblerait que deux véritables modèles se détachent, entretenant deux conceptions différentes de la qualité de la justice. Selon un premier modèle (largement pratiqué dans les pays d'Europe du Sud), la qualité de la justice reste attachée à la qualité du seul magistrat en tant que personne et donc à la préservation de son indépendance, en conséquence de quoi les Conseils supérieurs ne disposent que de compétences de gestion du corps de magistrats. Selon un second modèle (pratiqué surtout dans les pays d'Europe du Nord), la recherche de la qualité de la justice passerait plus par l'amélioration du système judiciaire dans son ensemble. Suivant cette perspective, les Conseils supérieurs semblent œuvrer avec une acuité particulière dans le sens d'une véritable recherche de l'amélioration de la qualité de la justice par la concrétisation de l'idéologie générale de recherche de la performance, de l'efficacité notamment par la mesure de l'activité judiciaire. En définitive, il semblerait que le modèle « autonome » soit le modèle à retenir en ce qu'il constituerait l'environnement le plus favorable à la réception des instruments nécessaires à l'accomplissement d'une démarche qualité laquelle se situe dans une perspective européenne²⁷. Ce second modèle apparaît véritablement comme le référent, d'autant plus que le Conseil consultatif des juges européens vient de remettre un avis pour 2007²⁸ dans lequel il préconise un ensemble de solutions empruntées plutôt au modèle « autonome ». Le Comité consultatif estime à cet effet que le Conseil de la justice doit avoir pour fonction de protéger l'indépendance à la fois du système judiciaire et de chaque juge, et de garantir, dans le même temps, l'efficacité et la qualité de la justice conformément à l'article 6 de la CEDH afin de renforcer la confiance des usagers dans la justice. A ce titre, le Comité poursuit en affirmant que le Conseil de la justice devrait avoir un large éventail de tâches lui permettant de protéger et de promouvoir l'indépendance judiciaire et l'efficacité de la justice, tout en veillant à éviter les conflits d'intérêts lors de l'accomplissement de ces différentes tâches. En outre, le Comité considère que le conseil de justice doit s'impliquer activement dans le travail d'évaluation de la qualité de la justice et dans la mise en œuvre des

produit la même chose en Hongrie où il appartient au Conseil national de la justice de gérer le budget de la justice et de contrôler l'activité des juridictions.

²⁷ J.-P. Jean et H. Pauliat, « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *D.* 2005, n° 9 p 598.

²⁸ Avis n° 10 (2007) du Conseil consultatif de juges européens à l'attention du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société, disponible sur le site du Conseil de l'Europe.

techniques destinées à assurer l'efficacité du travail du juge. De surcroît, le Conseil de la justice devrait avoir des compétences financières étendues concernant la négociation et l'administration du budget de la justice ainsi que des compétences concernant l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice. Le Comité conclut en affirmant qu'il convient d'encourager la coopération entre les Conseils de la justice aux niveaux européen et international.

Comparaison n'est peut-être pas raison, mais l'évolution de l'organisation des systèmes judiciaires semble suivre celle des formes juridiques de l'Etat. Il est rare en effet de trouver en Europe un système strictement unitaire où le Ministère de la justice dispose du monopole normatif en matière d'administration de la justice. Au contraire le modèle décentralisé paraît constituer le principal modèle. Mais il s'ensuit un problème de lisibilité dans le partage des tâches, ce qui génère un processus variable d'un Etat à l'autre d'« autonomisation », pouvant déboucher sur la consécration d'une réelle autonomie de gestion (modèle « autonome »). Or si le processus venait à se confirmer, catalysé de surcroît par les plus hautes instances européennes, ne pourrait-on pas envisager un modèle encore plus autonome, poursuivant en cela l'analogie avec les différentes formes de l'Etat, un modèle « fédéral », de manière à consacrer réellement l'existence d'un pouvoir judiciaire véritablement indépendant des autres, une réelle et lisible répartition des compétences suivant une concrétisation effective de la subsidiarité ? Car qui mieux que la justice peut administrer la justice ?

Il convient en définitive de ne plus voir dans l'administration un carcan au sein duquel aucun processus de modernisation ni de rationalisation ne serait envisageable. Au contraire doit-on voir en l'administration un « instrument » au service de la justice, capable de servir de support à toute démarche allant dans le sens d'une recherche continue de l'amélioration de la qualité du système judiciaire²⁹.

Ainsi, l'administration de la justice peut-elle être facteur d'innovation ; de « frein » à toute volonté de modernisation, elle passe à un rôle de « catalyseur » et de révélateur d'innovations.

²⁹ J.-P. Jean, « Justice. Quels modes d'administration et d'évaluation pour un service public complexe qui doit rendre des décisions en toute indépendance ? », in *The Challenge of Change for Judicial Systems*, dir. par M. Fabri et Ph. M. Langbroek, IOS Press 2000, p 47 s. ; S. Renaud, « Amélioration de la qualité de la justice : difficultés théoriques et pratiques », *RRJ* 2002 n° spéc. p 2211.

II) L'administration de la justice, support d'une qualité recherchée : un dialogue rétabli entre justice et citoyens

L'administration de la justice est désormais conçue comme un outil ; elle fait l'objet de réflexions nombreuses, pour tenter de déterminer de quelle manière la justice peut rendre au mieux le service qu'elle doit aux citoyens. Elle est donc considérée comme vecteur ou support de techniques nouvelles, permettant de renforcer sa légitimité, sa transparence, tant à l'égard des citoyens « utilisateurs » que des professions judiciaires qui collaborent avec elle (avocats, avoués...). La recherche de l'efficacité et de la qualité contraint les pouvoirs publics et les professionnels de la justice à concevoir des mécanismes innovants de gestion et d'administration, pour répondre aux mieux aux contraintes qui sont imposées et aux demandes qui sont formulées. Ces techniques ont été plus longues à s'implanter dans le domaine de la justice qu'au sein d'autres institutions ou services publics, simplement parce que l'on considérait qu'elles pouvaient être largement incompatibles avec sa mission. Ainsi la contractualisation apparaît-elle de manière très récente dans certains pays ; la culture de l'évaluation s'installe, mais de manière inégale, et surtout dans des conditions fort différentes selon les Etats.

A) La mise en place de techniques inspirées du management par la qualité

Ces techniques sont essentiellement la contractualisation et l'évaluation.

1) Une diversité logique des domaines et des fonctions de la contractualisation.

La contractualisation est sans doute la technique principalement utilisée pour mettre en évidence le nouveau type de relations qui doit s'instaurer entre les cours et les tribunaux, d'une part, et les instances chargées d'allouer les fonds, de l'autre (ministères de la justice, conseils supérieurs ou autres institutions). Cette contractualisation entraîne une nécessaire réflexion au sein des juridictions, particulièrement visible dans les pays qui pratiquent une certaine décentralisation de leur système judiciaire. Elle renforce ainsi la transparence de ces relations et évite en principe un reproche tiré de l'atteinte à l'indépendance de la justice. Elle s'accompagne dans ces pays d'une logique de résultats ; le contrat est ainsi établi entre les instances nationales et la cour, pour parvenir à un certain nombre d'objectifs définis en fonction de l'état de la juridiction à un moment donné, des moyens dont elle dispose et des possibilités ou marges d'amélioration qu'elle peut espérer. Mais la contractualisation ne sert pas que dans ce type de relations ; elle est utilisée, mais, au regard des données de la CEPEJ, de manière moins fréquente, dans les relations entre les avocats et les magistrats, donc entre professionnels de la justice. La France a ainsi insisté sur les contrats de procédure mis en place, c'est-à-dire sur la technique qui permet aux juges et aux conseils des parties de décider du

calendrier de la procédure, dès la première audience. Ce mécanisme permet donc d'espérer une réduction des délais de jugement des affaires, mais surtout une prévisibilité de cette durée ; elle rend ainsi le demandeur et son conseil plus largement acteurs de leur dossier, ou en tout cas participant à la maîtrise du dossier, la collaboration entre avocats, magistrats et « usagers » étant ainsi renforcée. Le Danemark utilise la technique contractuelle dans une perspective comparable : ainsi la cour peut-elle convenir avec les parties et leur conseil, lors de l'instance préliminaire, des modalités selon lesquelles va se dérouler la suite de la procédure. La Finlande et l'Islande développent de telles possibilités, avec semble-t-il un formalisme moins accentué. Mais l'idée est également de rendre la procédure plus transparente, en tout cas plus aisée. La Norvège admet le mécanisme contractuel pour réduire les délais prévus par la loi si les parties en sont d'accord. Si des tentatives sont également effectuées en Albanie, il apparaît qu'elles sont plus administratives que légitimantes, si l'on ose les termes ; en effet, les magistrats se contentent de déterminer les dates des audiences ultérieures, mais aucun engagement ne formalise ces données ; elles ont donc une vocation d'information et non de collaboration.

Certains pays ne développent pas du tout la technique contractuelle³⁰, soit parce qu'ils estiment qu'elle n'est pas compatible avec la justice, soit parce qu'ils soulignent que seule la maîtrise totale de la procédure par la juridiction est conforme à l'intérêt des citoyens. Néanmoins, la contractualisation peut aussi toucher d'autres domaines, comme les relations directes entre la justice et le justiciable ; ainsi les Pays-Bas et l'Allemagne connaissent-ils les peines négociées ; il en est de même, mais à un moindre degré, de l'Italie et de la France ; l'administration de la justice englobe alors l'exécution de la décision. Il s'agit ainsi de mesures d'exécution de la justice, mais destinées à améliorer le fonctionnement du service public, donc sa qualité.

La contractualisation est ainsi une première technique utile à l'administration de la justice dans une démarche qualité ; elle aura nécessairement tendance à se développer puisque plusieurs Etats s'engagent dans des démarches de numérisation de documents de justice. Ils seront donc obligés de recourir au contrat, ne serait-ce que pour déterminer l'organisme de confiance, l'organe certificateur, mais aussi pour définir avec précision ce qui peut faire l'objet d'une dématérialisation et d'une numérisation, quels sont les bénéficiaires de ce système (avocats, justiciables, autres juridictions nationales ou européennes...), quelles en sont les limites (les interconnexions de fichiers sont-elles autorisées,

³⁰ Arménie. Les délais sont fixés en Autriche de manière discrétionnaire par les juridictions, en application des textes. La Pologne précise qu'il n'y a pas d'espace pour une discussion contractuelle ; l'administration et la gestion de la justice, au sens de gestion des procédures et des affaires, appartiennent totalement aux juridictions. Ce pays n'écarte pour autant pas toute hypothèse de discussion entre les parties, leur conseil et les juges. Il n'existe donc pas de formalisation, ni d'engagement réciproque, mais une simple prise en compte des demandes de chacun.

jusqu'où ?). Le système est alors fait pour instaurer la confiance au sein et entre les différents systèmes judiciaires européens. Mais d'autres techniques, liées à la recherche de la qualité, existent ; tel est le cas de l'évaluation.

