

La promotion de la qualité, un enjeu pour les tribunaux helvétiques ?

François Paychère ^{fpa}



Service public, la justice doit être capable de susciter et de conserver la confiance des citoyens et des citoyennes ; elle ne peut se contenter d'une approche formelle de sa propre légitimité. Comme elle ne se trouve pas dans une situation de concurrence, il lui appartient de s'interroger elle-même sur la qualité des prestations qu'elle fournit. Une « checklist » récemment établie sous l'égide du Conseil de l'Europe a pour objet l'évaluation de la qualité des appareils judiciaires. En Suisse, le troisième pouvoir est-il prêt à cette introspection ?

Table des matières

- I. Introduction
- II. Des contraintes
- III. Des modèles
 - A. L'exemple finlandais
 - B. La qualité dans différents pays européens
 - 1. Pays-Bas
 - 2. Angleterre et Pays de Galles
 - 3. Suède
 - C. La qualité dans le monde
- IV. La Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux
 - A. La genèse de l'outil
 - 1. La méthode du groupe de travail
 - a. Les défis de l'hétérogénéité
 - b. Les contraintes propres au Conseil de l'Europe
 - B. Son contenu
 - 1. Introduction
 - 2. Présentation en chapitres
 - a. Stratégie et politique
 - b. Processus métier et opérations
 - c. Accès à la justice, communication aux justiciables et au public
 - d. Ressources humaines et statut des juges et procureurs et des agents
 - e. Moyens de la justice
 - 3. La question spécifique de la qualité des décisions de justice
 - C. Son utilisation
 - 1. Niveaux d'intervention différenciés
 - 2. Utilisation partielle possible
- V. Conclusion

I. Introduction ^

[Rz 1] La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (ci-après : CEPEJ) a été créée le 18 septembre 2002 par la Résolution Res(2002)12¹ du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le but de la CEPEJ est (a) d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire des États membres, afin d'assurer que toute personne relevant de leur juridiction puisse faire valoir ses droits de manière effective, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans la justice et (b) de permettre de mieux mettre en œuvre les instruments juridiques

internationaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité et à l'équité de la justice².

[Rz 2] La promotion de l'efficacité de la justice au sein des États membres du Conseil de l'Europe, n'est pas une notion seulement quantitative, même si la CEPEJ s'est notamment fait connaître par ses rapports sur l'évaluation des systèmes judiciaires³ et sur la gestion du temps judiciaire⁴. Il est apparu en effet que la confiance du public dans chaque système judiciaire national ne repose pas seulement sur la capacité de chacun de ces systèmes à absorber des affaires et à les traiter, mais également dans ses aptitudes à rendre des décisions satisfaisant les attentes des justiciables en matière de qualité. L'accès à la justice – pilier des instruments juridiques du Conseil de l'Europe – n'exige pas seulement des États membres des efforts matériels en ce sens mais également qualitatifs. Il ne s'agit pas simplement de garantir l'accès à « une » justice, mais bien à la justice qu'attendent les citoyennes et les citoyens européens en ce XXI^{ème} siècle.

II. Des contraintes ^

[Rz 3] La crise des finances publiques exigent des États une gestion parcimonieuse de leurs ressources. Celle économique qui a débuté à l'automne 2008 va provoquer une contraction des ressources étatiques et de la dépense publique, sauf à provoquer un accroissement de la dette, alors même que les États se sont dotés d'instruments contraignants dans ce domaine, qui leur interdisent de laisser « filer » les déficits. Les tribunaux seront donc appelés à faire plus et mieux avec moins de ressources.

[Rz 4] La Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵ (ci-après : CEDH) fournit le cadre de référence à l'action de la CEPEJ. La réflexion quant à une meilleure efficacité et à une qualité accrue de la justice ne se comprend qu'en rapport avec les exigences de la CEDH vis-à-vis des parties contractantes. La disposition matérielle la plus importante pour les missions de la CEPEJ est l'article 6 CEDH selon lequel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial ».

