



HAL
open science

La justice aux prises avec l'éthique et la performance

Eric Alt, Marie-Astrid Le Theule

► **To cite this version:**

Eric Alt, Marie-Astrid Le Theule. La justice aux prises avec l'éthique et la performance . Pyramides : Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, 2011, 22, pp.137-159. hal-03661005

HAL Id: hal-03661005

<https://hal.science/hal-03661005>

Submitted on 24 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La justice aux prises avec l'éthique et la performance

Eric Alt et Marie-Astrid Le Theule



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/pyramides/908>

ISSN : 2034-9564

Éditeur

CERAP - Centre d'études et de recherches en administration publique

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2011

Pagination : 137-159

ISSN : 1376-098X

Ce document vous est offert par Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)



Référence électronique

Eric Alt et Marie-Astrid Le Theule, « La justice aux prises avec l'éthique et la performance », *Pyramides* [En ligne], 22 | 2011, mis en ligne le 16 février 2015, consulté le 24 mai 2022. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/908>

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2020.

© Tous droits réservés

La justice aux prises avec l'éthique et la performance

Eric Alt et Marie-Astrid Le Theule

- 1 Une conception radicale de l'éthique de performance fait aux magistrats une injonction paradoxale de performance dans la prévention et la sanction du crime comme dans la défense des libertés. En février 2011, le Président de la République, après le meurtre d'une jeune femme par un condamné qui venait d'être libéré, avait déclaré : « Quand on laisse sortir de prison un individu comme le présumé coupable sans s'assurer qu'il sera suivi par un conseiller d'insertion, c'est une faute. Ceux qui ont couvert ou laissé faire cette faute seront sanctionnés, c'est la règle ». Le rapport de l'inspection des services judiciaires, remis postérieurement, a mis en évidence la dégradation du service de probation par le manque d'effectifs. Il n'a pas imputé de faute à un magistrat ou à un fonctionnaire. Mais la grève qui a suivi la déclaration présidentielle a mis en évidence le caractère insupportable de l'injonction paradoxale faite aux magistrats, d'autant plus intolérable qu'elle intervenait dans le contexte d'une pénurie de moyens.
- 2 L'Espagne a connu en 2008 une situation comparable, à la suite du meurtre d'une enfant par une personne condamnée dont la peine n'avait pas été mise à exécution (dossier Marie-Luz). Les excès de la réaction du gouvernement, qui appelait à des sanctions, ont provoqué la première grève de la magistrature espagnole, et au moins en partie, la démission du ministre de la justice¹.
- 3 Le lien entre éthique et performance apparaît dans les conclusions de la Commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau. Dans cette affaire, il était reproché au juge d'instruction d'avoir contribué au maintien en détention de treize accusés – pour certains pendant deux ans – par la suite acquittés². Le rapport de la Commission d'enquête mettait en évidence une situation complexe, avançant quatre-vingt propositions. Parmi celles-ci figurait l'introduction de règles déontologiques.
- 4 Les systèmes judiciaires ont développé des règles d'éthique (I). Le nouveau management par la performance atteint cependant ses limites, lorsqu'il heurte les valeurs des acteurs

ou du système (II). Des méthodes d'évaluation alternatives doivent alors être envisagées (III).

I. La justice au défi de l'éthique

- 5 La déontologie est fondée sur des règles ou des devoirs, définis de façon plus ou moins large, sanctionnés disciplinairement. L'éthique ne peut recevoir de définition précise : c'est une discipline morale, la recherche personnelle d'une sagesse de l'action. Toutefois, la pratique distingue souvent mal la déontologie de l'éthique³, et le foisonnement de règles de référence dans le domaine judiciaire contraste avec la difficulté d'apprécier leur mise en œuvre.

I.1. Le foisonnement des règles de référence

- 6 *Des codes élaborés par les juges ou leurs associations.* La première codification de l'éthique judiciaire est réalisée aux Etats-Unis en 1924 à l'initiative de l'*American Bar Association* (ABA). L'objectif était de rationaliser un système dans lequel les juges pouvaient faire l'objet de sanctions politiques, au terme de procédures de rappel (*recall*, à l'initiative de citoyens) ou d'*impeachment* (devant le Congrès). La situation qui a provoqué cette initiative est paradoxale : à la suite de scandales liés à la révélation de truquage des championnats de base-ball, la ligue sportive a fait appel à un juge, qui a effectivement réussi à moraliser le jeu. Mais une grande publicité avait été donnée à ce travail, effectué alors que le juge était toujours en exercice : l'ABA avait considéré qu'il y avait un conflit d'intérêts. C'est pourquoi l'idée de définir des « canons d'éthique » a été retenue et confiée à une équipe dirigée par le président de la Cour suprême. Ces canons, assez vagues, ont été remaniés en 1973, après le scandale du Watergate. Cette rénovation répondait alors au besoin de moralisation exprimé par la société.
- 7 En Europe, la première codification de principes d'éthique judiciaire est italienne. Au début de l'opération « Mains propres », le gouvernement voulait répondre à la défiance vis-à-vis des institutions en imposant des codes de conduite à l'ensemble des corps de l'Etat. Une loi a délégué aux magistrats l'élaboration d'un code de déontologie, adopté en 1994. Ce code ne définit pas de règles disciplinaires mais se présente plutôt comme un instrument d'autocontrôle du corps, généré par lui-même.
- 8 De fait, la majorité des guides en matière d'éthique judiciaire et de déontologie sont écrits par les juges, leurs associations ainsi que par les conseils de justice, où ils sont majoritaires. C'est le cas notamment au Canada (1998), en Pologne (2003), au Royaume-Uni (2004), en République tchèque (2005), en Roumanie (2005), en Hongrie (2005) et en Autriche (2007). C'est aussi le cas du code d'éthique judiciaire défini par la Cour pénale internationale en 2005. C'est même le cas en Chine, où la Cour suprême populaire a promulgué le 18 octobre 2001 un code de conduite relatif aux juges de la République populaire.
- 9 *Des initiatives internationales.* L'éthique ou la déontologie est aussi un élément de coopération tendant à la diffusion de règles globales. Ainsi, le code ibéro-américain⁴ propose aux pays concernés un modèle d'éthique judiciaire en 95 articles.
- 10 De manière comparable, dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'avis n 3 du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) a été publié en 2002. Le CCJE est constitué

uniquement de juges : ses avis ne sont pas contraignants, mais ils servent de référence dans les pays membres. L'avis n° 3 distingue nettement l'éthique et les règles de responsabilité pénale, civile et disciplinaire.