2) Une préférence marquée pour l'évaluation collective de la justice

Pour apprécier la qualité de la justice de manière rationnelle, il convient de déterminer des mécanismes fiables d'évaluation. De très nombreux pays européens décrivent ainsi certains processus généraux, qui doivent permettre de définir des critères, des grilles d'analyse. Toute approche subjective n'est pas pour autant absente, mais elle reste, dans certains cas, marginale.

La quasi-totalité des pays européens rendent compte, a minima, par un rapport annuel d'activité. Seules l'Estonie, la Géorgie, la Grèce indiquent ne pas pratiquer ce qui s'apparente, bien souvent, à une remontée d'informations. Cette obligation de remise d'un rapport annuel n'est pas pour autant perçue comme un critère de performance ; il s'agit d'un bilan de l'activité de la cour ou de la juridiction au cours de l'année écoulée, ce qui n'empêche pas de nombreux pays de construire des bases de données sur les nombres de cas entrants ou sortants, les flux d'affaires... pour maîtriser davantage le temps et les délais.

Mais il est intéressant de s'interroger sur l'utilité de ce rapport : qui effectue le rapport ou qui établit les données, à quelle autorité est-il transmis, qu'apporte-t-il et quelles sont les suites à donner ? En ce domaine, les Etats européens se divisent en plusieurs groupes : pour certains, les rapports annuels d'activité et/ou les données statistiques sont adressés au Ministre de la justice (Albanie, Finlande, France, Italie avec la Direction générale de la statistique, Turquie), ou bien au Conseil supérieur de la justice (Andorre, Portugal avec les inspecteurs des services qui dépendent du Conseil supérieur), ou encore à la Cour suprême de l'Etat (Chypre), rarement au Parlement (Saint-Marin), ou à plusieurs autorités à la fois (en Islande, les données statistiques sont adressées à la Cour suprême, au Conseil administratif des Cours et au Ministre de la Justice). Les données en question sont variées : elles peuvent concerner la durée des procédures, le nombre de recours déposés devant la juridiction, le nombre de décisions rendues par la juridiction, le nombre d'affaires en instance, le nombre de recours en appel des décisions (Monténégro, Serbie), la charge de travail des magistrats (Bulgarie, Roumanie), le nombre de décisions exécutées (Espagne) ; au contraire, seules certaines décisions ou catégories de décisions peuvent faire l'objet d'analyses statistiques (Autriche, Danemark pour le suivi du délai dans certaines procédures, Lituanie, Turquie). Les différents Etats n'estiment pas, la plupart du temps, qu'il s'agit d'un processus d'évaluation strictement entendu. Ces rapports et données statistiques se contentent de donner une vue d'ensemble du fonctionnement des cours et tribunaux, d'apprécier la durée des procédures, soit de manière globale, soit de manière spécifique, en fonction des cas, en axant la

description sur les procédures présentant les cas les plus graves comme les crimes ou les viols, ou sur les points mettant en évidence l'évolution des flux.

Il est plus difficile d'apprécier les mécanismes d'évaluation et surtout d'évaluation de la performance du système judiciaire dans son ensemble ou des cours ou juridictions en particulier. Les Etats se divisent ainsi assez nettement sur les modalités de l'évaluation de la performance : qui doit la pratiquer, qui détermine les critères ou indicateurs censés évaluer la performance, comment est-elle pratiquée, et dans quel but ? La définition même de la performance prête à discussion : certains Etats l'entendent comme la suite presque logique de la carrière des magistrats, ils la confondent donc avec l'évaluation professionnelle³¹. Les critères sont évidemment plus classiques, puisque seront appréciées les qualités professionnelles du juge ou du procureur, son aptitude à agir, sa déontologie... il ne s'agit pas pour autant de l'évaluation du système judiciaire ou d'une cour en tant que telle.

Les critères ou indicateurs de performance sont significatifs : la plupart des Etats ont choisi de retenir les standards de la Convention européenne des droits de l'homme et leur application par la Cour européenne. Ainsi range-t-on dans les indicateurs de performance l'indépendance du système judiciaire, l'impartialité des juges (Arménie), le procès équitable, le délai raisonnable (Chypre), la charge de travail des magistrats (Estonie, Lituanie, Russie, la Slovénie étant l'un des rares pays à axer la quasi-totalité de ses indicateurs sur la quantité de travail par magistrat, par juridiction, au regard des flux). La Slovaquie montre un réel effort de précision dans l'appréhension de ces indicateurs ; au-delà de la vérification du respect des principes européens de procédure, elle insiste sur la qualité de la préparation des décisions, la manière dont les journées de procès sont utilisées, les raisons pour lesquelles un procès est suspendu, la dignité de la conduite des juges ; dans bon nombre de cas, ce ne sont que des éléments parmi d'autres. Les pays qui ont le plus développé ces critères et réfléchi sur leur pertinence présentent une grille intéressante en associant des indicateurs liés aux standards européens mais aussi à une dimension économique, tenant compte de l'efficacité et de l'effectivité de la justice. Si l'Autriche, le Danemark, la Hongrie, l'Italie privilégient des indicateurs chiffrés sur le nombre de décisions, d'affaires traitées en les liant avec les délais, la France, en s'appuyant sur la LOLF, a tenté de mettre en place des éléments plus précis : délai moyen de traitement des procédures, nombre d'affaires traitées par magistrat, taux de réponse pénale, taux d'appel ou de cassation... Ces indicateurs sont sujets à critiques mais ont le mérite d'aller au-delà d'une simple analyse chiffrée. De plus, cette approche s'intègre dans une démarche budgétaire et financière globale permettant d'évaluer la performance des politiques publiques. Les Pays-Bas, en se fondant sur le

³¹ On notera que seule la France semble pratiquer le système des primes de performance ou des primes de rendement ; l'Espagne, qui avait tenté l'expérience, y a renoncé devant les conséquences que cela entraînait.

management intégral, valorisent la mesure de la productivité, au moyen d'indicateurs nombreux mais divers. L'Espagne affirme s'intéresser à la célérité et à l'efficacité de la justice, mais les indicateurs restent sommaires. De manière générale, les pays du Nord, y compris la Suède, tendent à mettre en place des indicateurs pour apprécier réellement la performance du système judiciaire, et donc, d'une certaine manière, pour améliorer la perception que peuvent en avoir les citoyens ou plus spécifiquement les usagers de la justice. L'administration de la justice ne présente pas nécessairement de particularités par rapport à d'autres services ou d'autres politiques publiques. Le management est important et doit accroître la productivité et l'efficacité. La France semble retenir une approche différente ; même si des réflexions sont largement engagées sur ce point, l'idée est davantage de justifier des moyens mis sur la justice, augmentation du budget, du nombre de postes de magistrats... Il s'agirait surtout de rendre compte et non pas de gérer une performance. Pour d'autres Etats, les indicateurs sont en train d'être mis en place ; mais souvent, ce sont des indicateurs liés aux standards européens (Bosnie-Herzégovine).

L'évaluation de la performance peut d'abord être le fait d'une autorité indépendante des pouvoirs, en particulier du pouvoir exécutif ; mais il faut différencier selon que c'est cette autorité qui évalue après avoir déterminé les indicateurs ou si elle se contente d'appliquer des critères définis par une autre autorité. Le pouvoir exécutif peut ainsi définir les indicateurs (Finlande, Allemagne, Islande, Slovaquie, Suède), ce peut être le législateur (France, Norvège), ou le pouvoir judiciaire (Hongrie, Pays-Bas, à un moindre degré Roumanie), le législateur et le pouvoir judiciaire (Russie), l'exécutif et le judiciaire (Slovénie), l'exécutif et le législatif (Angleterre et pays de Galles). Souvent, les réponses au questionnaire mêlent plusieurs aspects. Il n'est en effet pas indispensable que ce soit les juges eux-mêmes, soit par leur Conseil supérieur de la justice, soit cour par cour, qui définissent les indicateurs pour que le système judiciaire soit démocratique et performant. La définition peut en effet être le fait du législateur ou du gouvernement, en fonction des contraintes d'ensemble des différentes politiques publiques ; ils peuvent vouloir mettre l'accent sur tel aspect pour encourager au développement de tel aspect de telle politique pénale ou civile. L'administration de la justice et l'évaluation de sa performance ne peuvent donc pas toujours relever de l'autorité judiciaire elle-même. L'important est évidemment que les magistrats et les fonctionnaires qui travaillent avec eux soient associés à la définition de ces critères, pour être en mesure d'apprécier leur pertinence, leur applicabilité. Mais la définition qui reviendrait au seul Conseil supérieur pourrait avoir un impact négatif : comment s'organiserait alors la responsabilité de cette autorité, devant quelle instance ?

Il faut surtout savoir si les indicateurs posés sont en relation avec des objectifs fixés aux cours ou aux juridictions ; en clair, les indicateurs sont-ils fonction de la situation de chaque cour ou sont-ils conçus de manière globale et la conformité à ces indicateurs, donc la vérification de la performance, est-elle associée à des objectifs que les juridictions doivent

respecter ? L'Autriche ne s'est pas engagée dans cette voie ; si des indicateurs assez précis existent, les cours n'ont pas à respecter d'objectifs précis et concrets. La France a défini des objectifs globaux pour les cours, mais elle ne les lie pas avec un plan d'action négocié avec le ministère. L'idée est de rendre des décisions de qualité, dans des délais raisonnables, améliorer l'exécution des décisions pénales, mais sans lier ces objectifs à une programmation annuelle des cours. La Hongrie a également défini des objectifs généraux, comme l'amélioration de la confiance des citoyens dans leur système judiciaire, mais sans établir de relation avec l'octroi des budgets par exemple. Pour la Roumanie, il s'agit avant tout de mettre l'accent sur la lutte contre la corruption, et sur la volonté d'améliorer la confiance en la justice passe par l'éradication de ce phénomène. Mais certains Etats s'engagent (Bosnie-Herzégovine, Slovénie) ou se sont engagés dans la voie de l'élaboration d'un plan annuel pour les cours, dans lesquels elles définissent leurs objectifs, le lien avec les indicateurs, la manière d'atteindre les objectifs, leur budget étant alors alloué en fonction de ces paramètres. L'exemple le plus abouti est sans doute le Danemark. Le juge en charge des fonctions d'administration prépare un plan d'action pour la juridiction ou la cour et doit présenter les objectifs qu'il compte atteindre ; l'administration des cours danoises indique alors les points sur lesquels il est souhaitable d'insister particulièrement dans ce plan d'action.

Mais les techniques d'administration et de management ne doivent pas écarter tout autre mécanisme permettant de rechercher la qualité du système judiciaire ; le corollaire des nouvelles méthodes d'administration et de gestion est l'obligation de rendre compte, l'*accountability*. Le terme n'est pas synonyme de responsabilité, il concerne des domaines plus spécifiques et des hypothèses différentes. Mais il est important de souligner que les justiciables, ou plus largement ceux qui ont à faire ou ont eu à faire à la justice, souhaitent porter des réclamations contre les dysfonctionnements ou les anomalies dans l'administration de la justice. Un tel chantier s'est ouvert depuis peu dans nombre d'Etats ; il a pourtant partie liée avec l'administration de la justice, car il implique que le système judiciaire soit en mesure de se saisir de ces problèmes et de trouver des solutions.