[Rz 5] Elle n'a toutefois de sens que complété par un recours « effectif », tel qu'il est prévu par l'art. 13 CEDH⁶. Ainsi, les règles de procédure ne doivent pas empêcher la réalisation d'un droit contenu dans la CEDH et l'admission d'un recours doit être suivi d'effet. Cette question de l'exécution rejoint d'ailleurs les intérêts de la CEPEJ⁷. De manière plus générale, on peut assigner un but dynamique à l'article 13 CEDH et soutenir que la notion d'effectivité qu'il contient ne se conçoit pas seulement dans la perspective de la réparation de la violation éventuelle des droits contenus dans la Convention mais également comme une exigence qui sous-tend tout le programme de protection des droits de l'homme de la CEDH, notamment au niveau national⁸. Le recours selon l'article 13 CEDH ne sera alors pas seulement être « effectif » au sens procédural mais également dans une acception plus large. Elle comprend la réalisation de l'ensemble des buts poursuivis par la CEPEJ, dont celui de l'amélioration de la qualité de la justice, qui devrait avoir un effet préventif quant au nombre des litiges soumis à la Cour européenne des droits de l'homme.

III. Des modèles ^

[Rz 6] En matière de qualité, il est impossible d'entendre la notion de modèle dans un sens trop strict. Les expériences déjà conduites démontrent clairement le poids des institutions nationales et la spécificité de chaque démarche. Ce sont donc plutôt des sources d'inspiration que l'on trouvera dans des réalisations ou des projets étrangers.

A. L'exemple finlandais ^

[Rz 7] L'une des expériences européennes les plus intéressantes a été menée par les tribunaux dans le ressort de la Cour d'appel de Rovaniemi en Finlande dès 1999⁹. La démarche a été

[Rz 7] L'une des expériences européennes les plus intéressantes a été menée par les tribunaux dans le ressort de la Cour d'appel de Rovaniemi, en Finlande, dès 1999⁹. La démarche a été qualifiée d'« holistique » par ses propres auteurs, c'est-à-dire englobant différentes dimensions de la qualité au sein du projet, du point de vue des usagers. Le système finlandais comporte six points de référence (ou « *benchmarks* ») englobant quarante critères de qualité ; ces points de référence sont les suivants : le procès, la décision, le traitement des parties et du public, le rythme de la procédure, la compétence des magistrats, l'organisation de la juridiction concernée. En outre, les méthodes d'évaluation employées sont diverses : auto-évaluation, enquêtes, évaluation par un groupe d'experts évaluateurs, statistiques ou encore déclarations de la juridiction elle-même, qui servent alors de base pour l'appréciation des critères en question. La démarche est complétée par une offre de formation continue, qui porte tant sur la démarche qualité elle-même que sur des questions de droit matériel. Il faut noter enfin que la poursuite du projet implique le suivi d'enquêtes antérieures et la réévaluation des résultats obtenus alors.

B. La qualité dans différents pays européens ^

[Rz 8] On peut mentionner à titre d'exemple le travail en cours dans d'autres pays européens :

1. Pays-Bas ^

[Rz 9] Dans ce vaste ensemble de réformes que constitue le projet *Rechtspraak*¹⁰, la question de la qualité joue un rôle important¹¹, comportant des indicateurs de qualité, un système de mesure des performances des tribunaux et le recours à des instruments de mesures comme le système EFQM¹², des enquêtes de satisfaction des usagers et du personnel ainsi des interventions. Dans ce contexte, les experts commis par le Ministère de la justice ont mis l'accent sur la nécessité¹³ d'accorder plus d'attention à la politique du personnel, ainsi qu'à une orientation du système judiciaire vers l'extérieur, c'est-à-dire vers les usagers, par le biais de sondages d'opinion. Ils prônent également plus de transparence dans les rapports du haut conseil de la justice, les résultats détaillés au niveau des tribunaux devant être publiés¹⁴.

2. Angleterre et Pays de Galles ^

[Rz 10] Au sein du ministère de la justice, un service appelé « *Her Majesty's Courts Service* » (ci-après : HMCS) a pris en charge le développement d'outils pour apprécier la qualité de l'administration des tribunaux, fondés notamment sur le modèle EFQM de même que pour évaluer la qualité du travail des tribunaux proprement dits. L'articulation entre le HMCS et les juges reste délicate, la difficulté à résoudre étant celle de la construction d'une équipe sans toucher à l'indépendance judiciaire.