- 11 La recommandation (2010) 12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur *l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges* comprend un chapitre sur les devoirs et responsabilités des juges, distinct de celui sur l'éthique des juges. Par ailleurs, dans le chapitre consacré aux rémunérations, la recommandation énonce que « *les systèmes faisant dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de la performance devraient être évités, dans la mesure où ils peuvent créer des difficultés pour l'indépendance des juges* »⁵.
- 12 Les principes de Bangalore ont été définis en 2002 et adoptés l'année suivante par la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Le texte a été élaboré pour renforcer l'intégrité et lutter contre la corruption dans la justice. Il met donc l'accent sur l'intégrité et les « convenances » que le juge doit respecter pour prévenir les conflits d'intérêts. Ces principes sont adoptés par défaut par les pays qui n'ont pas les moyens d'engager une réflexion sur la déontologie de la magistrature. Ils traduisent surtout une domination culturelle du monde anglo-saxon. Leur appropriation par les magistrats des pays concernés est inégale (Roy, 2011).
- 13 *Interventions étatiques*. La France est un des rares pays d'Europe de l'Ouest où le ministère de la justice a tenté de prendre l'initiative pour faire de l'éthique un instrument de reprise en mains de la magistrature. C'était l'objet de la Commission Cabannes (2003), qui suggérait notamment une conception très extensive – quasi militaire – de l'obligation de réserve. Sept ans après le rejet quasi-unanime de ce rapport, un compromis plus acceptable a conduit le législateur à confier au Conseil supérieur de la magistrature l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques (Conseil supérieur de la magistrature, 2010).

1.2. La performance éthique

- 14 **Le critère disciplinaire**. La performance déontologique ou éthique est parfois mesurée à l'aune du nombre de poursuites disciplinaires. Ainsi, selon le dernier rapport de la CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) publié en octobre 2010 et concernant 45 pays du Conseil de l'Europe, en moyenne 2,7 procédures ont été intentées pour 100 juges en 2008 dans l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe (0,1 % pour la France, 0,2 % pour la Suède, 0,3 % pour la Roumanie). En revanche, la Géorgie, l'Arménie et le Danemark sont les pays où le nombre de poursuites est statistiquement le plus élevé (respectivement : 11,7, 12 et 23,9 poursuites pour cent juges).
- 15 Le nombre de sanctions prononcées est, sur l'ensemble des pays concernés, de 1,2 pour 100 juges (0 % pour la Suède, l'Irlande, la Grèce et Chypre ; 0,1 % pour la France, mais 3,5 % pour l'Autriche ; 4,1 % pour le Monténégro et 9,6 % pour la Géorgie).
- 16 Pour les procureurs, la CEPEJ recense 0,1 poursuites pour 100 magistrats en France, en Suède et en Espagne, mais 9 % en Russie et 17,3 % en Moldavie. Le nombre de sanctions est également de 0,1 dans les trois premiers pays, mais de 9 % en Russie et de 12 % en Moldavie.
- 17 Mais, comme l'indique le rapport, compte tenu des faibles valeurs absolues, il n'est pas possible d'en tirer des conclusions. Le grand nombre de poursuites en Géorgie traduit des purges de caractère politique. En revanche, les chiffres danois s'expliquent par la

possibilité pour les citoyens d'engager des procédures. De plus, les autorités responsables pour engager les procédures disciplinaires ne sont pas les mêmes selon les Etats. Il en résulte des conséquences, selon que la mise en œuvre et surtout le pouvoir de sanction appartiennent au ministre de la justice ou au Conseil de justice. Enfin, ces chiffres ne disent évidemment rien de l'importance de situations particulières, comme les poursuites concernant Baltasar Garzon en Espagne ou Renaud Van Ruymbeke en France, dont la dimension politique est évidente.

- 18 Certains sont allés plus loin encore dans cette logique. Aux Etats-Unis, l'institut Ethisphere publie chaque année un tableau d'honneur des avocats, procureurs et conseils juridiques « qui comptent » pour leur pratique éthique.
- 19 **Les enquêtes d'opinion.** Une autre façon d'appréhender la performance éthique consiste à procéder par sondage. Ainsi, le rapport 2007 de Transparency international est-il consacré à la corruption judiciaire. Le pourcentage de répondants qualifiant de corrompu le système de leur pays dépasse les 80 % de réponses au Paraguay, au Pérou et au Cameroun ; il est inférieur à 10 % pour le Danemark, Singapour et la Suède. En France, 25 % des sondés ont répondu par l'affirmative.
- 20 De même, l'Eurobaromètre pose la question : « Pensez-vous que les pots de vins ou les abus de pouvoirs sont étendus parmi les personnes suivantes ? ». Pour la France, 35 % répondent que c'est le cas pour les personnes qui travaillent dans les services judiciaires, chiffre en forte progression (+12 %) entre 2007 et 2009. En Belgique, 52 % font la même réponse (+25 % en deux ans – dégradation la plus forte dans les 27 pays de l'Union européenne). Dans l'Union européenne, 37 % des personnes interrogées répondent de même (+10 %) (Eurobaromètre spécial 325, 2009). Même si la corruption est marginale dans la justice française, la réponse intègre le traitement différencié des affaires politico-financières. Ces affaires qui ternissent la justice ne représentent qu'un nombre minime de dossiers, mais elles affectent profondément la légitimité et la crédibilité de l'institution.
- 21 D'autres conclusions peuvent être tirées d'enquêtes sur le sentiment de confiance dans la justice. Dans un sondage réalisé en 2009, 50 % des Français auraient confiance en la justice s'ils étaient victimes et 46 % s'ils étaient accusés (TNS Sofrès, 2009). Des statistiques plus fines sont produites en Espagne, où l'opinion est régulièrement interrogée sur l'indépendance de la justice au regard des moyens de communication, du gouvernement, des groupes économiques et sociaux, et enfin sur son image d'impartialité.
- 22 Mais tous ces chiffres ne permettent évidemment qu'une évaluation tendancielle de l'éthique judiciaire, d'autant plus que les Etats s'attachent à d'autres critères de performance.