B) Une résolution des dysfonctionnements inhérente à un management par la qualité

Les citoyens semblent se montrer soucieux de la qualité de la justice dans les différents Etats et, dans le même temps, marquent, si l'on en croit certaines enquêtes ou certains sondages³², une relative défiance vis-à-vis

³² V. J.-P. Jean, « Les demandes des usagers de la justice », in M.-L. Cavrois, H. Dalle, J.-P. Jean, *La qualité de la justice*, La Documentation française, 2002, p. 23. Voir aussi J.-P. Jean, « Au nom du peuple français ? La justice face aux attentes des citoyens-usagers », in D. Soulez-Larivière, H. Dalle, *Notre justice ; le livre vérité de la justice française*, Laffont, 2002, p. 103 ; B. François, « Les justiciables et la justice à travers les sondages d'opinion », in L. Cadiet, L. Richer, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, coll. Droit et Justice, 2003, p. 41.

de l'institution. C'est la raison pour laquelle les pays européens tendent à mettre en place des mécanismes de traitement des plaintes des justiciables.

1) La mesure de la satisfaction des citoyens à l'égard de leur système judiciaire

Les opinions que l'on peut recueillir dans telle ou telle recherche³³ sont cependant variées : ainsi les citoyens peuvent-ils mettre en évidence la lenteur de la justice, la complexité de son langage, le caractère excessif de son coût, le caractère inaccessible ou distant de ses professionnels, le manque d'informations disponibles à son sujet, sa faiblesse de communication, la place quasi inexistante des citoyens dans le processus de justice...

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas cependant de mécanismes spécifiques permettant de connaître l'état de l'opinion ou des justiciables sur le fonctionnement de la justice ou sur sa qualité. Certains Etats disposent d'enquêtes d'opinion régulières, ou tout au moins complètes ; tel est le cas de l'Autriche, de la Belgique qui a effectué un baromètre de la justice par enquête téléphonique, dont les résultats ont été publiés en 2004, donnant ainsi des informations quantitatives et surtout qualitatives sur la justice, l'échantillon étant de 3 200 personnes. La Belgique a aussi développé des enquêtes ou sondages auprès de groupes cibles sur des questions précises ; l'originalité tient au fait que ce ne sont pas seulement des citoyens qui sont interrogés, mais aussi des professionnels de la justice (magistrats, avocats, greffiers...). Les résultats de ces enquêtes de groupes sont en général analysés de près par le Conseil supérieur de la justice, qui tente d'en tirer des conclusions afin d'améliorer la qualité du système judiciaire belge. La France a eu l'occasion de procéder à une vaste enquête en mai 2001³⁴ ; une autre enquête a porté sur les victimes (2006). Le Portugal est un cas particulier puisqu'un observatoire permanent de la justice a été créé par le Ministère de la justice et l'université de Coimbra ; des enquêtes sont effectuées régulièrement et sont rendues publiques. L'Italie ne pratique que des enquêtes d'opinion locales. L'Espagne dispose d'informations fiables via des enquêtes réalisées par l'association des barreaux et des avocats. En Lituanie, des enquêtes sont pratiquées mensuellement sur les habitants, en particulier leur demandant leur opinion à l'égard des institutions sociales, ce qui inclut les cours ou juridictions. Il en est de même pour la Slovénie : les enquêtes

³³ Pour des exemples, voir la recherche menée par l'Université de Liège et l'Université Catholique de Louvain, portant en Belgique sur : « La Justice en question : après le baromètre de la justice, une recherche qualitative ». Sur le baromètre lui-même, voir : S. Parmentier, G. Vervaeke, J. Goethals, R. Doutrelepont, A. Lemaitre, B. Cloet, J. Schoffelen, M. Vanderhallen, M. Sintobin, T. Van Win, M. Vandekerke, *Une radiographie de la justice ; les résultats du premier baromètre de la justice en Belgique*, Gand, Academia Press, 2004.

³⁴ Enquête de satisfaction réalisée auprès de 1201 personnes représentatives des justiciables, v. *La qualité de la justice*, op. cit., p. 243. D'autres enquêtes sont réalisées par les barreaux, par exemple.

d'opinion portent sur différentes institutions, et une seule question concerne la justice. De manière plus originale, certains systèmes pratiquent les demandes d'opinion en ligne : en Serbie, certaines cours posent des questions sur leur site internet pour essayer de savoir comment les citoyens considèrent la justice de leur pays (est-ce que la juridiction est bien ou mal organisée, est-ce que le nombre de juges n'est pas trop faible... ?). Le gros inconvénient est que ce système n'est pas coordonné, que les questions peuvent être plus ou moins précises. La Norvège ne connaît pas ce type d'enquêtes générales de satisfaction ou de confiance des citoyens à l'égard de leur système judiciaire. D'autres Etats pratiquent les enquêtes auprès des professionnels de la justice directement (juges, magistrats, procureurs) mais dans un but souvent plus spécifique, comme la lutte contre la corruption³⁵.

Cette exigence de résultats, cette demande d'informations sont sans doute le reflet des interrogations sur le rôle et les missions de la justice. Les plaintes qu'émettent les citoyens sur le fonctionnement de la justice sont des indications de la manière dont la société considère l'appareil judiciaire. Chaque plainte peut être considérée comme une source d'information sur la qualité du service. Il est donc important que le traitement de ces plaintes fasse l'objet de toute l'attention nécessaire, si l'on veut que ces signaux servent à quelque chose. Les nier serait une erreur dans le processus de reconquête de la légitimité de la justice.

2) Le traitement des plaintes à l'encontre de dysfonctionnements

La question relative au traitement des plaintes des justiciables est souvent détournée par une autre interrogation, relative à la responsabilité des magistrats, parfois à leur responsabilité personnelle³⁶. La difficulté est cependant d'isoler, dans ce que l'on appelle les plaintes des justiciables, ce qui peut relever d'un traitement autonome, spécifique³⁷ ; en ce sens,

³⁵ C'est le cas de la Roumanie.

³⁶ Pour une approche d'ensemble, F. Bottini, « La responsabilité personnelle des magistrats », *RRJ*, 2006-4, p. 2193 ; M. Deguerge (dir.), *Justice et responsabilité de l'Etat*, PUF, coll. Droit et justice, 2003, spécialement N. Albert, « De la responsabilité de l'Etat à la responsabilité personnelle des magistrats ; les actions récursoires et disciplinaires à l'encontre des magistrats », p. 209 ; M.-A. Frison-Roche, « La responsabilité des magistrats : l'évolution d'une idée », *JCP*, 1999, I, 174 ; sur une analyse historique de cette responsabilité personnelle, G. Kerbaol, *La responsabilité personnelle des magistrats de l'ordre judiciaire*, Thèse Montpellier I, 2003 ; v. également *La responsabilité des magistrats*, H. Pauliat et S. Gaboriau (dir.), PULIM, 2008 (avec une approche comparée).

³⁷ On s'écarte donc de la question plus classique en France du champ d'application et de la portée de l'article L. 781-1 du COJ (devenu art. L. 141-1 depuis ord. du 8 juin 2006), selon lequel « l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que pour une faute lourde ou un déni de justice ». Pour un exemple récent et éclairant sur cette question : J. Pradel, « Inactivité d'un juge d'instruction pendant

l'augmentation des plaintes démontrerait que le citoyen est attentif au fonctionnement de la justice, qu'il cherche à en comprendre les mécanismes. Mais comment traiter la plainte du justiciable : il faut apporter une réponse, indispensable dans un service public, pour pouvoir ensuite corriger les dysfonctionnements, les erreurs³⁸, les lenteurs... Qui doit apporter la réponse ? Au regard de la définition de la plainte, c'est avant tout à un organisme apte à jouer un rôle d'Ombudsman que l'on peut penser³⁹, avec des procédures ou des processus spécifiques. La fonction d'Ombudsman se caractérise par le statut spécifique reconnu à une autorité, qui doit être considérée comme indépendante et objective, et par des missions particulières, consistant en une surveillance des autorités administratives et/ou des tribunaux, en particulier par un mécanisme d'analyse et de traitement des plaintes, pouvant aboutir à l'édition de recommandations à l'intention de l'institution à l'origine de la difficulté⁴⁰. Un tel rôle est indispensable à assurer dans un Etat de droit, pour parvenir à construire un véritable management des plaintes et à renforcer la qualité du système judiciaire⁴¹. Les pays européens ont adopté des mécanismes très

plus de quatre ans et responsabilité de l'Etat », commentaire de l'arrêt Cass., civ. 1^{re}, 13 mars 2007, D. 2007, JP, p. 1929.

³⁸ Sur la notion, voir E. de Valicourt, *L'erreur judiciaire*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2005. En Andorre, l'Etat répare les dommages causés par une erreur judiciaire ; la plainte est déposée devant le Tribunal supérieur de justice.

³⁹ Voir la Recommandation n° R (85) 13 du 23 septembre 1985 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'institution de l'Ombudsman, qui rappelle les fonctions de l'Ombudsman, qui comprennent notamment l'examen de plaintes individuelles concernant des erreurs ou d'autres insuffisances imputées aux autorités administratives en vue d'accroître la protection de l'individu dans ses rapports avec ces autorités.

⁴⁰ Cette définition s'inspire de celle qui est proposée par G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, PUF, 2000, à la rubrique Ombudsman et Ombudsman européen. On rappellera que l'origine du terme « ombudsman » est suédoise, le mot signifiant « porte-parole des griefs » ou « homme des doléances ». On trouve parfois le terme « ombudsmédiateur », qui regrouperait le statut et les missions de l'Ombudsman traditionnel et du médiateur. Comme le souligne M^{me} R. Saint-Germain, Protectrice du citoyen au Canada, « ce sont l'indépendance, l'impartialité, l'équité, la confidentialité et l'accessibilité qui, ensemble, assurent la crédibilité de chaque fonction d'Ombudsman. Ces principes et valeurs fondateurs ont la particularité de se renforcer les uns les autres et de conditionner notre efficacité. Voilà pourquoi les conditions d'exercice de la fonction sont déterminantes de son impact. Les garanties formelles relatives au statut de l'Ombudsman sont à la base de son indépendance et en soutiennent la capacité d'intervention. Ces garanties sont essentielles à la pleine exécution de sa mission » (Intervention au colloque de mai 2007, Montréal, *Universalité et diversité de l'institution de l'Ombudsman*). De très nombreuses études sectorielles existent (v. par ex. P. Langbroek, P. Rijkema, "Demands of proper administrative conduct ; a research project into the ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman", *Utrecht Law Review*, vol. II, Issue 2, décembre 2006). Voir également le numéro spécial de la revue *Ethique publique*, automne 2007, volume 9 n°2, consacré aux gardiens de l'éthique.

⁴¹ Quelques précautions doivent cependant être prises ; ainsi l'Ombudsman peut apparaître comme une autorité administrative, certes indépendante, ou même, dans certains cas, comme une autorité politique, tout dépend de la manière dont elle est

différents pour traiter cette question ; des réflexions sont toujours en cours, mais les systèmes s'affinent progressivement.