3. Suède ^

[Rz 11] La Suède a également mis sur pied un programme de développement systématique de la gestion de la qualité, reposant sur ces critères : 1) exactitude des décisions de justice et présentation de la motivation, 2) recours à un langage compréhensible pour les parties, 3) respect des parties, 4) développement d'un environnement et d'une atmosphère de travail agréable. En outre, la réalisation de ces objectifs est fondée sur le dialogue tant interne qu'externe. Au sein de la Cour d'appel de Suède occidentale, une politique de dialogue systématique en petits groupes de cinq à huit personnes a été menée sous la conduite d'un jeune juge spécialement entraîné à la conduite d'entretiens. Un des acquis a été de décider une réunion hebdomadaire au sein de chaque unité pour en discuter les tâches. Une des améliorations mise en avant par les participants a été une meilleure connaissance des attentes des juges et du personnel administratif. D'une part, les magistrats ont pu économiser du temps dans l'accomplissement de tâches de routine et d'autre part, le personnel administratif était satisfait de pouvoir moins souvent en référer aux juges pour l'exécution de tâches déléguées. Ultérieurement, des contacts ont été noués avec les membres du parquet et les avocats afin de recueillir leurs avis sur des améliorations possibles. Quant aux usagers proprement dits, il leur

a été offert, après des audiences, la possibilité de répondre à des questions posées par un magistrat et un membre du personnel.

C. La qualité dans le monde ^

[Rz 12] La présente contribution ne tend pas à l'exhaustivité et il suffira de mentionner ici un instrument américain : « CourTools »¹⁵, qui propose une série de dix critères pour mesurer la qualité des tribunaux parmi lesquels la qualité de l'accueil dans un tribunal et celle du traitement des parties, le taux de liquidation des dossiers, l'âge des dossiers en cours, la gestion du temps, la satisfaction du personnel et le coût des procédures. Enfin, un site récent dénommé « *International Consortium for Court Excellence* »¹⁶ contient des informations sur des démarches qualité dans des pays extra-européens et les liens correspondants.

IV. La Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux ^

A. La genèse de l'outil ^

[Rz 13] Selon le programme d'activités 2007 de la CEPEJ, le Groupe de travail sur la qualité de la justice (ci-après : GT-QUAL) est chargé de développer les moyens d'analyse et d'évaluation du travail effectué au sein des juridictions en vue de permettre d'améliorer, au sein des États membres, la qualité du service public délivré par les systèmes judiciaires, notamment aux regard des attentes des praticiens du droit et des justiciables, selon des critères de performance et d'efficacité trouvant un consensus large¹⁷.

[Rz 14] Une fois créé, ce groupe a tenu des réunions bi-annuelles auxquelles participèrent les experts appointés par le bureau de la CEPEJ, secondés par le secrétariat de la CEPEJ ainsi que des scientifiques désignés pour la réalisation de tâches particulières. Telle qu'elle figure sur le site Internet du Conseil de l'Europe, la *Checklist* pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux a été adoptée par la CEPEJ lors d'une réunion plénière en juillet 2008¹⁸. Une première présentation de l'outil a été faite lors de la troisième réunion du réseau des tribunaux référents à Catane le 24 octobre 2008¹⁹. Les entités compétentes dans les différents États membres du Conseil de l'Europe doivent maintenant se l'approprier pour tester dans leur propre système judiciaire l'instrument d'évaluation qui leur est proposé.

1. La méthode du groupe de travail ^

a. Les défis de l'hétérogénéité ^

[Rz 15] Le Conseil de l'Europe a une vocation paneuropéenne ; il compte quarante-sept membres et quelque huit cents millions d'habitants. Il tombe sous le sens que tout groupe de travail doit s'efforcer d'être représentatif de cette diversité, voire dans le domaine juridique, de l'hétérogénéité des traditions nationales. Il suffit à cet égard de penser à la différence qui peut exister dans une perception de la bonne administration de la justice selon les critères des pays marqués par la tradition de la *Common Law* ou selon ceux des États qui se réclament du droit écrit. Les contraintes issues du démembrement de l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques ou de la transition vers le pluralisme démocratique des anciens pays dits de l'Est constituent à la fois un défi pour la modernisation de l'appareil judiciaire, mais également un avantage, car le poids des habitudes est moindre lorsqu'un système est modifié de fond en comble. D'une manière parallèle, d'autres États, notamment ceux de l'ouest de l'Europe, peuvent être paradoxalement freinés dans leur évolution judiciaire par le poids des habitudes acquises.