II. La justice au défi du nouveau management

- 23 En matière judiciaire, comme dans les autres domaines, l'usage d'un modèle comptable structure un champ économique et social et influence le comportement des acteurs. Celui qui maîtrise la langue comptable a un avantage sur les autres parties prenantes (Le Theule, 2010).
- 24 Les outils de gestion ont une fausse neutralité : « *les outils qui semblent les plus objectifs, comme les tableaux de bord, les bilans d'activité, les données financières, induisent des habitus, des schémas mentaux et de comportements. Ils façonnent la réalité selon des normes préétablies qui deviennent indiscutables* ». Ces instruments « *semblent mettre de la transparence là où règne*

l'arbitraire, de l'objectivité là où règne la contradiction, de la sécurité dans un monde instable et menaçant » ; en fait, ils sont vecteurs d'une idéologie dissimulée (de Gaulejac, 2009, pp. 105 et 106).

- 25 Pour Alain Desrosières, cette objectivité et cette neutralité font partie des usages sociaux. Ce ne sont pas des qualités attribuables aux outils de gestion. En effet, les mots « *objectivité et neutralité renvoient implicitement à la métrologie des sciences de la nature. (...) Plus généralement, toutes les formes de quantification reconfigurent et transforment le monde, par leur existence même, par leur diffusion et leurs usages argumentatifs, que ceux-ci soient scientifiques, politiques ou journalistiques. Une fois les procédures de quantification codifiées et routinisées, leurs produits tendent à devenir « la réalité », par un effet de cliquet irréversible. Les objets ainsi quantifiés agissent, en ce sens que les acteurs sociaux orientent leurs actions par rapport à eux, comme le montrent par exemple les nombreux « indicateurs » qui rythment la vie sociale* » (Desrosières, 2008, p. 12).
- 26 Les outils, les procédures, les dispositifs d'information et de communication reflètent ainsi une certaine vision du monde et un système de croyances. C'est un système de pensée qui se présente comme rationnel alors qu'il entretient une illusion et dissimule un projet de domination : la domination d'un système qui légitime la productivité ou le profit comme finalité (en matière de services publics, le profit peut aussi se mesurer par la réduction des coûts).
- 27 Ce projet s'incarne dans de nouveaux systèmes de mesure de la performance, dont il résulte l'extension du modèle de marché à la justice.

II.1. La mesure de la performance

- 28 **Définition par l'Etat.** En France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 définit un cadre budgétaire orienté vers une logique de résultats. Le budget général de l'Etat est défini en 34 missions, 133 programmes et 580 actions. Des objectifs de performance sont définis, auxquels sont associés des indicateurs de mesure. Mais ce cadre a été brouillé par la mise en œuvre, postérieurement, de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et, s'agissant de la justice, par son pilotage très politique par le gouvernement.
- 29 La performance du programme « Services judiciaires » comprend cinq objectifs pour 2009 ⁶. Des « contrats d'objectifs » visent à donner aux juridictions les moyens d'atteindre un meilleur niveau de performance. Mais la notion même de contrat est discutable. En particulier, si l'administration ne respecte pas ses engagements, les tribunaux n'ont pas de moyen pour l'y contraindre : il n'y a pas de juge de ce type de contrat. Et si l'administration veut sanctionner un tribunal pour n'avoir pas atteint son objectif, elle ne peut que lui supprimer des moyens, ce qui aggraverait encore la situation. Surtout, les tribunaux n'ont pas la personnalité morale nécessaire pour contracter.
- 30 Par ailleurs, la révision générale des politiques publiques a été lancée en 2008. Cette révision s'inscrit dans une approche structurelle inspirée par les théories de la nouvelle gestion publique. Ces théories insistent sur l'importance de mener des actions multiformes, qui recourent en partie seulement les objectifs fixés dans le cadre de la LOLF. Ils incluent notamment la mise en place de programmes de réduction des coûts, l'informatisation de l'activité administrative, et l'adoption des principes de « bonne

gouvernance ». Trois cents septante-quatre (374) décisions d'application sont prévues pour l'ensemble de l'Etat.

- 31 La réforme de l'implantation des tribunaux (carte judiciaire) est emblématique de cette politique. En 2007, 401 tribunaux ont été fermés et 17 créés. Mais cette décision a été conduite selon des critères de préférence politique et sans évaluation. Même son coût demeure inconnu. L'emploi d'un vocabulaire technique devait atténuer les enjeux politiques. En réalité, l'absence d'expertise véritable a renforcé la politisation des enjeux.
- 32 De même, le Royaume-Uni a mis en place des réformes, fondées sur quatre objectifs globaux et des indicateurs⁷. La réforme est cependant respectueuse de l'indépendance du juge, qui n'est pas directement concerné par ces mesures : selon la présentation officielle, « ces indicateurs n'ont pas pour objectif de préjudicier à l'indépendance de la justice et ne doivent être interprétés comme tels. Ils ne doivent pas lier la justice dans des dossiers particuliers. Ils ont été conçus pour permettre une meilleure répartition des moyens » (Her Majesty's Courts Service Business Plan, 2007-08, p. 20).
- 33 **Définition par une autorité indépendante.** La nécessité de préserver l'indépendance du juge dans les systèmes continentaux imposait de confier la mesure de la performance à une autorité indépendante. Ainsi, aux Pays-Bas la volonté de réforme se traduit par la loi de 2002, qui a mis en place un Conseil de la magistrature chargé du budget, supervisant la gestion et pouvant faire des recommandations législatives. Le Conseil est composé de cinq membres, assisté d'un bureau de 148 agents. La réforme a fait l'objet d'une évaluation globale par un comité indépendant en 2006 (Commission Deetman, 2006). La productivité a effectivement augmenté et le recours au juge unique est devenu plus important. Enfin, les juges ne travaillent plus de façon individuelle, mais dans des équipes, devenant partie d'un ensemble coordonné et planifié. La satisfaction des usagers, déjà élevée dans le système néerlandais, a légèrement augmenté (de 78 à 82 %). Mais ces réformes ont aussi entraîné une certaine bureaucratisation, soulignée par la commission d'évaluation.
- 34 De même, en Italie, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté, en 2008, un système de régulation qui confie, dans le cadre de chaque cour d'appel, le contrôle de la production judiciaire à une commission (*commissione flussi*). Cette commission est composée de membres des conseils de justice locaux, élus par les magistrats, coordonnés par une structure nationale (*struttura tecnica organizzativa*). Sur la base des données recueillies, le Conseil supérieur de la magistrature définit les plans d'organisation des juridictions (*Tabella*) qui constituent une description très détaillée de l'organisation des tribunaux et des critères retenus pour répartir les dossiers.
- 35 **L'approche comparative.** D'autres projets visent à évaluer la justice à l'échelle internationale. C'est l'objectif du Projet pour une justice mondiale⁸ (*The World Justice Project*) qui, depuis 2009, publie un index relatif à la règle de droit pour 35 pays (l'objectif est d'en couvrir une centaine pour 2012). Chaque système est évalué en fonction de dix critères (limitation du pouvoir exécutif, absence de corruption, clarté et stabilité de la législation, ordre et sécurité, droits fondamentaux, transparence de l'Etat, mise en œuvre des lois, accès à la justice civile, effectivité de la justice pénale et justice informelle) et de 49 sous-critères. La méthodologie utilise deux sources de données : d'une part, un sondage sur un échantillon général de la population, d'autre part, les réponses de personnalités qualifiées en droit. Dans le rapport 2010, la France est bien évaluée au regard des pays comparables pour la répression des infractions contre les personnes, l'indépendance et la responsabilité des avocats et les droits de l'accusé. En revanche, sont présentés comme points faibles les difficultés rencontrées par les défendeurs qui ne

