

## UNE ADMINISTRATION POUR LA JUSTICE

Coordonné par Jean-Paul JEAN et Denis SALAS

### AVANT-PROPOS

#### **Culture judiciaire et culture administrative**

MM. Jean-Paul JEAN, avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé, à l'Université de Poitiers et Denis SALAS, magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

### LA CONDUITE DES RÉFORMES

#### **Le chantier ouvert des réformes de la justice**

M. Jean-Paul JEAN, avocat général près la cour d'appel de Paris, professeur associé, habilité à diriger des recherches, à l'Université de Poitiers, et président du groupe des experts « Évaluation » de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe

#### **Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie**

M<sup>me</sup> Cécile VIGOUR, docteur en sociologie, chercheuse à l'Institut des sciences sociales du politique de l'École normale supérieure de Cachan

### LA DÉFINITION DE PRINCIPES FONDAMENTAUX

#### **Droit au juge naturel et l'organisation judiciaire**

M. Emmanuel JEULAND, professeur de droit privé à l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne

#### **Le statut de la célérité dans la procédure civile**

M<sup>me</sup> Soraya AMRANI-MEKKI, professeur à l'Université de Paris X Nanterre

### L'INFLUENCE DES MODÈLES EUROPÉENS

#### **L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe**

MM. Philippe BOILLAT, directeur général des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe et Stéphane LEYENBERGER, secrétaire de la Commission

européenne pour l'efficacité de la justice et du Conseil consultatif de juges européens, Conseil de l'Europe

**Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas**

M. Philip LANGBROEK, chercheur et conférencier à la Faculté de droit d'Utrecht, Pays-Bas

**Le modèle italien d'administration de la justice**

M<sup>me</sup> Maria Giuliana CIVININI, conseiller référendaire à la Cour de cassation et ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature italiens, Italie

**L'ÉMERGENCE D'UNE D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN FRANCE**

**Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative**

M<sup>me</sup> Hélène PAULIAT, professeur de droit public et doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, directrice de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridique, membre de l'Institut universitaire de France

**Le chiffre dans le « gouvernement » de la justice**

M. Antoine VAUCHEZ, chercheur auprès du Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen de Florence

**L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) sur les juridictions**

M. Didier MARSHALL, premier président de la cour d'appel de Caen

**Case management judiciaire et déformalisation de la procédure**

M. Loïc CADIET, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, directeur du Centre de recherche sur la justice et le procès, membre de l'Institut universitaire de France

**RESPONSABILITÉ DU JUGE ET RESPONSABILITÉ DU SYSTÈME JUDICIAIRE**

**Les dysfonctionnements du service public de la justice**

M<sup>me</sup> Maryse DEGUERGUE, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

**Le nouvel âge de l'erreur judiciaire**

Denis SALAS, magistrat, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice, directeur scientifique des *Cahiers de la Justice*

**ÉTUDES**

**Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ?**

M<sup>me</sup> Anne WEBER, docteur en droit de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, chercheuse à l'Institut Max Planck pour le droit public comparé et le droit international de Heidelberg

## LE POINT SUR...

### **...La révision générale des politiques publiques : premières annonces**

M. Michel LE CLAINCHE, trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes

## CHRONIQUES

**CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION**, par MM. Michel LE CLAINCHE, Hervé RIHAL, Luc ROUBAN et M<sup>me</sup> Bénédicte DELAUNAY.....

**CHRONIQUE DU SECTEUR PUBLIC ÉCONOMIQUE**, par MM. André G. DELION et Michel DURUPTY.....

## INFORMATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

---

---

# Résumés

## Le chantier ouvert des réformes de la justice

Jean-Paul JEAN

Résumé : La justice, sous le regard permanent de l'opinion publique, est soumise à un flot continu de réformes. L'exigence de résultats, en termes de délais et d'efficacité, s'accroît dans le cadre de la LOLF. Pour améliorer son fonctionnement, l'institution judiciaire ne bénéficie pourtant que depuis peu de moyens réels et du support d'une véritable administration, venue s'intégrer dans un système organisationnel et décisionnel complexe hérité de l'histoire. La culture administrative progresse au sein de l'institution, dans une cohabitation parfois délicate avec l'indépendance et l'individualisation nécessaires de l'acte juridictionnel et une gestion des ressources humaines à parfaire. La réforme de la carte judiciaire constitue le révélateur d'un processus plus profond de modernisation de la justice qui doit adapter ses modes et ses niveaux de réponses au divers contentieux en combinant proximité et spécialisation.

## Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie

Cécile VIGOUR

Résumé : Les réformes menées dans une perspective de modernisation, puis de rationalisation de l'institution judiciaire se caractérisent par une plus grande sensibilité aux notions d'efficacité, de coût et de qualité du service rendu. Visant à renforcer la légitimité et l'efficacité de la justice, ces processus volontaristes destinés à promouvoir des changements organisationnels, institutionnels et professionnels reposent sur la mobilisation d'acteurs judiciaires, politiques et administratifs, aux intérêts partiellement convergents, qui regroupent entrepreneurs de réforme issus des professionnels du droit et promoteurs des réformes de l'État et de son administration. Les responsables de juridiction sont les vecteurs au niveau local de ces orientations réformatrices, explicitement en Belgique depuis l'institution du Conseil supérieur de la justice, plus informellement en France et en Italie.

## LE DROIT AU JUGE NATUREL ET L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Emmanuel JEULAND

Résumé : Le droit au juge naturel reste incertain en droit français. Il s'applique essentiellement à la compétence et non à l'organisation judiciaire. Il existe cependant un principe d'égalité devant la justice qui impose de juger deux personnes dans la même situation par la même juridiction. Cela ne va pas jusqu'à les juger par les mêmes chambres. Les règles de distribution des affaires sont le plus souvent objectives mais chaque juridiction a sa propre pratique et le président de juridiction a d'importants pouvoirs. La souplesse du système n'est pas sans risque d'arbitraire (rarissime mais pas impossible) et/ou de privilège pour certaines parties. La nouvelle référence au principe d'impartialité dans les premiers articles du code de l'organisation judiciaire pourrait progressivement conduire à rendre plus transparente la distribution des affaires. L'organisation judiciaire devrait donc davantage prendre en compte les principes fondamentaux sans pour autant perdre de sa souplesse.

## LE STATUT DE LA CÉLÉRITÉ DANS LA PROCÉDURE CIVILE

Soraya AMRANI-MEKKI

Résumé : Les réformes récentes de procédure civile se fondent sur l'existence d'un principe de célérité qui séduit dans un système qui se veut plus performant et concurrentiel. Pourtant, la célérité ne peut constituer qu'un objectif d'une procédure qui doit lutter contre les temps morts tout en conservant et préservant les temps utiles. La célérité ne doit pas fasciner au point de perturber l'équilibre des pouvoirs au sein du procès ou de nier les garanties du procès équitable. Elle doit être poursuivie avec mesure, *in concreto*, pour que le gain de temps obtenu ne se traduise pas par une perte de qualité. Plus qu'une célérité *stricto sensu*, c'est une autre perception et acceptation du temps judiciaire qui doit être recherchée.

## L'Administration et L'évaluation DU service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe

Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER

Résumé : En créant en 2003 la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Conseil de l'Europe est entré dans une logique considérant la justice comme un service public spécifique. Il ne suffit pas d'avoir jugé de manière indépendante et impartiale pour avoir bien jugé. Il s'agit d'appréhender l'indépendance et l'impartialité non comme un privilège du juge mais un droit des citoyens. Le Conseil de l'Europe développe ainsi des politiques innovantes pour analyser le fonctionnement des systèmes de justice, améliorer la gestion du temps judiciaire, promouvoir la qualité du service public de la justice et se rapprocher des usagers, sans jamais faire la moindre concession au respect des principes fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. La croissance exponentielle du nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, principalement motivées par des dysfonctionnements de la justice, montre la nécessité de poursuivre les réformes des systèmes nationaux. Administrer et évaluer le service public de la justice devient ainsi une exigence pour les États européens.

## Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas

Philip LANGBROEK

Résumé : Depuis 1989, le système judiciaire des Pays-Bas traverse une période de restructuration. La nouvelle loi d'organisation judiciaire de 2002 (et surtout système de financement fondé sur la production) ont poussé le Conseil supérieur de la justice, les comités d'administration des tribunaux et les juges à donner la priorité absolue à la productivité aux chiffres, au détriment de la qualité du contenu du travail judiciaire. À cause de pressions au travail, de la peur de voir un jugement annulé en appel ou d'être sali par les médias, les juges adoptent une attitude assez conformiste. Même si l'indépendance de la justice n'est pas formellement remise en cause, la comptabilité exigée par les nouvelles structures – inspirée du new public management – ont porté considérablement atteinte, dans les faits, à l'autonomie des magistrats de siège. De plus, de nouveaux scandales judiciaires, réels ou inventés, ont mis à mal l'autorité de la justice. Le Conseil supérieur de la justice essaie désormais de porter ses efforts sur une amélioration de la qualité de fond du travail judiciaire, et sur un renforcement de l'administration des tribunaux.

## Le modèle italien d'administration de la justice

Maria Giuliana CIVININI

Résumé : Le système italien d'« autogouvernement » fondé sur un Conseil supérieur de la magistrature doté de pouvoirs très importants a constitué un modèle étudié et imité. Néanmoins l'expérience indique que si le système a été extrêmement efficace pour garantir l'indépendance de la magistrature, il ne l'a pas été pour constituer une administration moderne de la justice, capable de répondre aux demandes de la société. Les causes principales en sont la répartition des compétences entre le Conseil supérieur de la magistrature, défendant l'autonomie et l'indépendance, et le ministère de la justice, administrant les services), ainsi que le manque d'investissements adéquats dans l'appareil judiciaire.

## **LE MODÈLE FRANÇAIS D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : DISTINCTIONS ET CONVERGENCES ENTRE JUSTICE JUDICIAIRE ET JUSTICE ADMINISTRATIVE**

Hélène PAULIAT

Résumé : L'administration de la justice est devenue, en quelques années, un enjeu politique et économique important ; le modèle retenu influe en effet de manière importante sur la structure, l'organisation et le fonctionnement des juridictions, donc sur leur aptitude à traiter les affaires dans des délais raisonnables, leur efficacité en matière de gestion quotidienne... Mais le système retenu doit, en priorité, être construit sur un principe fondamental, l'indépendance de la justice. La France connaît un double modèle, un pour l'ordre judiciaire, un pour l'ordre administratif ; le premier demeure largement entre les mains du ministre de la justice, tandis que l'autre dépend du Conseil d'État. Ces modèles différents présentent des avantages et des inconvénients, en termes de cohérence et d'éventuelle dépendance. Ils peuvent difficilement être classés dans des typologies existantes au niveau européen, mais certaines caractéristiques les situent dans des modèles connus. Les données comparatistes incitent alors à réfléchir aux évolutions possibles ou souhaitables dans l'administration de la justice en France.

## **LE CHIFFRE DANS LE « GOUVERNEMENT » DE LA JUSTICE**

Antoine VAUCHEZ

Résumé : Si le droit forme le langage commun et le terrain d'entente naturel des différents acteurs des politiques publiques de la justice, il partage désormais sa prééminence avec le chiffre qui fait figure de passage obligé des débats sur la réforme judiciaire. La conversion collective aux vertus du chiffre et des techniques quantitatives ne doit certainement pas laisser croire à une forme de pacification progressive des débats en la matière. Elle est d'abord l'occasion d'une recomposition des savoirs et des pouvoirs qui s'opère au détriment des formes d'auto-régulation sociale qui caractérisait traditionnellement les mondes judiciaires.