[Rz 16] Les nationalités des experts présents dès la première séance du GT-QUAL au mois de février 2007 reflètent cette recherche d'un équilibre : Allemagne, Estonie, France, Pays-Bas, Fédération de Russie et Suisse. Dès la seconde séance en septembre 2007 ont également été représentés la Finlande et le Royaume-Uni.

représentés la Finlande et le Royaume-Uni.

b. Les contraintes propres au Conseil de l'Europe ^

[Rz 17] Définir une notion globale de la qualité, assez large pour satisfaire l'ensemble des attentes des experts et constituer une base suffisamment précise pour le travail du GT-QUAL s'est révélé rapidement une mission impossible. Certains experts mettaient en avant la nécessité de concevoir des indicateurs propres à définir, en termes de performance, la qualité de la justice alors que d'autres étaient attachés au soutien aux États membres et souhaitaient la production d'outils concrets pour l'amélioration de la qualité de la justice.

[Rz 18] Outre cet écueil sémantique, il en est rapidement apparu un second d'ordre formel. Entre pays fédérés et centralisés, de même qu'au sein de ces deux groupes, la répartition des compétences est d'une extrême diversité. Les mêmes compétences peuvent être exercées soit par un ministère de la justice, un haut conseil de la justice ou par les présidents de tribunaux sans qu'une telle variété ne puisse en elle-même être critiquée, de même que les solutions nationales, voire locales.

[Rz 19] Il n'y a pas en ce sens un modèle européen de la qualité de la justice qui puisse être promu en tant que tel. La réalisation des objectifs en matière de protection des droits de l'homme contenus notamment dans la CEDH n'implique pas une unicité des voies pour parvenir à leur garantie efficace. Il n'y a pas non plus d'organisation judiciaire idéale, le seul but pouvant être atteint étant celui d'une adéquation entre une tradition nationale, voire locale et les attentes que se fixent à eux-mêmes les pays membres du Conseil de l'Europe.

B. Son contenu ^

1. Introduction ^

[Rz 20] Le groupe d'experts a fait le choix d'une introduction substantielle, considérant que la *Checklist* devait se comprendre par elle-même, sans supposer la maîtrise de la littérature sur le sujet.

[Rz 21] Face à une dérive consumériste, consistant à traiter la justice comme une marchandise, le besoin de justice comme une attente qui pourrait être satisfaite comme n'importe quels vœux des agents sur un marché économique quelconque et les agents chargés de la rendre comme tout producteur, les membres du GT-QUAL ont posé comme principe que la justice est productrice de lien social. La justice est rendue pour que chaque citoyen, même pris dans un conflit avec l'État ou avec un semblable, puisse être reconnu comme individu. Il serait vain toutefois de « penser » la qualité de la justice seulement en termes de production quasi-industrielle. L'évaluation quantitative des performances d'un système judiciaire n'a pas de sens si l'on perd de vue la satisfaction des standards exprimés notamment par la CEDH. Rendre la justice, c'est participer à l'exercice d'un monopole fondateur et fondamental de l'État tel que les pays membres du Conseil de l'Europe le comprennent par l'application même des instruments auxquels ils ont adhéré en la matière.

[Rz 22] Cette conception de la justice productrice de lien social ne doit pas conduire à négliger les différents auditoires auxquels elle s'adresse. Les parties au litige, les tiers comme les témoins, les professionnels de la justice et les citoyens n'ont pas les mêmes attentes. La satisfaction des besoins des uns n'emporte pas nécessairement celle des autres. Il est donc impossible de prétendre contenter le « public » ; en revanche, la *Checklist* devrait permettre de s'assurer que la question de la qualité est discutée avec les publics concernés.