maîtrisent pas la langue française, le nombre insuffisant des personnels de justice et la difficulté d'accès aux tribunaux.

- 36 La Banque mondiale publie chaque année son indice KKZ, ensemble d'indicateurs composite appliqué à tous les pays du monde. Il comporte notamment un indicateur relatif à la règle de droit, présenté comme reflétant la perception de la qualité d'un système pour obtenir l'exécution d'un contrat, le respect des droits de propriété, la police, les tribunaux et aussi les opinions sur la répression de la criminalité. Il est possible, sur le site de la Banque mondiale, de croiser les informations par pays, par région ou sur une certaine période⁹.
- 37 La Commission européenne, sur son portail e-justice, a fait réaliser par des cabinets d'audit des rapports, pays par pays, sur la transparence des coûts. Il est ainsi possible de comparer, de manière détaillée, le coût des frais de justice, des frais d'avocat, d'huissier, d'expert, de traduction, d'indemnisation des témoins, de notification des décisions, ainsi que les conditions d'allocation de l'aide juridictionnelle.
- 38 Enfin le rapport d'évaluation de la CEPEJ (Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice) publié tous les deux ans est sans doute le système le plus abouti de mesure de la performance des systèmes. Il concerne 45 Etats membres du Conseil de l'Europe. Le rapport n'établit pas de classement, mais facilite les comparaisons entre systèmes et peut nourrir les débats internes. Ainsi par exemple, la France consacre 57 € par habitant au système judiciaire, l'Espagne 86 € et l'Italie 71 €. La France a 9,1 juges pour 100.000 habitants, contre 10,7 en Espagne et 10,2 en Italie. Elle a aussi 3 procureurs pour 100.000 habitants contre 4,8 en Espagne et 12,6 au Portugal. Enfin, les affaires y sont jugées en moyenne en 286 jours, contre 533 en Italie, mais 148 en Norvège et 129 en Autriche.

II.2. L'assujettissement de la justice à un modèle de marché

- 39 Dans ce nouvel environnement, l'éthique publique et l'indépendance de la justice sont précarisés au profit de valeurs de gestion, axées sur une culture du résultat. Il en résulte aussi une certaine perte de contact avec les réalités. Alain Supiot parle « *d'indicateurs de politique publique qui procèdent de la même démarche dogmatique que celle des indicateurs de la planification soviétique et ont en gros les mêmes effets : orienter l'action vers la satisfaction des objectifs quantitatifs plutôt que vers des résultats concrets et masquer la situation réelle de l'économie et de la société à une classe dirigeante déconnectée de la vie de ceux qu'elle dirige* » (Supiot, 2010, p. 84).
- 40 *La justice devient une production.* En France, dès les années 1990, des travaux mettent en évidence les enjeux de l'approche gestionnaire : « *le juge est un homme seul [...]; ce qui compte pour les plaideurs, inconsciemment sans doute, c'est ce rapport à une personne seule ; l'opinion publique et les médias ont fait de certains juges d'instruction des héros d'un nouveau genre littéraire (...)* ». Mais la justice peut être considérée comme un système de production de masse, agissant de manière relativement homogène, dans lequel des démarches rationalisatrices peuvent, globalement, trouver un sens et une légitimité. Et pour modéliser l'activité des magistrats, le tribunal y est présenté comme une unité de production, les magistrats et les fonctionnaires comme les acteurs de la production, les justiciables comme des clients (Engel et Pallez, 1997).
- 41 Aujourd'hui, les nouvelles techniques de gestion modifient en profondeur la production judiciaire : « *la question n'est pas de savoir si la justice a bien jugé, mais si elle a effectivement*

évacué les flux d'affaires qui lui étaient soumis (...). L'acte de justice devient un produit dans cette immense entreprise de services à laquelle est désormais assimilé l'Etat » (Garapon, 2010, pp. 55 et 56). Il existe désormais une stratégie d'entreprise (*Business plan*) pour les tribunaux de sa Majesté au Royaume-Uni, et la justice fait l'objet d'un programme de gestion du risque (*Risk management*). L'application de la norme ISO 9001 à la justice est mise en débat (Fortier, 2002).