## **L'IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) SUR LES JURIDICTIONS**

Didier MARSHALL

Résumé : La LOLF est venue révolutionner les finances publiques en substituant une logique de performance et de résultats à une logique de moyens. Pour la justice, assez étrangère à cette nouvelle culture, tous les dangers étaient à redouter. Le ministère de la justice s'est doté d'un cadre budgétaire conforme à la LOLF. Cependant les indicateurs de performance choisis ne permettent pas de mesurer la qualité du service rendu au justiciable. Confrontées à la nécessité de maîtriser la dépense des frais de justice (prestations techniques externalisées), les juridictions, largement aidées par la chancellerie, ont réussi à contenir ces frais en reconsidérant leurs pratiques professionnelles. Ce succès a été salué par le ministère du budget. Cependant les deux premiers exercices ont été l'occasion pour la chancellerie de mettre en place un cadre très centralisé privant les gestionnaires d'une grande partie de leurs initiatives. La liberté n'est donc pas encore au rendez-vous de la LOLF. Mais la maîtrise des frais de justice a été l'occasion pour les magistrats de montrer que, sans renoncer aux valeurs judiciaires, ils savaient être soucieux de l'utilisation des deniers publics.

## **CASE MANAGEMENT JUDICIAIRE ET DÉFORMALISATION DE LA PROCÉDURE**

Loïc CADIET

Résumé : Le concept de déformalisation n'est pas vraiment connu du juriste français et la notion de *case management*, anglo-américaine, lui est étrangère. L'étude de leurs relations est cependant susceptible d'avoir un sens, de son point de vue, s'il comprend la déformalisation au rebours du formalisme traditionnellement attribué aux règles de procédure et s'il comprend le *case management* comme un avatar contemporain d'une notion qui lui est plus familière, depuis plus de trente ans, celle de mise en état. La déformalisation peut aussi s'entendre dans un autre sens. Appliquée à la justice, la déformalisation fait référence au souci contemporain, en termes de politique publique, de favoriser le règlement amiable des litiges (transaction, conciliation, médiation), y compris devant le juge lui-même, y compris en cours d'instance, y compris pendant la phase de mise en état du dossier. Appliquée à la procédure, la déformalisation est également synonyme de dématérialisation, ce qui renvoie à l'informatisation (numérisation ou digitalisation) des procédures civiles, y compris la mise en état des dossiers.

## **LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE**

Maryse DEGUERGUE

Résumé : Les dysfonctionnements du service public de la justice recouvrent les cas de fonctionnement défectueux ou de mauvais fonctionnement, visés par les textes, sans être explicités. Ils révèlent la maladministration de la justice et se traduisent diversement par des refus de juger, des retards à juger ou des mal jugés ou encore des inexécutions de la chose jugée, sans que ces dysfonctionnements soient nécessairement qualifiés de fautes. Leur constatation comme fait objectif permet de ne pas stigmatiser l'action du service, tout en engageant quand même de plus en plus souvent la responsabilité de l'État. Les dysfonctionnements de la justice sont aussi révélés par les poursuites disciplinaires diligentées contre les magistrats, poursuites qui cherchent à identifier des fautes, dont la sanction vise à empêcher par son caractère exemplaire la reproduction de certains dysfonctionnements en dégagant la bonne conduite à tenir par les magistrats.

## **LE NOUVEL ÂGE DE L'ERREUR JUDICIAIRE**

Denis SALAS

Résumé : Le terme d'erreur judiciaire ne peut plus se définir seulement comme la condamnation erronée d'une personne innocente. Au delà d'une définition strictement procédurale et d'une simple erreur d'appréciation, il concerne un processus décisionnel défaillant impliquant tout un système bureaucratique et de multiples responsabilités. Au centre d'une médiatisation qui ne faiblit pas – bien au contraire – l'erreur n'est plus à rechercher dans le procès mais dans la pathologie d'une organisation. Plutôt que de s'orienter vers une facile dénonciation du juge, le remède serait à chercher dans une analyse a posteriori des dysfonctionnements de la machine judiciaire.

## **LE JUGE ADMINISTRATIF UNIQUE, NÉCESSAIRE À L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE ?**

Anne WEBER

Résumé : La place du principe de collégialité au sein des juridictions administratives françaises, et en particulier des tribunaux administratifs, s'est fortement réduite ces dernières années. Les objectifs poursuivis par l'instauration d'un juge statuant seul, à savoir des gains en termes de productivité et de célérité de la justice, ont-ils pour autant été atteints ? Il semble au contraire que, face à l'explosion du contentieux administratif, le juge unique ne représente pas toujours une réponse adéquate à la recherche d'une meilleure efficacité de la justice mais conduit bien plutôt à un amoindrissement de la qualité de la justice rendue.