La Charte européenne sur le statut des juges⁴², dépourvue de valeur contraignante, évoque la question des plaintes ou des réclamations des justiciables, dans un point consacré à la responsabilité des magistrats. Selon l'exposé des motifs, le traitement des plaintes est plus ou moins organisé selon les Etats et n'est pas forcément très bien organisé. La Charte prévoit donc la possibilité pour toute personne de soumettre, sans formalisme particulier, sa réclamation relative à un dysfonctionnement de la justice dans une affaire donnée à un organisme indépendant, étant précisé que les magistrats ne détiennent pas le monopole des dysfonctionnements du service de la justice ; il ne faut donc pas écarter le fait que ledit organisme ait à connaître de questions mettant en cause un dysfonctionnement ayant pour origine l'activité ou l'inaction d'un avocat ou d'un autre personnel de justice (greffier, huissier...).

Les données européennes mettent en évidence le fait que le traitement de ces réclamations est effectivement⁴³ plus ou moins bien déterminé et défini : 22 pays indiquent disposer d'un système permettant d'indemniser les usagers pour des durées de procédure excessives ; 44 pays ou entités disposeraient d'un système pour évaluer l'indemnisation des personnes arrêtées illégalement et 43 auraient un mécanisme de même nature pour des condamnations illégales⁴⁴. Mais il est important de définir ce qu'est une plainte, au sens où l'entendent les différents Etats avant d'aborder la question de son traitement spécifique ou non⁴⁵.

créée, organisée et éventuellement contrôlée. Son lien avec la justice doit être précisé de manière très claire. On peut rappeler ici que la Constitution de Bosnie-Herzégovine de 1994 prévoyait la création de trois ombudsmen (un par communauté), chaque Ombudsman ayant qualité pour intervenir dans les procédures juridictionnelles pendantes. Des réserves s'imposent alors, car il peut interférer avec le cours de la justice, ce qui modifie considérablement son rôle. La Commission de Venise avait indiqué que, selon elle, l'Ombudsman devait pouvoir contrôler le fonctionnement de l'administration de la justice (au sens de toute l'activité non décisionnelle de la justice, y compris celle des greffes, des notaires, des huissiers de justice, ainsi que les lenteurs, la gestion administrative des dossiers...) et éventuellement intervenir dans l'exécution des décisions judiciaires.

⁴² Charte européenne adoptée le 10 juillet 1998 ; voir pour une analyse détaillée T.-S. Renoux (dir.), *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, La Documentation française, 2000, spécialement la Troisième partie sur la Charte (p. 271 et s.).

⁴³ Sur la notion de dysfonctionnement et de fonctionnement défectueux du service de la justice, v. D. Sabourault, « La fonction juridictionnelle entre autorité, indépendance et responsabilité », in M. Deguerge (dir.), *Justice et responsabilité de l'Etat*, op. cit., p. 171 et s.

⁴⁴ V. *Systèmes judiciaires européens*, ed. 2006, Les études de la CEPEJ, n° 1, Ed. du Conseil de l'Europe, p. 58 et s., tableau 17.

⁴⁵ Ce développement a fait l'objet d'une analyse un peu moins complète mais aussi différente, v. H. Pauliat, « le traitement des plaintes des justiciables : un ombudsman serait-il nécessaire ? », *Ethique publique*, automne 2007, vol. 9, n°2, pp. 83-96.

a) La qualification de la plainte

Une recherche interuniversitaire a proposé une grille d'analyse des plaintes, permettant d'identifier leurs caractéristiques ; toute manifestation de la part d'un justiciable ne peut en effet recevoir cette dénomination. Il faut donc tenter de mettre en évidence la plainte qui va pouvoir recevoir un traitement particulier au sein de l'ordre judiciaire. Selon les travaux effectués, la plainte peut porter sur le contenu d'une décision de justice, sur la politique suivie, sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Une plainte sur le contenu d'une décision de justice ne peut s'analyser comme une réclamation du justiciable à l'encontre de l'ordre judiciaire ou à l'encontre du fonctionnement du service public de la justice. Cette « critique », pour rester vague, ne peut être traitée que par la voie de la réformation des décisions juridictionnelles⁴⁶ et ne peut donner lieu à remise en cause de la part d'une autre institution. Si l'on délaisse momentanément le contexte des pays du Conseil de l'Europe, il est intéressant de se référer au système canadien : le site du Conseil canadien de la magistrature comprend, sur sa page d'accueil, un lien pour les plaintes que pourraient déposer les personnes mécontentes, sur un point ou un autre, de la justice. Mais la page avertit l'auteur potentiel d'une plainte que cette réclamation ne peut porter sur la décision juridictionnelle. Seules les voies de recours traditionnelles sont alors ouvertes. Les décisions juridictionnelles sont en lien direct avec l'indépendance de la justice ; les mécanismes de contrôle des décisions juridictionnelles ne peuvent s'opérer que selon les règles de procédure prévues dans chaque Etat.

Il est plus délicat de se prononcer sur la nature juridique de la plainte à l'encontre de la durée excessive d'une procédure juridictionnelle⁴⁷ ; doit-on en effet la considérer comme la suite de la décision juridictionnelle et la faire traiter par une juridiction, éventuellement spécifique, ou doit-elle être analysée comme mettant en cause le fonctionnement du service public de la justice, susceptible alors d'être traitée par une autre autorité ? Dans la plupart des Etats qui ont pris des mesures permettant de traiter ce type de dysfonctionnements, la réponse est variable : ainsi la France a-t-elle admis que le particulier victime de la durée excessive d'une procédure pouvait

⁴⁶ Ainsi l'Albanie, la Géorgie, l'Irlande et le Liechtenstein n'ont-ils envisagé que ces hypothèses.

⁴⁷ Le Conseil de l'Europe avait attiré très tôt l'attention des Etats membres sur la surcharge de travail des juridictions ; voir la Recommandation n° R (86) 12 du 16 septembre 1986 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux. Le texte n'évoque à aucun moment l'institution de l'Ombudsman. La plupart des pays membres du Conseil de l'Europe disposent désormais d'une procédure permettant de dédommager les justiciables en cas de durée excessive de la procédure (Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Danemark, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Angleterre et pays de Galles, Irlande du Nord, Ecosse).

obtenir réparation devant le juge administratif⁴⁸, un dispositif faisant intervenir le juge administratif est également en place au Portugal⁴⁹, mais le Haut conseil de la justice est amené à intervenir : ainsi peut-il prendre des mesures pour accélérer une procédure pénale donnée⁵⁰. L'Italie a mis en place un mécanisme proche grâce à la loi Pinto⁵¹ ; l'Autriche, qui a été l'objet de plusieurs condamnations de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, a mis en place un dispositif satisfaisant par le « Public Authority's Liability Act » : si une juridiction passe un certain temps sans prendre aucune mesure, l'une des parties peut soumettre une requête devant cette cour ou devant une cour supérieure pour qu'elle impose à la juridiction de prendre une mesure spécifique dans un délai déterminé. Si la juridiction prend toutes les mesures procédurales demandées dans la requête dans les quatre semaines qui suivent la décision, la requête des parties est considérée comme étant retirée car satisfaite, sauf si les parties décident dans les deux semaines après notification de la décision de la cour qu'elles souhaitent maintenir leur requête. Dans ce cas, la cour supérieure doit statuer sur la demande en dommages et intérêts⁵². La Belgique s'est montrée particulièrement audacieuse, en retenant une responsabilité de l'Etat législateur, dans des termes qui ont fait débat⁵³ ; en Slovénie, c'est un

⁴⁸ V. en particulier CE, A, 28 juin 2002, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice C./ Magiera, *Rec. Leb.*, p. 247 ; *AJDA*, 2002, p. 596, chron. Donnat et Casas ; *RFDA*, 2002, p. 756, concl. Lamy ; voir également CE, 25 janvier 2006, SARL Potchou, *AJDA*, 2006, p. 589, chron. Landais et Lenica ainsi que le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005, art. R. 311-1 7° du CJA.

⁴⁹ Ce sont les cours administratives, art 4, nr1, g) de la loi 107-D/2003 du 31 décembre.

⁵⁰ Une telle possibilité est prévue par le Code pénal portugais ; 46 requêtes ont été déposées sur ce fondement en 2004, ce qui constitue une forte augmentation par rapport aux années précédentes.

⁵¹ Loi n° 89 du 24 mars 2001 ; dans leur troisième rapport annuel sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie pour l'année 2003 (CM/inf/DH(2004)23 révisé le 24 septembre 2004), les délégués des ministres insistaient sur le fait que la loi Pinto n'avait pas réglé toutes les difficultés, bien au contraire, puisque la loi, non seulement n'accélère pas les procédures pendantes, mais en plus, risque de surcharger encore plus les tribunaux. Voir également la Résolution intérimaire ResDH(2005)114.

⁵² La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que ce dispositif constituait bien une voie de recours effective pour encourager à la réduction des délais de procédure. Désormais, une telle voie de recours doit être utilisée par les parties qui se plaignent de la durée excessive d'une procédure avant de déposer une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme.

⁵³ Cour de cassation de Belgique, 30 juin 2006, *Etat belge c./ M^{me} Ferrara Jung* (n° C.02.0570.F), selon lequel « En déclarant le demandeur responsable envers la défenderesse en raison de la faute consistant à avoir « omis de légiférer afin de donner au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement le service public de la justice, dans le respect notamment de l'article 6.1 de la Convention [...] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », l'arrêt ne méconnaît pas le principe général du droit et ne viole aucune des dispositions que vise le moyen, en cette branche ». L'arrêt de cour d'appel avait en effet indiqué que « Il résulte de ces motifs que l'Etat belge commet une faute qui engage sa responsabilité à l'égard de ses nationaux lorsqu'il omet de

fonds d'indemnisation qui a été créé, en Pologne, les parties peuvent réclamer une indemnisation financière devant une juridiction supérieure⁵⁴. Les plaignants peuvent, dans certains cas, s'adresser au Parquet⁵⁵ ou au Ministre de la Justice⁵⁶, ou encore à la Cour constitutionnelle⁵⁷. Le Comité des Ministres attire régulièrement l'attention des Etats sur la nécessité de prévoir des mécanismes de compensation financière en cas de durée excessive des procédures⁵⁸. La plupart des Etats cherchent à indemniser financièrement les préjudices résultant de durées excessives de procédure ou de jugement, aiguillonnés en cela par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁹. Ce dysfonctionnement est donc traité de manière spécifique et ne correspond en général pas à l'idée de plainte ou de réclamation qui pourrait être portée devant une autorité autre, telle un médiateur. Pour autant, il n'est pas exclu qu'un ombudsman intervienne ; ainsi l'Azerbaïdjan a-t-il prévu une procédure spécifique, sans doute appelée cependant à poser quelques problèmes. Selon la Loi sur le Défenseur des droits humains (ombudsman) du 28 décembre 2001, l'ombudsman a le droit d'enquêter sur des plaintes liées à la violation des droits fondamentaux en particulier dues au non-respect des délais, la perte ou la non-communication de documents dans les délais devant les juridictions, le retard dans l'exécution des décisions de justice. Cette « plainte » doit être traitée dans un délai de 30 jours, mais s'il est nécessaire d'obtenir des informations supplémentaires, ce délai peut être prolongé d'un mois. Le Défenseur public en Géorgie peut s'assurer du respect des droits de l'homme pendant le procès mais ne dispose pas de compétences s'agissant des délais excessifs de procédure⁶⁰. La Suède mêle l'intervention de plusieurs autorités en ce

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 ci-avant ». De plus, le Code d'instruction criminelle prévoit que, si la durée des poursuites pénales dépasse le seuil du délai raisonnable, le juge peut prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité ou prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi.