- 42 Les juges sont invités à produire des décisions standardisées, à partir de trames, à faire usage de barèmes. Mais le plus économique, c'est encore l'absence de décision judiciaire, par l'accord des parties, éventuellement homologué par le juge.
- 43 La production des décisions est plus importante que le fond. L'important n'est pas le procès, mais le *process* (processus de production). Le rapport *Doing business* 2011 relève dans les pays à revenu élevé de l'OCDE, la durée entre l'assignation et la saisie des recettes de la vente forcée de valeurs mobilières du débiteur débouté : le processus dure 518 jours et coûte 19 % de la valeur de la créance. Les tribunaux d'Europe de l'Est et d'Asie sont plus rapides (402 jours). Le rapport salue la mise en place au Royaume-Uni d'un système électronique permettant de déposer une plainte commerciale 24h sur 24 de manière à ce que les parties au litige puissent assigner même en dehors des heures normales d'ouverture. Parmi d'autres exemples : l'utilisation en Turquie de SMS comme moyen de communication judiciaire, notamment pour prévenir des dates d'audience, aurait permis d'économiser 3,3 millions d'euros de timbres. La France est au 26ème rang pour « la facilité à faire des affaires », mais au 7ème pour l'exécution des contrats (331 jours de procédure et 17,4 % du coût de la créance).
- 44 La « dérive managériale » est ainsi dénoncée par les juges administratifs français : « *Prétendant apporter des services plus diversifiés aux justiciables et plus adaptés à la variété des situations, l'Etat produit l'inverse en accentuant les rigidités et en accroissant les inégalités et l'exclusion. (...) La valeur du service public ne peut se mesurer à l'aune des montants dépensés et des effectifs engagés, sans se poser la question de la qualité des résultats obtenus* » (Costa, 2010, p. 1623).
- 45 Le justiciable, personne physique, peut en souffrir. Ainsi, la politique pénale dictée par le ministère de la justice fait du taux de réponse pénale l'indicateur phare de l'activité judiciaire en France (*Le Monde*, 06/12/2006). Ce taux indique la proportion des infractions à laquelle la justice a donné une suite parmi celles dont elle a été saisie. Au début des années 1990, il était de 35 % ; il est passé à près de 80 %. Cela explique en partie une augmentation de 30 % de la population pénale entre 2000 et 2008. Evidemment, ce taux ne prend pas en compte l'importance des affaires : en particulier, le nombre de dossiers en matière économique et financière stagne durant cette période.
- 46 De même, la police définit comme indicateur de performance le nombre d'interpellations et de mises en garde à vue, banalisant le recours à cette mesure, y compris pour des enquêtes mineures. Les gardes à vue ont ainsi augmenté en France de 54 % entre 2000 et 2007 (73 % pour les détentions de plus de 24 heures).
- 47 *Le juge, maillon d'une chaîne de production.* Le plus souvent, l'obligation de performance replace le juge dans une « chaîne » dont il est un des maillons ; il est évalué au regard de son action dans cette chaîne, souvent par sa capacité à intégrer les demandes extérieures au champ judiciaire, comme le parquet, la police, l'administration pénitentiaire, le ministère de la justice qui demande de faire des économies, ... (Vigour, 2006). En France, certains indicateurs, comme l'importance des frais de justice par affaire ou le taux

d'utilisation de la visioconférence traduisent de manière fruste cette préoccupation. Mais il est désormais acquis que la production de justice n'est pas seulement le fait des juges. Aux Pays-Bas et en Italie, la coordination des travaux est devenue plus importante. En Espagne, un ambitieux projet de réforme a été adopté en vue de rationaliser les services. Depuis la loi organique 19/2003 du 23 décembre 2003, qui fonde la réforme, 21 lois ont été modifiées, et le projet de nouveau greffe (*Nueva oficina judicial*) est évalué à 100 millions d'euros. La réforme vise notamment la création des services communs à plusieurs juges¹⁰.

- 48 Le modèle hiérarchique français accentue cette subordination des magistrats. En 2011, la notation hiérarchique a été réformée par l'introduction d'objectifs qualitatifs et quantitatifs. Des primes modulables, introduites en 2003, sont attribuées « en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire ». Certains chefs de cour ont, au mépris de toute déontologie, utilisé ce système pour sanctionner des magistrats qu'ils considéraient trop indépendants. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé l'attribution, en 2004, d'une prime réduite au procureur de Nice, en considérant que le procureur général, en décidant cette réduction, avait violé les textes.
- 49 Au terme de cette logique, un contrôle quasiment panoptique des juges en activité peut être mis en place, comme au tribunal russe d'Odintsovo, dans la banlieue de Moscou : « *Le travail quotidien de comptabilisation des documents judiciaires permet la réalisation, en seulement quelques secondes, de rapports statistiques pour différentes périodes conformément aux prescriptions. De plus, le président du tribunal, ainsi que ses adjoints, les juges et les adjoints, peuvent à tout moment produire une note analytique de la situation : sur le mouvement des dossiers, les personnes, la charge de travail des juges* »¹¹.
- 50 Dans un tel contexte, la souffrance au travail apparaît, alors qu'elle était inconnue en milieu judiciaire jusqu'à une date récente. C'est la réponse de certains acteurs de l'institution aux injonctions paradoxales de respecter les principes de l'ordre ancien et la rationalité de l'ordre nouveau. En France, un groupe ministériel a été créé sur cette question en janvier 2011. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011, le rapport du Sénat relevait une « *mesure de la performance largement indifférente aux spécificités de la justice, une approche statistique qui n'offre qu'une vue schématique et parfois déformée de l'activité judiciaire* »¹². De plus, « *les indicateurs de performance ne mesurent pas le dévouement des femmes et des hommes qui assurent le fonctionnement de la justice* ». Or, le rapporteur soulignait, après un nombre conséquent de déplacements dans les juridictions au cours des dernières années, que « *sans cette disposition à servir des magistrats et des fonctionnaires, les secteurs les plus sollicités de l'activité judiciaire seraient en situation de sinistre* ». En particulier, l'importance d'indicateurs portant sur l'ensemble du territoire national ne permet pas d'appréhender la diversité des situations.
- 51 Cette frénésie de la performance conduit à une impasse, dont les Etats-Unis, précurseurs en la matière, ont pris la mesure. Ainsi, les TCPS (*Trial courts performance standards*) ont fait l'objet de nombreux débats et ajustements : « *Une commission de 14 personnes, composée de juges, de responsables administratifs et d'universitaires, a mis plus de trois ans pour établir la liste de ces indicateurs. Elle est arrivée à la conclusion qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire, ni sur les facteurs qui déterminent la production des juridictions, pas plus que sur ce que signifie la « performance » des juridictions et encore bien moins sur la façon dont il conviendrait de mesurer cette performance. Finalement, cette commission a publié en 1990 une première version des TCPS avec cinq objectifs généraux : l'accès à la justice, la rapidité, l'égalité, l'impartialité et l'intégrité, l'indépendance et la confiance du public.*

Toutefois, le système comprend encore 22 standards et 75 indicateurs pour mesurer ces objectifs » (Bacache-Beauvallet, 2002).

III. Des approches alternatives : l'éthique de la qualité

- 52 Au regard de la contradiction entre finalité efficacité de l'organisation et finalité de l'institution, de nouveaux équilibres ont été définis, faisant une large part à l'approche qualitative. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme intègre aussi l'exigence d'efficacité dans une nouvelle éthique du procès équitable.