[Rz 23] Le GT-QUAL, et à sa suite la CEPEJ, ont fait un choix terminologique clair notamment pour souligner le caractère particulier de l'administration de la justice. Le terme d'« usager », « *user* » en anglais, a été préféré à celui de client, car aucun système judiciaire n'est en concurrence avec d'autres pour offrir ses prestations, si l'on veut bien exclure le *forum shopping* et l'arbitrage. Cette référence explicite à l'exercice par les autorités étatiques d'un monopole n'est pas pour les membres du GT-QUAL l'expression d'une facilité, mais au contraire

celle d'un engagement vis-à-vis de la communauté de lui rendre les meilleurs services possibles.

2. Présentation en chapitres ^

[Rz 24] La *Checklist* se présente en plusieurs chapitres, dont les intitulés peuvent donner l'impression d'une concession à un jargon à la mode ; il y a toutefois des choix tangibles derrière ces mots.

a. Stratégie et politique ^

[Rz 25] Les premières questions ont trait à la définition d'une politique générale comme préalable à l'organisation judiciaire, aux questions de carte judiciaire, de définition du rôle de l'administration judiciaire et des rapports entre les juges et le personnel judiciaire et de définition des risques encourus selon les choix opérés.

[Rz 26] Ce premier chapitre est l'expression notamment d'un souci qui apparaît fréquemment dans les démarches qualité entreprises dans des juridictions européennes. La politique relative à l'organisation judiciaire, les missions de l'administration et les relations entre magistrats et personnel ne peuvent être définies qu'en concertation notamment entre les parties prenantes internes et en faisant l'objet d'une communication satisfaisante. Pour le personnel concerné, le fonctionnement de l'institution doit évoluer d'une culture de l'expression « eux » - sous-entendant ainsi les juges - à une culture du « nous », signifiant que tous les partenaires internes adhèrent à la démarche décidée.

b. Processus métier et opérations ^

[Rz 27] En affirmant que les acteurs internes doivent s'en tenir aux lois d'organisation judiciaire et de procédure, rien n'est avancé en matière de qualité. Les experts du GT-QUAL ont tenu à introduire cette notion déjà au stade de la rédaction des lois. Il appartient à chaque législateur de faire en sorte de veiller à la qualité des lois et à évaluer l'impact d'un changement éventuel sur le cours de procédures judiciaires.

[Rz 28] La gestion des flux de dossiers doit se faire au moyen d'instruments permettant à chaque magistrat de connaître en temps réel l'état de son cabinet et aux juridictions concernées de savoir le degré exact de leur charge de travail.

[Rz 29] La gestion des audiences et des délais constitue souvent l'interface la plus sensible avec les partenaires externes. C'est à cette aune principalement que se mesure la mesure la satisfaction ou le mécontentement des usagers. La *Checklist* ne propose pas non plus de solutions tout faites. Elle invite l'ensemble des partenaires à une réflexion sur leurs pratiques. À cet égard, le questionnement devrait tenir compte des travaux déjà menés par la CEPEJ et ayant trait à la gestion du temps judiciaire²⁰. La gestion des dossiers arriérés constitue un point fondamental que les tribunaux touchés par ce problème ne peuvent éviter dans une démarche qualité. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que cette gestion du stock constitue régulièrement le sujet des dossiers présentés au concours de la Balance de cristal²¹, organisé par le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne ; par exemple, le gain de temps dans la gestion des injonctions de paiement est vu comme un des avantages d'un processus d'informatisation de ces procédures, mené conjointement par les juridictions milanaises et le barreau local. La démarche qualité fondée sur la *Checklist* peut conduire à identifier des goulets d'étranglement et à réfléchir à leur disparition. Le dernier groupe de questions de ce chapitre a à nouveau comme but d'identifier les risques issus des choix opérés.

c. Accès à la justice, communication aux justiciables et au public ^

[Rz 30] À l'heure d'Internet, on conceit mal que la législation ne soit pas accessible par voie