⁵⁴ Loi du 17 juin 2004. En Autriche et en Espagne, par exemple, comme en Pologne, plusieurs mécanismes existent, les uns permettant d'accélérer les procédures, les autres permettant une indemnisation en cas de durée excessive (voir également CEDH, Grande chambre, 29 mars 2006, *Ernestina Zullo c./ Italie*, spécialement § 79 et suivants).

⁵⁵ Danemark.

⁵⁶ Espagne, Suède.

⁵⁷ Croatie.

⁵⁸ On peut ainsi citer la résolution intérimaire CM/ResDH(2007)74 concernant des durées excessives de procédures devant les juridictions administratives grecques et l'absence de recours effectifs.

⁵⁹ Entre autres, CEDH, 26 octobre 2000, *Kudla c./ Pologne*, RFDA, 2003, p. 85.

⁶⁰ Il faut cependant noter que, si le Défenseur du peuple constate une violation des droits fondamentaux lors d'une procédure, il a la possibilité de demander au tribunal de rouvrir l'affaire.

domaine : l'Ombudsman et le Chancelier de la Justice peuvent émettre des critiques à l'encontre d'une autorité qui met du temps à se prononcer sur un cas, ce qui inclut les autorités juridictionnelles ; mais aucune de ces deux autorités ne dispose du pouvoir d'ordonner à une autorité publique d'accélérer la procédure ou de la conclure dans un délai déterminé.

Il convient également de réserver un traitement spécifique à des plaintes qui auraient pour objet de se plaindre du comportement individuel d'un magistrat donnant lieu à poursuite disciplinaire. Une institution spécifique est en principe en charge de ce type de situations. Il peut s'agir d'un Conseil supérieur de Justice, le Conseil supérieur de la magistrature en France, par exemple. Certains Etats ont cependant donné un rôle particulier à des organes spécifiques: le Défenseur du peuple peut jouer un rôle important en Espagne⁶¹, il en est de même en Finlande⁶² et en Suède. Depuis la loi du 3 avril 2006, un secrétariat des plaintes, sous la responsabilité conjointe du Lord Chancellor (Ministre de la justice) et du Lord Chief of Justice (représentant de l'autorité judiciaire devant le gouvernement et le Parlement) traite les demandes des particuliers en Angleterre et au pays de Galles et décide des suites qu'il faut leur donner. Les citoyens anglais ont la possibilité d'adresser leurs plaintes à l'Ombudsman qui les transmettra au secrétariat⁶³. Le Danemark propose également un mécanisme formalisé, en se fondant sur le Code judiciaire qui permet à tout justiciable qui estime qu'il n'a pas été traité comme il aurait dû par un juge de saisir directement le tribunal disciplinaire des magistrats. Aux Pays-Bas, depuis 2002, toutes les cours ont introduit une procédure de traitement des plaintes fondées sur le comportement d'un magistrat ou d'une personne travaillant pour la juridiction. La Cour suprême dispose d'une chambre spéciale pour traiter les plaintes concernant les juges. Il est intéressant de souligner que cette chambre fonctionne comme un ombudsman, mais qu'elle peut également prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des juges. En Roumanie, toute personne peut déposer une plainte devant le Conseil supérieur de la magistrature, qui se fonderait sur le comportement

⁶¹ Le Défenseur du Peuple ou Médiateur est prévu à l'article 54 de la Constitution espagnole ; son statut a été précisé par une loi organique du 7 mai 1981, modifiée. Son article 13 dispose que « Quand le Médiateur reçoit des plaintes concernant le fonctionnement de l'administration de la justice, il doit les adresser au ministère public pour que celui-ci analyse si elles sont fondées et prenne les mesures pertinentes conformément à la loi, soit les transmettre au Conseil général du pouvoir judiciaire, en fonction du genre de réclamation dont il s'agit ».

⁶² La plainte contre un juge doit être déposée devant le ministre ou le médiateur parlementaire.

⁶³ Ce mécanisme spécifique de plaintes existe depuis longtemps : les justiciables peuvent se plaindre du comportement d'un magistrat auprès du Lord Chancelier ; ces plaintes sont traitées par une unité administrative spécialisée chargée de leur instruction et des suites à leur donner, depuis un protocole conclu en avril 2003 entre les représentants de la profession et le Lord Chancelier (v. *Le régime disciplinaire des magistrats du siège*, Documents de législation comparée du Sénat, n° LC 131, janvier 2004, p. 9).

inadéquat ou inapproprié de juges⁶⁴. Le système canadien est très abouti : tout citoyen peut saisir le Conseil canadien de la magistrature pour déposer une réclamation à propos du comportement d'un juge fédéral, le mécanisme étant renforcé par le fait que ce Conseil a élaboré un ensemble de principes déontologiques que tout juge se doit de respecter⁶⁵.

Le système français, de son côté, est actuellement en pleine mutation ; a récemment été envisagé un schéma de plaintes faisant intervenir le Médiateur, qui aurait alors reçu le droit de saisir le Conseil supérieur de la magistrature. Toute personne physique ou morale qui estimerait, à l'occasion d'une affaire la concernant, que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire, aurait pu saisir directement le Médiateur de la République d'une réclamation ; le Médiateur aurait pu solliciter tous éléments d'information utiles des premiers présidents de cours d'appel et des procureurs généraux près lesdites cours, ou des présidents de tribunaux ou procureurs de la République. Il lui était interdit de porter une appréciation sur les actes juridictionnels des magistrats, mais il aurait pu transmettre la réclamation au Garde des Sceaux aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature, s'il avait estimé qu'elle était susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, et si cette réclamation n'avait pas donné lieu à saisine du CSM par le chef de cour ou de juridiction. Or, la qualification même de faute disciplinaire posait ici problème. L'appréciation du comportement du magistrat n'est en effet guère dissociable de celle du bien-fondé des recours portés, dans la même affaire, devant le juge d'appel ou de cassation. Et il est parfois bien difficile d'opérer une distinction claire entre plusieurs fautes qui ont conduit à un dysfonctionnement. Le Conseil constitutionnel⁶⁶ a décelé une contrariété à la

⁶⁴ Ce pays a mis en place un système essentiellement tourné vers la lutte contre la corruption ; il ne doit donc pas être placé sur le même plan que d'autres pays avec des mécanismes voisins. De même, la Turquie est dans une situation spécifique. Une partie peut dénoncer un juge au Directeur général des Affaires criminelles et au Chef du bureau de l'Inspection. En Bosnie-Herzégovine, lorsqu'une plainte contre un juge est transmise à une cour ou au ministre de la justice, ils doivent immédiatement transmettre cette plainte au Conseil supérieur de la justice (Conseil supérieur des juges et des procureurs). Ce Conseil a deux ans pour enquêter sur la plainte et pour rendre une décision à ce sujet, soit en initiant une procédure disciplinaire, soit en rejetant la plainte s'il l'estime non fondée. Mais le système présente un intérêt dans ce pays, car il envisage clairement une plainte qui concernerait un agent de la cour, un fonctionnaire de greffe par exemple ; dans ce cas, c'est le président de la cour qui doit se prononcer sur cette action, mais aucun délai ne lui est imposé.

⁶⁵ V. Conseil de la justice administrative, Décision du 11 août 2006, *Beaudin c. Harvey*, req. n° 2005 QCC JA 197. V. également Comité d'enquête du Conseil de la magistrature, Décision du 16 mars 2006, *Plainte de M. Marois à l'égard du juge Michel DuBois*, n° 2004-CMQC-3, sur le fondement de l'article 268 de la loi sur les tribunaux judiciaires. Il existe un règlement administratif très précis du conseil canadien sur les enquêtes.

⁶⁶ Décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, *Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats*, Droit pénal, avril 2007, n° 4, Alerte 15, « Outreau : une réforme touchée mais pas coulée » ; D. Ludet, A. Martinel,

Constitution, en ce que la violation grave et délibérée d'une règle de procédure doit être constatée par une décision de justice devenue définitive⁶⁷. Selon la Haute instance, le texte accentue le risque de confusion et par là même, le risque d'atteinte aux principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire. On a pu faire remarquer, à juste titre, que cette réforme risquait de renforcer l'emprise du pouvoir politique sur les magistrats. En effet, rendre responsables disciplinairement les magistrats de leurs erreurs grossières d'appréciation conduirait à permettre à l'instance disciplinaire le soin d'apprécier la légalité d'une décision de justice, et la composition de cette instance, si elle relève du pouvoir exécutif, verrouille le système ; permettre aux plaignants de mettre en œuvre eux-mêmes les poursuites disciplinaires à l'encontre des magistrats, via le Garde des Sceaux, fait de ce dernier, personnage politique, le pivot du système⁶⁸.

Cette décision conforte le principe selon lequel le Médiateur, autorité administrative indépendante, ne peut porter une appréciation sur les actes juridictionnels⁶⁹. Le citoyen français ne peut pas non plus saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature, qui est cependant contraint désormais d'« élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats⁷⁰ ». Ils ne peuvent pas non plus saisir les

« Les demi-vérités du Conseil constitutionnel », *D.* 2007, jp, p. 1401 ; *DA*, 2007, n° 4, comm. 62.

⁶⁷ Il faut noter que l'objet du texte était de permettre de poursuivre des magistrats au-delà des limites qu'imposait la jurisprudence du CSM qui écarte les actes juridictionnels du contrôle disciplinaire ; si cette jurisprudence ne laisse pas en dehors de la responsabilité disciplinaire l'activité juridictionnelle dans sa globalité (carences et omissions peuvent donner lieu à poursuite), le CSM s'interdit en principe « d'apprécier la démarche intellectuelle du juge d'instruction dans le traitement des procédures qui lui ont été confiées » (v. décision S 55 du 27 juin 1991, *Recueil des décisions disciplinaires*, p. 286). Sur cette question, D. Ludet, « Formation et responsabilité des magistrats : quelles réformes ? », *Les cahiers français*, La Documentation française, 2006, n° 334, p. 77, spéc. p. 83.

⁶⁸ F. Bottini, op. cit., p. 2209 et s.