III.1. Des approches qualitatives

- 53 **Des évaluations plurielles et non chiffrées.** Pour tenir compte de ces limites, certaines approches, plus qualitatives, ont été développées. C'est manifeste dans le cas de la CEPEJ relevant du Conseil de l'Europe : le rapport bisannuel d'évaluation comporte désormais des développements qualitatifs, un groupe d'évaluation de la qualité a été mis en place, des études sur les enjeux qualitatifs de la gestion ont été commandées¹³. De même, la CEPEJ a adopté en 2010 un manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux.
- 54 La *checklist* de la CEPEJ¹⁴ pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux traduit bien cette évolution. Destinée aux décideurs publics et aux responsables de l'administration de la justice pour améliorer les législations, les politiques et les pratiques visant à accroître la qualité des systèmes judiciaires aux niveaux du système national, des tribunaux et des juges, elle est présentée comme un « questionnaire d'introspection ». En introduction, les auteurs soulignent que les modèles présentés dans le document ne sont ni les *seuls* ni les *meilleurs* modèles de qualité disponibles. Il existe aussi des modèles alternatifs. L'objectif est seulement d'attirer l'attention du lecteur sur les enjeux posés par un débat sur la qualité de la justice ou sur la manière de déterminer le niveau de qualité dans les juridictions.
- 55 Le Conseil consultatif des juges européens, qui travaille dans le cadre du Conseil de l'Europe, a publié en 2008 une opinion sur la qualité des décisions de justice, soulignant notamment que « ... les procédures d'évaluation de la qualité des décisions de justice ne doivent pas menacer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble ou des juges pris individuellement, ni servir d'instrument purement bureaucratique ou être une fin en soi. Elles ne peuvent évaluer les capacités de chaque juge pris individuellement, ni mettre en cause la légitimité des décisions de justice »¹⁵.
- 56 La « balance de cristal », par laquelle le Conseil de l'Europe récompense des pratiques innovantes et efficaces en matière d'organisation des tribunaux ou de procédures judiciaires, le nouveau prix de la qualité de la justice institué par le Conseil du pouvoir judiciaire espagnol, ont aussi pour objectif de donner une visibilité à l'approche qualitative.
- 57 En France, des propositions avaient été avancées au début des années 2000 pour « permettre aux juridictions de s'auto-évaluer, faciliter l'élaboration de projets de juridiction et rendre plus lisibles leurs actions, rendre possible la comparaison des performances respectives des tribunaux et apporter les réponses adaptées afin d'assurer une meilleure qualité du service public sur le territoire ». Ce rapport proposait, au terme d'un « inventaire de questions », une

présentation rationalisée des moyens et de l'activité des tribunaux. Il n'avait cependant pas été suivi d'effets (Dalle, 2001).

- 58 Aux Pays-Bas, le Conseil de la magistrature a réagi en mettant l'accent sur les impératifs de qualité¹⁶, développant, dans le cadre d'un plan "Rechtspraak" un ensemble de mesures, parmi lesquelles la formation permanente, l'audit, l'intervision, le règlement des réclamations, l'amélioration de la motivation des jugements pénaux.
- 59 En Espagne, les citoyens se plaignant d'un dysfonctionnement du service public de la justice peuvent s'appuyer sur la Charte des droits de citoyens devant la justice, adoptée dans le cadre d'un pacte entre majorité et opposition pour la réforme de la justice, le 28 mai 2001. Les 41 articles de ce texte dessinent les contours d'une justice idéale : transparente, compréhensible, respectueuse du justiciable, responsable devant les citoyens, rapide et disposant de moyens techniques modernes, protégeant les plus faibles – victimes d'infractions, handicapés, immigrants – et permettant aussi une relation de confiance avec les avocats par la pleine effectivité de la déontologie de la profession, l'information du client, la qualité et la gratuité.
- 60 La constitution du « Consortium international pour le tribunal d'excellence » est peut-être emblématique des limites de l'évaluation qualitative. Certes, la charte du Consortium précise que « *les tribunaux efficaces doivent être guidés par dix valeurs : l'égalité devant la loi, l'équité, l'impartialité, l'indépendance de la prise de décision, la compétence, l'intégrité, la transparence, l'accessibilité, la rapidité et la certitude* »¹⁷. Mais au-delà des grands principes, cette entité, qui comprend l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis, Singapour, et à laquelle la CEPEJ et la Banque mondiale sont associées, pourrait avoir des difficultés à se positionner dans des situations concrètes.
- 61 **Relativisation de l'évaluation individuelle hiérarchique.** En France, les limites de ce type d'évaluation ont été mises en évidence dans le rapport du Conseil supérieur de la magistrature pour 2004. L'évaluation centrée sur l'individu ne dit rien sur le fonctionnement du service, dont dépendent en partie les performances individuelles. La démarche ne reflète qu'en partie les qualités de l'évalué ; elle traduit surtout l'idée que se fait l'évaluateur d'un bon magistrat. Or la fonction est complexe, et l'objectivation des qualités d'un magistrat en vingt-huit rubriques est un exercice formel, qui ne valorise guère l'indépendance.
- 62 En Italie, depuis un décret législatif de 2006 modifié par une loi de 2007, les magistrats sont soumis à une évaluation tous les quatre ans. A l'issue de cette évaluation, le CSM émet un avis positif quand l'évaluation du magistrat est suffisante au regard d'un certain nombre de paramètres, « non conforme » quand l'évaluation fait apparaître des carences, négative quand apparaissent des carences graves. Pour les postes de direction, le CSM a mis en place, par une circulaire de 1999, une procédure d'évaluation comparative des candidats.
- 63 En Espagne, les magistrats du siège ne sont pas évalués. Le Conseil du pouvoir judiciaire (équivalent du CSM) avait adopté un règlement relatif aux charges de travail. Il a été annulé par la Cour suprême¹⁸, qui a considéré que violait la loi 15/2003 [relative à la rétribution des magistrats] ce règlement qui, « *partant de données globales et approximatives* », fixait « *des normes de travail dans une perspective productiviste* ». Il en résulte que ce système ne peut avoir pour effet de diminuer la rémunération du magistrat. En revanche, une rémunération variable peut être versée si un niveau de productivité de 120 % est atteint par rapport au niveau exigé. La sélection des candidats

aux postes de chefs de juridiction fait, depuis 2010, l'objet d'auditions publiques. Le Royaume-Uni, dont le système n'est pas fondé sur la carrière, ne connaît aucune évaluation.