[Rz 30] À l'heure d'Internet, on conçoit mal que la législation ne soit pas accessible par voie électronique. Une telle diffusion n'épuise toutefois pas la discussion sur la qualité de l'accès à la législation. Pour ce motif, les États membres doivent étudier quel accès ils réservent aux membres de minorités linguistiques de même qu'aux usagers qui ne comprennent pas la langue de la procédure. L'accès à la justice n'est pas seulement linguistique. L'article 6 para. 3 let. c CEDH garantit le droit à l'assistance judiciaire²² ; l'approche qualité de la *Checklist* va au-delà de cette exigence minimale et propose aux partenaires internes et externes de la justice un choix de questions quant à l'accès en termes financiers à la justice. L'implantation des bâtiments réservés aux tribunaux et leur accessibilité constitue également un enjeu de la qualité. S'agissant des personnes handicapées, le chapitre 4.4 de la Résolution ResAP(2001)3 « vers une pleine citoyenneté des personnes handicapées grâce à de nouvelles technologies intégratives »²³, adoptée le 24 octobre 2001 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe fournit le cadre conceptuel permettant de comprendre les questions relatives à l'accès tant matériel que virtuel à la justice et les conséquences qui en découlent notamment en matière architecturale.

[Rz 31] La qualité du traitement des parties s'étend tout au long de la chaîne temporelle qu'est un procès. Il s'agit tant de l'accueil et de l'écoute lors d'une audience de comparution personnelle que de la présentation compréhensible d'une décision à ses destinataires.

[Rz 32] La légitimité de la justice ne se satisfait pas d'une approche formelle. Elle est fondée dans les sociétés démocratiques sur la capacité de l'appareil judiciaire à susciter la confiance. Dans une situation qui n'est pas concurrentielle, les partenaires internes doivent définir une politique de consultation des partenaires externes et du grand public. Ils doivent aussi évaluer les risques d'une évolution négative de la confiance placée dans le système judiciaire.

d. Ressources humaines et statut des juges et procureurs et des agents ^

[Rz 33] Le modèle d'une entrée dans la magistrature après avoir fréquenté une école offrant une formation spécifique tend à devenir une norme en Europe, même si les modalités précises de la formation initiale restent très diverses. En tous les cas, la solution helvétique est un *Sonderfall* dont la justification apparaît de moins en moins claire dans une perspective européenne. Dès lors, le chapitre IV est d'une importance cardinale pour la magistrature helvétique. Malgré de timides essais de rationaliser le processus d'élection des magistrats de l'ordre judiciaire, comme le prévoit les articles 125 et 128 de la nouvelle Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004²⁴, selon lesquels le Conseil de la magistrature donne son préavis au Grand Conseil lors des élections judiciaires en se fondant sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidates et candidats, les processus de recrutement se fondent sur des critères d'évaluation qui ne sont pas toujours connus des candidats au sens des questions IV.1.12. et IV.1.13. de la *Checklist*. On pourrait souhaiter que les autorités s'en inspirent lors des élections de magistrats dans les cantons. Dans celui de Genève, à titre d'exemple, seules les conditions formelles contenues dans les articles 60 et suivants de la loi cantonale d'organisation judiciaire du 22 novembre 1941²⁵ sont connues des candidats. Le même chapitre comporte également des questions quant au développement des compétences du personnel des tribunaux et quant aux risques en matière de ressources humaines.

[Rz 34] Les questions de formation sous ses différentes formes font l'objet d'une section spécifique. Les autorités compétentes doivent donc se demander si les juges participent à des interventions ou des supervisions, analysent la jurisprudence des autorités supérieures et consacrent le temps nécessaire à leur développement personnel.

e. Moyens de la justice ^

[Rz 35] Les moyens de la justice ne comprennent pas seulement ceux financiers, mais également les systèmes d'information, la logistique et la sécurité.

[Rz 36] Dans ce domaine particulier, l'évaluation des risques est cardinale. Il s'agit notamment

[Rz 36] Dans ce domaine particulier, l'évaluation des risques est cardinale. Il s'agit notamment d'apprécier les conséquences d'un financement inadéquat ou d'un choix malheureux en matière informatique.