⁶⁹ Les débats en commission avant le vote de la loi soulignent les interrogations des parlementaires en la matière ainsi que celles du Garde des Sceaux : « Certains s'interrogent sur la possibilité de permettre au Médiateur de saisir directement le CSM lorsqu'il estime qu'une faute disciplinaire est caractérisée. Cette proposition soulève toutefois des difficultés. Sur le plan des principes, elle présente un risque constitutionnel certain. Confier au Médiateur de la République le pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat pourrait être considéré comme portant atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire : cette extension de la saisine du CSM à une autorité administrative, fût-elle indépendante, risque en effet d'accroître le nombre de contestations des décisions de justice en dehors des voies de recours légalement prévues à cet effet. Il convient au contraire d'éviter de multiplier les autorités compétentes pour saisir l'organe disciplinaire, afin que la procédure disciplinaire ne soit pas utilisée pour déstabiliser les magistrats dans leur activité juridictionnelle. Cela signifie également qu'il serait donné au médiateur...un pouvoir concurrent, voire supérieur, à celui du Garde des Sceaux, puisqu'il pourrait passer outre le refus du ministre de la justice de saisir le CSM ».

⁷⁰ Loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, art. 18.

chefs de cour de leurs plaintes, ni déférer leur éventuel refus devant une instance adéquate, tel le CSM par exemple. Le régime disciplinaire relève donc clairement de textes et d'institutions spécifiques dans certains Etats.

Enfin, certains Etats abordent de manière particulière la question de plainte ou de réclamation concernant les performances des juridictions. La question ici porte sur le point de savoir ce qu'il faut entendre par performance. Ainsi l'Albanie précise que les problèmes en relation avec la performance de la justice sont en général soumis au Conseil supérieur de la Justice et dans certains cas également au ministère de la justice ; cependant, l'absence d'indicateurs précis de performance et d'objectifs à atteindre ne permet pas de déceler une spécificité en la matière. Il s'agit simplement d'un dysfonctionnement lié au système judiciaire. La Croatie évoque également cette situation : les présidents des cours sont chargés du traitement des plaintes des citoyens au regard de la performance des juridictions, ces plaintes pouvant également être transmises au ministère de la justice. Là encore, après analyse, il semble que ces critiques soient dirigées globalement contre le fonctionnement du système judiciaire et non contre une absence de performance satisfaisante de la part de la juridiction. La Pologne se montre plus précise ; il existe des plaintes concernant les performances administratives des juridictions ou des cours (abstention, erreur dans le management d'une affaire...). C'est la structure hiérarchique du système judiciaire qui s'en charge. Cette compétence appartient ainsi au président de la cour ou au Ministre de la justice. Un tel système peut permettre d'être réactif sur certains cas, d'augmenter les performances des juridictions pour certaines affaires spécifiques. L'Angleterre a d'ailleurs à juste titre souligné l'ambiguïté des termes, dans la mesure où la critique de la performance est relative ; elle peut toucher à la question de l'indépendance.

b) La spécificité de la plainte

La plainte à traiter est celle qui a trait au fonctionnement administratif presque quotidien du système judiciaire, mais non dans ses procédures, ni dans ses décisions juridictionnelles, plutôt dans son processus qui va conduire à la décision juridictionnelle, tout en écartant de cette définition la simple réclamation, considérée comme une banale demande d'informations. Une telle approche suppose cependant que ces processus aient été clairement définis dans une sorte de charte des justiciables⁷¹, intégrant le délai prévisible du traitement du dossier, les dates de rencontre entre magistrats, avocats et justiciables, les modalités en termes d'accueil, en termes d'encadrement et de fourniture d'informations aux usagers... La distinction entre les obligations strictement déontologiques, dont la méconnaissance peut exposer à des poursuites disciplinaires devant l'instance adaptée et les obligations générales inhérentes à tout service public et à tout agent public doit être soulignée.

⁷¹ Un rapprochement peut être fait avec the Victim's Charter établie par le Home Office en Angleterre et au pays de Galles.

Pour autant, il ne faut pas retenir une définition trop étroite de la plainte ; si l'on ne peut se satisfaire de la vision large de la recherche menée en Belgique, où la plainte était définie comme « toute manifestation d'insatisfaction d'un justiciable à l'égard du fonctionnement de l'ordre judiciaire », l'on peut cependant reprendre des éléments fournis par le Conseil supérieur de la justice de Belgique⁷² : « il est question de plainte relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire lorsque celle-ci dénonce une situation où le service rendu aux justiciables n'est pas conforme à ce que ces derniers peuvent légitimement attendre d'un bon fonctionnement de l'ordre judiciaire ». La plainte pourrait donc, pour une part, être assimilée à un dysfonctionnement, mais sans que cette approche n'englobe que les hypothèses où serait recherchée la responsabilité personnelle ou la faute d'un magistrat. Le dysfonctionnement peut recouvrir de mauvaises habitudes ou de mauvaises pratiques au sein d'une juridiction, mais aussi les effets inattendus d'une législation, l'existence d'instructions contradictoires, les mauvaises gestions des dossiers des justiciables...

Une situation comparable se retrouve au Luxembourg ; le Médiateur a rendu un avis sur le projet d'instaurer un Conseil supérieur de la justice⁷³. Il se range aux considérations évoquées pour la Belgique. Selon cette instance, et compte tenu de la spécificité de la structure judiciaire au Luxembourg, en particulier la proximité entre les magistrats et les avocats, le Médiateur ne paraissait pas être l'institution la mieux adaptée à recevoir des plaintes par toute personne concernée directement et personnellement par un dysfonctionnement de l'administration judiciaire. Il admettait que les justiciables devaient disposer du droit de formuler des plaintes en cas de dysfonctionnement, mais ces plaintes se dispersaient entre les juridictions, l'exécutif, le législateur, le Médiateur... Seule une instance externe, capable de canaliser les plaintes, pourrait assurer un accueil crédible des plaintes. C'est la raison pour laquelle le Médiateur proposait que le Conseil supérieur de la justice puisse être saisi d'une plainte individuelle par toute personne physique ou morale ou par un avocat inscrit à un barreau luxembourgeois. Si, après examen du dossier, la plainte s'avérait fondée, le Conseil supérieur formulerait une recommandation qui serait adressée directement aux instances concernées, au Ministre de la Justice ainsi qu'au plaignant.

Contrairement aux hypothèses précédentes, la conception de la plainte ici retenue présente l'intérêt de s'inscrire dans un processus général d'organisation, de gestion et de fonctionnement du système judiciaire : la plainte étant identifiée comme telle doit pouvoir trouver une instance compétente pour la recevoir, la traiter et surtout en tirer les conséquences, c'est-à-dire remédier au dysfonctionnement en question. L'intérêt de cette conception de la plainte est que, non seulement l'instance compétente pour en connaître et en assurer le suivi, doit trouver une solution ou une réponse

⁷² Avis sur deux propositions de loi concernant la procédure des plaintes relatives à l'ordre judiciaire, approuvé par l'assemblée générale le 22 février 2006.

⁷³ Recommandation relative à l'institution d'un Conseil supérieur de la justice, du 22 mars 2006.

au cas précis, mais aussi doit inscrire cette plainte dans une démarche plus générale, conduisant à éviter que de tels dysfonctionnements se reproduisent, donc à tirer des leçons générales, des enseignements généraux ; il s'agit donc clairement d'une fonction d'Ombudsman⁷⁴.

Si des processus clairs d'enregistrement des dossiers, de suivi des délais, d'encadrement des audiences, de dates de délibéré... sont définis, les plaintes éventuellement déposées par les justiciables peuvent donner l'occasion d'une sorte de dialogue interactif entre les juridictions et l'instance chargée de ce suivi des plaintes ; tout dysfonctionnement identifié ou révélé à l'occasion de ces plaintes peut conduire en amont à améliorer les processus et donc à éviter de nouveaux dysfonctionnements comparables. La plainte doit donc être comprise comme un élément de mesure du degré de satisfaction du justiciable, non pas vis-à-vis de la justice, mais vis-à-vis du service public de la justice, permettant de renouveler le management judiciaire. Cette démarche doit donc être en lien avec tous les dispositifs de recrutement et de formation des chefs de juridiction ou chefs de cour⁷⁵ : le fait de se situer en marge des procédures et des décisions permet d'isoler la partie management administratif du dossier et la partie administration de la justice et de la juridiction. La plainte concernerait alors tout ce que l'on pourrait identifier comme les mesures d'administration de la justice et certaines mesures d'administration judiciaire, ce qui implique nécessairement que le dispositif mis en place fasse intervenir plusieurs institutions différentes, dont, entre autres, les ordres professionnels des professions judiciaires concernées.

Une fois la plainte enregistrée, il est utile de déterminer l'institution ou l'organe capable de la traiter, de lui apporter une réponse ou une solution, d'identifier les prérogatives dont il peut disposer, la nature des pouvoirs dont il serait investi.

c) L'organe habilité à traiter la plainte

Plusieurs modalités de traitement sont envisageables, selon que l'on privilégie les traitements internes ou externes à l'institution judiciaire, le traitement national ou le traitement local de la plainte.

Lorsqu'un justiciable souhaite émettre une réclamation ou une plainte, il doit disposer de circuits processuels ou procéduraux clairs, mais

⁷⁴ Ce mécanisme se retrouve pour partie en Bosnie-Herzégovine : lorsque le Ministre de la justice, après enquête sur une plainte, découvre qu'il existe un certain nombre de dysfonctionnements dans l'administration de la justice, il doit informer le président de la cour concernée et/ou le Conseil supérieur des juges et des procureurs ; il est alors de leur responsabilité de prendre les mesures propres à corriger les problèmes. Si l'ombudsman, après enquête à la suite d'une plainte, constate des dysfonctionnements, il peut adresser des recommandations à la cour concernée ou au Conseil supérieur des juges et des procureurs pour leur indiquer comment régler ce type de difficultés.

⁷⁵ Voir la Recommandation précitée du Médiateur du Grand duché du Luxembourg.

aussi savoir précisément ce qu'il peut critiquer et à qui il doit s'adresser. De manière générale, si sa demande tend simplement à obtenir des informations générales ou sur son dossier, il doit pouvoir trouver, au niveau de la juridiction même, un service habilité à le renseigner : il peut s'agir d'une cellule particulière. La plupart des études menées dans les différents Etats européens montrent que de nombreuses réclamations n'auraient pas de suite si, dès ce niveau, une réponse simple pouvait être apportée. C'est l'absence de réponse qui suscite la critique des justiciables et fait perdre la confiance en la justice. N'obtenant pas de réponse, la personne estime que le service ne fonctionne pas bien. Au sein même de la juridiction concernée doit donc exister un service capable de répondre aux demandes classiques (où en est le dossier ? Combien de temps peut durer la procédure ?...), qui serait une sorte d'accueil ou de guichet. Ces réponses supposent en amont que le chef de cour ou de juridiction ait organisé son tribunal de manière à pouvoir donner cette solution⁷⁶. Ce premier niveau est important, car, compte tenu des questions posées, il peut être intéressant de prévoir des modalités de communication particulières, prévenant les interrogations.