- 64 Ce déclin relatif de l'évaluation et de la notation doit être rapproché de la montée en puissance d'un contrôle citoyen. En Espagne, des registres de plaintes sont disponibles dans les tribunaux, et il est également possible de s'adresser directement au CGPJ, au sein duquel existe une « unité de l'attention au citoyen » (*Atención ciudadana*). Le rapport 2008 de cette unité fait état d'un total de 21.205 plaintes reçues dans ce cadre. En France, il est possible depuis 2011 pour un justiciable de saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'un manquement imputable à un magistrat et pouvant recevoir une qualification disciplinaire. En l'instituant, la réforme souligne l'importance attachée à la déontologie des juges et des procureurs. La Belgique connaît déjà un système comparable. De même, au Royaume-Uni, la réforme constitutionnelle de 2005 institue un bureau des plaintes chargé d'assister le Lord Chancellor et le Lord Chief Justice. En Italie, le Conseil supérieur de la magistrature reçoit directement les plaintes et adresse celles qui lui paraissent mériter une suite au ministre de la justice ou au procureur général de la Cour de cassation.
- 65 **Approche systémique.** Une dernière approche alternative consiste à prendre en compte certaines leçons tirées de la sociologie des organisations (Morel, 2002).
- 66 Ainsi, le danger de la routine augmente le risque d'erreur : en France, la comparution immédiate est une chaîne de production rapide, où la juridiction de jugement ne dispose que de quelques minutes pour apprécier les preuves. Et dans la chaîne pénale qui conduit au jugement, la tendance dominante est de faire confiance aux auteurs des décisions déjà acquises. Il est difficile de mettre en cause la qualité du travail de la police ou la scientificité des expertises. Il est délicat de douter de la parole des victimes.
- 67 Surtout, la perte de sens crée des comportements aberrants quand certaines actions sont considérées comme des buts en elles-mêmes. Ainsi, la justice ou la police peuvent accorder du prix au seul fait d'agir : la police poursuit n'importe quel délit pour remplir des quotas ; le parquet renvoie des dossiers à l'audience pour améliorer son taux de réponse pénale ; les condamnations s'accumulent, peu ou mal exécutées. (Morel, 2006, pp. 27-29)
- 68 De ces dysfonctionnements se déduit un certain nombre de mesures pouvant améliorer la performance d'un système. D'abord, le retour d'expérience, par l'évaluation du service rendu et la diffusion de bonnes pratiques. Ensuite, la confrontation des savoirs et des expériences : composition mixte de certaines juridictions, où la justice est rendue par des professionnels et des citoyens, exigence de mobilité pour les magistrats, possibilité de passer d'une fonction à une autre, développement des échanges internationaux. Surtout, un système doit intégrer une fonction critique. Ainsi, les opinions dissidentes ou séparées sont possibles en Espagne, au Portugal, à la Cour européenne des droits de l'homme. La qualité de la défense, les décisions rendues en appel ou en cassation, la doctrine universitaire participent également de cette fonction critique.
- 69 Un exemple intéressant de ce type d'approche a été la constitution en France, après l'affaire d'Outreau, d'une commission parlementaire « *pour réfléchir aux dysfonctionnements du système judiciaire et aux moyens de les éviter* ». Les parlementaires ont émis quatre-vingt propositions, relatives à l'ensemble de la procédure pénale¹⁹.

III.2. L'éthique du procès équitable

- 70 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) met en évidence les limites d'une analyse en termes d'indicateurs.
- 71 *Appréciation au cas par cas.* D'abord, les performances doivent être appréciées *in concreto* : chaque situation requiert un niveau de protection des droits différent. L'analyse de la notion de délai raisonnable montre que la CEDH n'a jamais défini de règle précise qui permettrait de savoir quel temps une juridiction devrait consacrer à un type d'affaire. De ce point de vue, la célérité n'est pas synonyme de rapidité, mais s'apparente surtout à un souci de bonne gestion du temps judiciaire (Calvez, 2006). Ensuite, une approche globale est nécessaire : le droit au procès équitable constitue un système complet de droits qui entrent en interaction les uns avec les autres (Pham, 2002).
- 72 Dans cette perspective, certains critères, qui ne sont pas tous quantifiables, doivent être pris en compte pour apprécier la performance d'un système judiciaire : l'accès à la justice, la célérité du procès, la stabilité et la prévisibilité des jugements, la qualité de la relation entre le juge et les parties, l'intelligibilité des décisions rendues, la possibilité d'en obtenir l'exécution, l'acceptabilité sociale de la justice rendue, c'est-à-dire la légitimité de cette justice et la confiance qu'elle suscite auprès des justiciables ainsi que, d'une manière plus générale, l'indépendance et l'impartialité.
- 73 Cela ne signifie pas que la Cour européenne soit étrangère à la réflexion sur la performance judiciaire, mais l'approche est différente. Ainsi, un filtrage plus efficace des recours est parfaitement compatible avec un objectif ambitieux de garantie des droits. L'entrée en vigueur du protocole n° 14 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme permet notamment à la Cour de déclarer irrecevable une requête si celle-ci est manifestement mal fondée ou abusive, ou si le requérant n'a subi aucun préjudice important. De même, la Cour de cassation française peut rejeter un pourvoi qui n'est pas fondé sur un moyen sérieux, et les Cours suprêmes espagnole et allemande peuvent prendre en compte l'intérêt des requêtes avant de les instruire.
- 74 *Liberté critique.* Enfin la jurisprudence de la Cour met en évidence l'importance de la liberté d'expression sur la justice. Dans l'affaire *Koudechkina contre Russie*²⁰ : la requérante, magistrate, avait été sanctionnée pour avoir critiqué publiquement la conduite de plusieurs responsables et affirmé que les pressions sur les juges étaient monnaie courante en Russie. Pour condamner la Fédération de Russie, la CEDH a jugé « *que l'intéressée a sans nul doute soulevé une très importante question d'intérêt général méritant de faire l'objet d'un débat libre dans une société démocratique.(...) Même si M^{me} Koudechkina s'est autorisé une certaine dose d'exagération et de généralisation, la Cour juge que ses propos doivent être considérés comme un commentaire objectif sur une question revêtant une grande importance pour le public. Cette liberté de parole critique est une première condition d'un débat sur le fonctionnement du système et sa manière de produire des décisions* ».

Conclusion

- 75 L'éthique et la déontologie n'ont été que d'un faible recours pour des acteurs confrontés par ailleurs à la mise en place de dispositifs de mesure de la performance. Mais avec la rationalité managériale ou la technicisation des débats, de nouvelles tensions apparaissent, mettant en évidence paradoxes et contradictions entre culte de la

performance et intégrité des pratiques. Cette mise en évidence a conduit à des approches alternatives et qualitatives.