3. La question spécifique de la qualité des décisions de justice ^

[Rz 37] La qualité de la justice ne doit pas être confondue avec celle de la qualité des décisions de justice ; certes, les tribunaux s'expriment avant toute autre chose par le biais de leurs décisions ; ce « produit fini » est la marque la plus tangible et la première à laquelle pensent à tout le moins les juristes lorsqu'ils s'expriment sur la qualité de la justice.

[Rz 38] Ce point est néanmoins abordé sous chiffre III.5 de la *Checklist* et six questions particulières y sont consacrées. Pour de plus amples développements, il suffira de renvoyer le lecteur aux actes d'un colloque tenu à Poitiers en mars 2007 sous l'égide de la CEPEJ²⁶ ainsi qu'à un récent avis du Conseil consultatif de juges européens (ci-après : CCJE), publié²⁷ au mois de décembre 2008. Dans cet avis, un grand accent est porté sur la motivation, conçue comme une garantie contre l'arbitraire et qui doit contribuer à la compréhension de la décision. En ce sens, les considérations émises par le CCJE rejoignent les questions prévues dans la *Checklist*.

C. Son utilisation ^

1. Niveaux d'intervention différenciés ^

[Rz 39] L'un des défis les plus passionnants pour le GT-QUAL était de maîtriser la diversité représentée par l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. La définition des niveaux de responsabilité pour la définition d'une politique de la qualité se serait révélée un travail de Sisyphe sans laisser la souplesse nécessaire à chacun des systèmes concernés. Chaque question peut recevoir une ou plusieurs réponse(s) venant d'entités comme l'État, le tribunal ou le juge ; pour tenir compte des spécificités des États fédérés, la notion de région a également été introduite. L'usage de ces quatre systèmes de référence (État, région, tribunal et juge) a toutefois également une valeur prescriptive. Si dans un système national donné, la même question est de la compétence de plusieurs entités, il appartiendra alors aux décideurs concernés d'en déterminer les raisons. Dans certains cas, le fait même que la réponse à une seule question soit du ressort de plusieurs entités peut révéler une appréhension inadéquate du problème.

2. Utilisation partielle possible ^

[Rz 40] Le questionnaire a été conçu de manière telle que ses utilisateurs puissent ne se saisir que d'un seul chapitre, chacun d'entre eux étant pensé comme permettant de faire le tour de la question considérée. Par exemple, le chapitre IV devrait permettre de faire le tour de l'ensemble d'une politique de ressources humaines. Il est toutefois indispensable de prendre en considération également les questions ayant trait à l'évaluation d'une telle politique. La dernière section de chaque chapitre constitue l'un des aspects originaux de cette grille et ne devrait jamais être omise.

V. Conclusion ^

[Rz 41] La Suisse vit à l'heure des révolutions, à tout le moins législatives. L'entrée en vigueur complète de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral²⁸, déjà effective en matière de droit administratif, et qui le sera en principe au 1^{er} janvier 2011 en matière civile et pénale, de même que celle d'uniques codes fédéraux de procédure pénale²⁹ et de procédure civile³⁰, valables pour tous les cantons de la Confédération représente de véritables tournants dans l'histoire des institutions helvétiques. Le fait même de quitter un régime procédural cantonal pour vivre un système unifié pourrait déjà constituer la base adéquate pour des études comparatives sur le terrain. Il serait en effet intéressant pour l'utilisateur de pouvoir exprimer son

comparatives sur le terrain. Il serait en effet intéressant pour l'utilisateur de pouvoir exprimer son avis sur le fonctionnement des tribunaux dans les différents cantonaux et les autorités cantonales pourraient également acquérir ainsi des connaissances sur le fonctionnement de leurs propres institutions, l'organisation judiciaire *stricto sensu* restant en mains cantonales.

[Rz 42] Face aux changements fondamentaux qui vont survenir, le développement de cercles de qualité fournirait une réponse adéquate aux interrogations des praticiens. Il ne s'agit en effet pas seulement d'acquérir des connaissances nouvelles par le biais de la formation continue, mais également d'échanger quant à la mise en œuvre d'un droit nouveau.