La plainte peut au contraire porter sur une question plus complexe, en lien avec toute la chaîne de fonctionnement de la juridiction. Il serait alors utile d'instituer un service des plaintes au sein de la juridiction ou au sein de l'arrondissement judiciaire, mais un service commun au siège et au parquet, qui aurait une fonction de « gestionnaire de plaintes⁷⁷ ». Celui-ci ne peut jouer pleinement le rôle d'un Ombudsman⁷⁸, puisque, dans cette hypothèse, il doit faire partie de la justice et être magistrat. Il doit simplement être clairement identifiable par toute personne aussi bien de l'extérieur qu'en interne. Le rôle qu'il joue est donc interne à l'institution, mais sa tâche est de recueillir toutes les plaintes et de s'assurer qu'une suite peut leur être donnée : soit il traite la plainte immédiatement car elle peut être irrecevable ou sans éléments spécifiques ; mais s'il faut lui donner une suite, il s'adresse au chef de juridiction ou au chef de cour pour obtenir des informations, ou pour lui transmettre le dossier pour que ce chef de juridiction contacte le magistrat concerné et essaie de trouver une réponse. L'intérêt d'un tel système est que le justiciable n'a qu'un seul interlocuteur, ce qui limite les délais de traitement de la plainte, ainsi que les risques d'incompétence si plusieurs institutions pouvaient être habilitées à les traiter. Le gestionnaire de la plainte en tant que magistrat, devrait être désigné, pour un temps limité, par le chef de juridiction ou le chef de cour, en fonction de ses qualités propres (aptitude à la communication, capacité à gérer des

⁷⁶ Voir l'enquête menée au Tribunal de grande instance de Grasse, sur les réponses par courrier données, dans un délai déterminé, aux justiciables ; sur cette expérience, M.-L. Cavrois et M. Cardoso, « Des démarches qualité en juridiction et au casier judiciaire », in M.-L. Cavrois, H. Dalle, J.-P. Jean, *La qualité de la justice*, op. cit., p. 119 spécialement p. 121.

⁷⁷ Voir les recherches menées en Belgique.

⁷⁸ Toutes les définitions de l'Ombudsman soulignent avec beaucoup de netteté et de constance le caractère extérieur de l'institution.

conflits, adaptation à des situations très variées...), et devrait être déchargé de nombre d'autres tâches.

Cette conception traduit la volonté de faire de la justice un service public soucieux de qualité. Le traitement interne a un avantage évident pour le justiciable qui s'estime lésé, car il ne dispose que d'un seul interlocuteur, auprès duquel il dépose sa plainte et dont il attend une réponse, le magistrat désigné gérant lui-même les processus internes ; le traitement est en général plus rapide. Cette proximité lui permet d'être informé régulièrement, le gestionnaire des plaintes est investi d'une vraie responsabilité. Ce traitement interne a un retour immédiat sur l'institution judiciaire locale, puisque la connaissance, le suivi et le traitement des plaintes lui permettent de réagir, de modifier les processus internes, donc d'éviter les dysfonctionnements ultérieurs, le tout en ayant à l'esprit ce que l'on pourrait appeler « les normes d'ombuds⁷⁹ », en réalité, au sens strict, des principes de bonne administration de la justice ou de bonnes pratiques. Enfin, un autre atout est qu'un tel système conduit à une conception globale du service public de la justice ; la plainte à l'encontre d'un dysfonctionnement de l'ordre judiciaire est traitée par l'ordre judiciaire, ce qui unifie complètement processus, procédure, décision, responsabilité. On laisse donc intacte l'approche unitaire du fonctionnement judiciaire, tout en perdant sans doute l'avantage d'une vision extérieure au service public de la justice, caractéristique de l'Ombudsman.

Ce système ne dispense pas d'un traitement national ; il est indispensable qu'à un moment donné, les plaintes enregistrées remontent au niveau national, auprès d'un organisme désigné à cet effet, qui puisse avoir une vision d'ensemble des plaintes déposées, des réponses apportées, des délais dans lesquelles elles sont données, des modifications apportées au fonctionnement judiciaire... ne serait-ce que pour assurer le maintien de la cohérence globale du système judiciaire et éviter ainsi des réponses contradictoires. Ce niveau national pourrait également jouer un rôle d'appel pour les justiciables qui estimeraient que leur plainte n'a pas été correctement traitée ou qui ne sont pas satisfaits de la réponse apportée. Ce peut alors être un conseil supérieur de la justice ou un Conseil supérieur de la magistrature, dont les missions en ce domaine devraient être précisément définies. Il peut aussi s'agir d'une commission spécifique en son sein, ou d'une commission extérieure, avec des avantages et des inconvénients. Cette instance nationale jouerait un rôle d'Ombudsman : cela supposerait qu'elle utilise les mécanismes de la médiation, mais en fonctionnant de manière totalement indépendante par rapport à l'ordre judiciaire et au Parlement. Ses pouvoirs devraient être précisés, notamment le pouvoir de

⁷⁹ C'est la formule utilisée par les auteurs de la recherche en Belgique. Selon eux, la décision de déclarer la plainte fondée dépend des normes de l'ombuds : service actif, précision administrative, motivation efficace, traitement correct, sérieux de l'analyse, bonne communication orale, correspondance claire, droit de consultation suffisant, interprètes de qualité, délai de traitement raisonnable, respect de la vie privée, accessibilité aisée, exhaustivité du dossier, autres...

recommandation et le suivi de ces recommandations (suivi des réponses des juridictions ou du ministre), l'obligation d'information par un rapport annuel au Parlement... Son intervention permettrait une évaluation à la fois de la plainte mais aussi de son traitement au niveau local. Il pourrait être amené à demander des renseignements, à reprendre une enquête, etc. Si l'on adopte ce mécanisme, le conseil ou l'instance compétente effectue un traitement au fond de la plainte et refait en quelque sorte le processus. Inévitablement, ce deuxième examen apparaîtra comme un contrôle effectué sur le traitement réalisé en premier niveau. Le risque est alors que les magistrats souhaitent que cela soit effectué par une instance judiciaire et non extérieure, mais il risque aussi d'y avoir une confusion des rôles et des contrôles. L'idée est peut-être de prévoir ce second niveau mais comme un régulateur, ou un manager de la qualité judiciaire⁸⁰ : il centralise les plaintes déjà traitées, il en examine la recevabilité, il pourrait vérifier qu'une seconde lecture est possible, et renverrait à un gestionnaire de plaintes de premier niveau. Il serait alors cantonné à un rôle de manager judiciaire et non à un rôle de décideur.

Quel que soit le modèle retenu, il est indispensable que ces mécanismes et processus soient connus, que l'information sur leur existence soit accessible et claire, que l'accent soit mis sur la transparence des processus⁸¹ et des institutions. En fin de chaîne, un rapport annuel décrirait les plaintes, les délais de traitement, leur suivi, les solutions apportées et, de manière plus générale, les enseignements qui en ont été tirés pour le fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble.

Si l'on tente de transposer ces principes au système judiciaire français, on se rend compte que la multiplicité des institutions susceptibles d'intervenir, l'absence de textes clairs et la faiblesse du rôle et des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature rendent délicate l'instauration de mécanismes clairs. Un avant-projet de loi organique présenté en 1999 par la Chancellerie avait prévu d'instituer une commission nationale d'examen des plaintes des justiciables⁸². Elle devait pouvoir être saisie des plaintes de toute personne s'estimant lésée par un dysfonctionnement du service de la justice ou par un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. Elle avait la possibilité de solliciter des chefs de cour tout élément d'information utile ; elle classait ensuite la plainte si elle l'estimait non fondée ou la transmettait au Ministre de la justice et au chef de cour concerné. Elle était normalement

⁸⁰ On sait que cette notion n'est pas sans risque ; v. A. Vauchez, L. Willemez, *La justice face à ses réformateurs*, PUF, coll. Droit et Justice, 2007, p. 98.

⁸¹ Sur les exigences de transparence, v. W. Voermans, « Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries », *Utrecht Law Review*, vol. III, Issue 1, June 2007.

⁸² Sur cette question, V. R. Errera, Colloque de la Cour de cassation, 2003. La Garde des Sceaux, Elisabeth Guigou, avait proposé d'instituer une instance de filtrage pour permettre aux citoyens d'engager la responsabilité civile des magistrats (*JO, débats*, AN, séance du 15 janvier 1998, p. 8).

tenue d'assurer un suivi auprès de l'auteur de la plainte et de dresser un rapport annuel. L'absence de moyens quelque peu contraignants donnés à cette instance, son positionnement ambigu par rapport au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Inspection des services judiciaires ont rapidement rendu le projet caduc⁸³.

Le Conseil supérieur de la magistrature est l'instance disciplinaire des magistrats judiciaires, sachant que ses pouvoirs sont différents selon qu'il s'agit de magistrats du siège ou de magistrats du parquet. Mais il peut être amené à connaître de comportements discutables de magistrats dont certains justiciables se seraient plaints... Actuellement, seuls le Garde des sceaux et les chefs de cour peuvent saisir le Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire⁸⁴. Cette saisine s'effectue, dans la très grande majorité des cas, sur la base d'un rapport d'inspection puis d'un acte de saisine rédigé par la direction des services judiciaires qui qualifie les manquements déontologiques et les fautes disciplinaires⁸⁵. Deux solutions principales sont envisageables.

Une première possibilité conduirait à placer le Conseil supérieur de la magistrature au centre du dispositif : les plaintes continuent de relever du premier niveau ; les citoyens ou justiciables mécontents peuvent déposer

⁸³ V. le système mis en place à la cour d'appel de Versailles ; V. Lamanda, « Les plaintes des justiciables à la première présidence de la cour d'appel de Versailles », *BICC*, 15 juillet 2000. Ainsi ce rapport précise-t-il que toutes les plaintes des justiciables reçues à la première présidence font l'objet d'un enregistrement et d'un suivi particulier. De 1997 à 1999, 350 requêtes émanant de 301 personnes différentes ont été répertoriées, ce qui fait un total d'environ 120 plaintes par an. 16 % provenaient d'avocats, le reste de justiciables. Le rapport montre que les plaintes ont été transmises par la Chancellerie, d'autres ont été reçues directement à la Cour, d'autres encore, parfois les mêmes, ont été reçues par les présidents des juridictions du premier degré. L'étude de l'objet des plaintes est intéressante : si l'on ne retient que les plaintes cohérentes (donc en retirant celles qui proviennent manifestement de déséquilibrés), certaines ne mettaient pas en cause un service judiciaire, 55 % concernaient le fonctionnement d'une juridiction. Sur les plaintes qui pouvaient s'avérer fondées (126 au total), 76 étaient relatives à des retards de délibéré, 34 à des retards de procédure, 10 à un dysfonctionnement du greffe, 3 au comportement relationnel de magistrats, 3 à un dysfonctionnement procédural. S'agissant des résultats de la plainte et de ses suites, le rapport indiquait que la plainte faisait d'abord l'objet d'un accusé de réception ; elle est ensuite communiquée, si elle le justifie, au chef de la juridiction concernée avec une demande de rapport circonstancié dans un délai déterminé ; la plainte peut ensuite être classée, ou si elle est fondée, le chef de juridiction est invité à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le dysfonctionnement. Si la plainte a trait à un comportement d'un magistrat en particulier, il pourra en être tenu compte dans son évaluation. Un magistrat peut également être retiré d'un tableau d'avancement, faire l'objet d'un avertissement, ou de poursuites disciplinaires.

⁸⁴ Les chefs de juridiction disposent de cette possibilité depuis la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001.

⁸⁵ V. J.-P. Jean et D. Ludet, « Discipline des magistrats, plainte des justiciables et prérogatives du médiateur de la République ».

réclamation devant la juridiction concernée, qu'il s'agisse d'un dysfonctionnement ou d'une critique concernant un service, un magistrat ou un collaborateur de justice, un fonctionnaire de greffe, un avocat... Cette plainte peut être examinée par un personnel dédié à cela s'il s'agit d'une simple demande d'information ; mais c'est le gestionnaire des plaintes local qui effectue le tri et la répartition. La plainte, une fois enregistrée, est transmise au CSM. Plusieurs solutions s'offrent alors à lui : soit il s'agit d'une plainte mettant en cause le comportement d'un magistrat, et il en connaît directement, au besoin en demandant une enquête préalable auprès de l'Inspection des services judiciaires ; soit il s'agit d'un dysfonctionnement qui concerne un magistrat, et il en informe les chefs de cour concernés, en leur demandant de trouver une solution et en assurant le suivi de la plainte ; soit le dysfonctionnement concerne un collaborateur de justice au sens large du terme et il peut informer l'ordre professionnel compétent. On remarque ainsi que la fonction d'Ombudsman envisagée ici conduit à mettre en relation et en cohérence plusieurs institutions, le conseil supérieur et les ordres professionnels des professions de justice ; une telle construction aboutirait à traiter de manière globale un dysfonctionnement du service public, sans accabler nécessairement un magistrat ou un service ; un dysfonctionnement peut en effet être lié à plusieurs facteurs (surcharge de travail d'un avocat, mauvaise organisation d'une audience, absence d'un greffier...).

Ce schéma supposerait plusieurs réformes d'envergure, pour faire du CSM un véritable Conseil supérieur de la justice : il serait nécessaire de placer l'Inspection des services judiciaires sous son autorité et non plus sous celle du Ministre de la justice ; il serait également essentiel que ce nouveau Conseil reçoive le pouvoir de définir les processus internes indispensables aux juridictions ; pour l'instant, il n'a reçu de la loi que le pouvoir de fixer les principes déontologiques. Il serait envisageable de prévoir que le règlement des plaintes, l'enregistrement, le suivi soient définis par lui et que ce soit lui, en fin de compte, qui effectue une synthèse d'ensemble et des recommandations en termes de gestion des juridictions, de moyens, d'efficacité... tant les aspects processuels, procéduraux et déontologiques sont parfois liés. Cela imposerait également de traiter le service public de la justice complètement à part des administrations traditionnelles, mais dans sa globalité, c'est-à-dire en relation avec l'ensemble des professions de justice, et de retirer toute compétence au Médiateur de la République. Ce Conseil de la Justice rénové disposerait en réalité d'un rôle d'Ombudsman pour une partie. Il serait sans doute utile de centraliser en son sein tous les domaines qui permettraient d'assurer la cohérence du système⁸⁶.

⁸⁶ Ainsi faudrait-il réfléchir aux compétences de la Commission d'accès aux documents administratifs, par exemple ; elle se prononce souvent sur la possibilité ou non de communiquer des documents en rapport avec le service public de la justice. Cette compétence doit-elle lui être maintenue ou au contraire, dans un nouveau système, serait-il préférable de globaliser cette approche ?

Une deuxième possibilité ferait du Médiateur de la République le pivot du système. Il pourrait être saisi selon les modalités actuelles ou de manière élargie. Le tri entre les diverses plaintes au regard de leur objet serait effectué à son niveau : il devrait s'adresser à différents interlocuteurs selon que la réclamation concerne un magistrat (CSM), un autre professionnel de justice (conseil de l'ordre ou équivalent), un dysfonctionnement dans une juridiction (chefs de cour...). La difficulté est qu'un dysfonctionnement n'est que très rarement dû à une cause unique, ce qui peut entraîner des difficultés si le Médiateur est au centre du système. La distinction entre dysfonctionnement (compétence du Médiateur), erreur de processus (compétence de la juridiction et de son gestionnaire de plaintes), erreur de procédure (voies de recours traditionnelles) et difficulté liées à une méconnaissance de principes déontologiques⁸⁷ (CSM) est séduisante en théorie mais difficile à appliquer en pratique. Devant le CSM, un service d'enquête et de poursuite pourrait être créé⁸⁸.

Les plaintes des justiciables ou usagers du service public de la justice risquent de devenir de plus en plus nombreuses, au fur et à mesure que les exigences de qualité attendues de ce service augmentent. Si aucun modèle de traitement des plaintes ne s'impose véritablement, compte tenu des spécificités de la justice de chaque pays, une réflexion est indispensable pour tenter de donner une cohérence au système, en même temps qu'une légitimité réelle.

L'administration et la gestion des juridictions sont en pleine mutation en Europe. Considérées il y a encore une vingtaine d'années comme secondaires par rapport à la fonction de juger, elles sont devenues déterminantes dans les discours sur la réforme de la justice. Elles sont en effet la base d'une réflexion sur la qualité de la justice, son efficacité et son aptitude à répondre aux sollicitations des justiciables et de leurs conseils. Plusieurs modèles sont présents en Europe, qui sont entre les mains soit de l'exécutif, soit d'une instance indépendante, soit des cours elles-mêmes, mais plus rarement. Il semble que la décentralisation ou une certaine autonomisation du système judiciaire soit un gage d'efficacité de la justice ; les cours, amenées à élaborer un projet de juridiction, à signer un contrat d'objectifs avec le ministère ou le conseil supérieur, prennent en mains leur destin, et cherchent à respecter les délais de jugement, les règles générales de procédure et de comportement. Elles sont en quelque sorte responsables

⁸⁷ Il ne semble pas souhaitable de multiplier les institutions ; le CSM devrait simplement apprécier le comportement d'un magistrat qui pourrait être qualifié de disciplinaire ; pour les autres éléments, cela se rattacherait à un dysfonctionnement. On sait que le Conseil canadien de la magistrature a un processus de traitement des plaintes particulièrement élaboré qui peut aller jusqu'à la révocation d'un juge : la plainte est déposée par écrit, un comité sur la conduite des juges l'examine, demande des informations au juge concerné, saisit éventuellement un sous comité pour obtenir une enquête supplémentaire ; un comité d'enquête peut être créé, un rapport est ensuite transmis au conseil, la procédure se terminant par une recommandation au ministre.

⁸⁸ V. J.-P. Jean et D. Ludet, op. cit.

de leurs choix et de leurs résultats. Cette culture n'est pas établie partout, et cela semble logique tant les contextes sont différents. Mais la question centrale demeure des frontières de l'administration de la justice ; en tout cas, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice ne peut passer que par une modification profonde de certains modes d'administration. Le traitement des plaintes en fait partie, car il est important, pour que la relation de confiance existe entre la justice et les citoyens, que l'institution réponde aux demandes et aux sollicitations. La qualité du système judiciaire passe aussi par la qualité du traitement qu'il réserve aux justiciables et par la qualité de ses réponses.

Conclusion

La qualité de la justice repose sur l'efficacité de son administration et de sa gestion tout en garantissant une indépendance totale. L'étude a tenté de mettre en évidence deux éléments qui nécessiteraient des travaux approfondis :

- La contractualisation au sein des systèmes judiciaires est largement pratiquée, mais elle répond à des modalités et à des fonctions très différentes ; elle est pourtant l'un des supports de la qualité (contrat d'objectifs entre une juridiction suprême et d'autres juridictions, ou entre les juridictions et le Conseil supérieur ; contrat de procédure ; contrat de performance...). Il serait très intéressant de mener une étude complète sur cet aspect, en croisant des données relatives aux juridictions administratives lorsqu'elles existent.
- Le traitement des plaintes des justiciables est le second élément important, car il met en évidence le fait que la qualité de la justice passe par l'écoute du justiciable ; la qualité de la justice passe par la restauration de la confiance avec les justiciables, et là encore, les réponses sont diverses parce que les notions ne se recoupent pas toujours.

Les enjeux sont considérables et cette étude large et ponctuelle n'en a fourni que quelques éléments. Un suivi des données de la CEPEJ, une actualisation de la recherche permettraient de mesurer les avancées des réflexions des Etats en ce domaine (par exemple grâce à un séminaire d'étude tous les deux ans).

Annexe

Questions pertinentes au regard de l'étude

Question 10 : les instances formellement responsables des budgets alloués aux tribunaux (Ministère de la justice, autre ministère, Cour suprême, Conseil supérieur de la magistrature, Tribunaux,...).

Question 20 : Existe-t-il des sites/portails internet officiels (ex: Ministère de la Justice, etc.) à partir desquels le public a accès gratuitement ?

Question 21 : Votre système prévoit-il une obligation d'information des parties concernant les délais prévisibles de la procédure judiciaire

Question 28 : Existe-t-il un système d'indemnisation pour les usagers en cas de durée excessive de la procédure ?

Question 29 : Votre pays a-t-il mis en place des enquêtes auprès des usagers ou des professions juridiques (juges, avocats, fonctionnaires, etc.) pour mesurer leur confiance dans la justice et leur degré de satisfaction par rapport au service rendu ?

Question 30 : Ces enquêtes ont-elles lieu au niveau national ou au niveau des tribunaux ?

Question 31 : Existe-t-il un dispositif national ou local permettant de déposer une plainte concernant le fonctionnement du système judiciaire ?

Question 32 : Le dispositif de traitement des plaintes et la mesure de son efficacité.

Question 45 : Quel est le statut des procureurs ?

Question 47 : Qui est responsable du budget du tribunal (conseil d'administration, président du tribunal, directeur administratif du tribunal, greffier en chef...) ?

Question 51 : Les tribunaux doivent-ils établir un rapport annuel d'activités ?

Question 52 : Existe-t-il un système régulier de suivi des activités des tribunaux concernant le nombre de nouvelles affaires, le nombre de décisions rendues, le nombre d'affaires faisant l'objet d'un renvoi, la durée des procédures... ?

Question 53 : Existe-t-il un système régulier d'évaluation de l'activité des tribunaux ?

Question 54 : Concernant l'activité des tribunaux, avez-vous défini des indicateurs de performance, des objectifs, et qui les met en place... ?

Question 55 : Quelle est l'autorité chargée du système d'évaluation de l'activité des tribunaux (le Conseil supérieur de la magistrature, le Ministre de la justice, un organe d'inspection, la cour suprême, un organe d'audit extérieur... ?

Question 56 : Le système d'évaluation fixe-t-il des standards de qualité sur les jugements prononcés ?

Question 57 : Existe-t-il un système permettant de mesurer le stock d'affaires en cours et de repérer les affaires non traitées dans un délai acceptable ?

Question 59 : Existe-t-il un dispositif régulier de suivi et d'évaluation de l'activité du Parquet ?

Question 86 : Procédures et sanctions à l'encontre des juges et des procureurs