[Rz 43] Enfin, le développement d'un outil statistique digne de ce nom permettrait aux cantons suisses de comparer des données telles la longueur des procédures³¹, le temps nécessaire à la liquidation du stock et l'évolution de celui-ci. Dès lors que les règles procédurales seront les mêmes, des comparaisons pourraient prendre tout leur sens, non pour stimuler une compétition en termes quantitatifs, mais pour encourager une réflexion qualitative.

[Rz 44] La question qui demeure indécise est celle de savoir si les autorités judiciaires cantonales sont prêtes à relever le défi de la constitution d'un cadre de références communes à tout le pays et à une réflexion sur la qualité de la justice rendue à toutes les citoyennes et tous les citoyens.

1 Résolution Res(2002)12.

2 Résolution Res(2002)12.

3 Evaluation des systèmes judiciaires – Conseil de l'Europe.

4 Checklist pour la gestion du temps.

5 RS 0.101.

6 Mark E. VILLIGER, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*, Zurich 1999, 2^{ème} éd., p. 426.

7 Exécution des décisions de justice.

8 Louis-Edmond PETTITI, Emmanuel DECAUX, Pierre-Henri IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris 1999, 2^{ème} éd., p. 474.

9 *Qualité de la Justice* : parmi les « documents utiles à la réflexion » : *How to access quality in the courts? Quality Benchmarks for Adjudication are a means for the improvement of the activity of the courts* (anglais seulement – source : *Court of Appeal of Rovaniemi, Finland*), consulté le 27 mars 2009.

10 *The judiciary system in the Netherlands*.

11 *Qualité de la Justice* : parmi les « documents utiles à la réflexion » : *Judiciary is quality* (anglais seulement - source : *Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary*, décembre 2006), consulté le 24 mars 2009.

12 www.efqm.com.

13 *Eodem loco*, p. 16.

14 *Eodem loco*, p. 39.

15 www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/tcmp_courttools.htm.

16 www.courtexcellence.com/index.html consulté le 27 mars 2009.

17 8^{ème} réunion plénière - Strasbourg, 6 – 8 décembre – Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

18 CEPEJ(2008)2F 3 juillet 2008 – Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) - Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux.

19 3^e réunion plénière - Catane, 24 Octobre 2008 - Rapport de réunion.

20 Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires.

21 Candidatures 2008 pour la Balance de Cristal.

22 www.admin.ch/ch/f/rs/0_101/a6.html.

- 23 Résolution ResAP(2001)3 – vers une pleine citoyenneté des personnes handicapées grâce à de nouvelles technologies intégratives.
- 24 Banque de données de la législation fribourgeoise - BDLF.
- 25 LOJ – E 2 05 ; www.ge.ch/legislation.
- 26 Qualité de la justice : parmi les « documents utiles à la réflexion » : *La qualité des décisions de justice (Actes du Colloque de Poitiers - 8-9 mars 2007)*, consulté le 27 mars 2009.
- 27 Avis n°11 (2008) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la qualité des décisions de justice.
- 28 (LTF) RS 173.110.
- 29 FF 2006 1057 et suivantes pour le message du gouvernement au parlement ainsi que FF 2007 6583 et suivantes pour le texte légal définitif, consultés le 27 mars 2009.
- 30 FF 2006 6841 et suivantes pour le message du gouvernement au parlement ainsi que FF 2009 21 et suivantes pour le texte légal définitif, consultés le 27 mars 2009.
- 31 *Durée des procédures au Tribunal administratif* – Site officiel de l'Etat de Genève : un exemple très simple d'information accessible au public sur la durée des procédures, consulté le 31 mars 2009.

Erschienen in «Justice - Justiz - Giustizia» 2009/3

Zitiervorschlag François Paychère, La promotion de la qualité, un enjeu pour les tribunaux helvétiques ?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2009/3

^{fpa} Docteur en droit, Juge à la Cour de justice du canton de Genève, Président du groupe de travail sur la qualité de la justice (Conseil de l'Europe - CEPEJ-GT-QUAL).

L'auteur ne s'exprime qu'à titre personnel ; ses opinions n'engagent ni le Conseil de l'Europe, ni les autorités judiciaires du canton de Genève.

[back \(2009/3\)](#) ◀

www.weblaw.ch
édition