- 76 Le plus délicat est de définir des équilibres nouveaux : le souci de réduire les délais est une contrainte légitime d'efficacité, mais ne doit pas conduire à une justice expéditive. L'utilisation de barèmes ou de tables permet une approche plus homogène du calcul des indemnités ou de prononcé des peines, mais elle ne doit pas conduire à minimiser la spécificité de chaque cas. La médiation ou la négociation permet l'économie d'un procès, mais au moins au pénal, il incite le prévenu à reconnaître des faits qu'il n'a pas commis pour éviter l'aléa judiciaire. L'éthique du procès équitable, la loyauté procédurale, l'honnêteté intellectuelle sont nécessaires pour définir ces équilibres, pour résister aux excès du nouveau management. Ils ne seraient pas suffisants, s'ils n'étaient adossés à un corpus juridique.
- 77 C'est pourquoi la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est si importante, imposant une nouvelle déontologie du procès, donnant au juge des obligations positives précises et le devoir d'apprécier très concrètement l'application des grands principes. La Cour européenne a aussi, par sa jurisprudence, conforté la liberté de parole critique des magistrats, alors que leur obligation de réserve était parfois interprétée comme une obligation de silence. Pour cela, elle est encore le meilleur rempart contre l'instrumentalisation disciplinaire de l'éthique et les dérives de la rationalité managériale.

BIBLIOGRAPHIE

Bacache-Beauvallet, M., *Incitations et désincitations, les effets pervers des indicateurs*, [laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr) (<http://www.laviedesidees.fr/Incitations-et-desincitations-les.html>), 2002.

Breen, E. (Ed.), *Evaluer la justice*, PUF, 2002.

Calvez, F., *Analyse des déliis judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, CEPEJ, 2006.

Commission Deetman, *Judiciary is quality*, Décembre 2006.

Conseil supérieur de la magistrature, *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, Dalloz, 2010.

Costa, E., *Les chiffres sans les lettres*, AJDA, 13 septembre 2010.

Dalle, H., *Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grnde instance*, La documentation française, 2001.

de Gaulejac, V., *La société malade de la gestion*, Points Seuil, 2009.

Desrosières, A., *Gouverner par les nombres - L'argument statistique*, vol. I et II, Ed. Presses de l'Ecole des Mines, Coll. Sciences Sociales, 2008.

Engel, F., Pallez, F., « Le jugement et la norme. L'évaluation de la charge de travail des magistrats dans les Tribunaux de Grande Instance », *Cahiers de recherche du Centre de gestion scientifique*, n° 14, novembre 1997.

Eurobaromètre spécial 325, septembre 2009.

Fortier, V., « L'application de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire », in : *La qualité de la justice*, La documentation française, 2002.

Garapon, A., *La raison du moindre Etat*, Odile Jacob, 2010.

Her Majesty's Courts Service Business Plan 2007-2008.

Le Theule, M.-A., *Passeurs de création*, Vuibert, 2010.

Langbroek, Ph., *Quality management in courts and in judicial organisations in Council of Europe Member States*, étude CEPEJ, 2010.

Morel, C., *Les décisions absurdes, sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Gallimard, 2002.

Morel, C., « La grille de lecture des décisions absurdes appliquée à l'affaire d'Outreau », *Justice*, n° 197, mai 2006.

Pham, C., « La CEDH, fil directeur pour la recherche de normes de qualité de la justice », in : *Evaluer la justice*, PUF, 2002.

Roy, A., *La démocratie, notes de campagne*, Gallimard, 2011.

Supiot, A., *L'esprit de Philadelphie*, Seuil, 2010, p. 84.

TNS Sofres, les Français et la justice, septembre 2009.

Vigour C., « L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », in : *Droit et société*, 64-65/2006.

NOTES

1. Le ministre a démissionné une semaine après, discrédité par ses propos et aussi pour avoir chassé sans permis.
2. En droit, la décision de mise en détention provisoire revient au juge de la liberté et de la détention.
3. Une ambiguïté terminologique, parfois amplifiée par les traductions, doit être relevée. Ainsi, au Canada, « les principes de déontologie judiciaire » édictées par le Conseil canadien de la magistrature en version française, deviennent « Ethical principles for judges » dans la version anglaise.
4. Le code a été adopté lors du XIII^{ème} sommet judiciaire ibéro-américain, en juin 2006. L'organisation comprend les représentants de la Cour suprême et du Conseil de justice de 23 pays.
5. Recommandations CM/Rec (2010) 12 du Comité des ministres aux Etats membres sur les juges : Indépendance, efficacité et responsabilités.
6. 1) Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile avec 7 indicateurs, parmi lesquels le délai moyen de traitement des dossiers, le taux de cassation, et le nombre d'affaires traitées par magistrat et par fonctionnaire ; 2) Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale, avec 5 indicateurs, parmi lesquels le délai moyen de traitement des dossiers, le taux de cassation et le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet ; 3) Amplifier et diversifier la réponse pénale, avec quatre indicateurs : le

taux de réponse pénale, le taux d'alternatives aux poursuites, le taux de mise à exécution, le délai moyen de mise à exécution ; 4) Maîtriser la croissance des frais de justice avec un indicateur unique : la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale ; 5) Développer la communication électronique avec un indicateur unique : le nombre d'utilisations de la visioconférence.

7. 1) Augmenter la capacité de traitement de la justice pénale à 1,25 millions de dossiers (pour 2008) ; 2) Réduire la peur de la délinquance et rétablir la confiance dans le système judiciaire, avec des indicateurs visant spécifiquement la confiance de minorités ethniques dans le système, et un ensemble de critères relatifs à l'exécution des décisions et à la confiscation des produits du crime ; 3) Réduire à quarante semaines la durée de traitement des dossiers en droit social (*care cases*) ; 4) Améliorer les possibilités de régler les différends hors des tribunaux, et réduire le délai de traitement des cas qui nécessitent une décision de justice.

8. Le projet est financé par des fondations (Bill and Melinda Gates, Carnegie, ...), des entreprises (Microsoft, Intel, Boeing, Walmart), des grands cabinets d'avocats et par le fonds de développement irlandais.

9. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

10. Le tribunal espagnol est une unité composé d'un magistrat (de trois ou quatre en appel) et d'un greffe.

11. Intervention du président du tribunal municipal d'Odintsovo à la réunion plénière de la CEPEJ du 9 décembre 2009.

12. Avis n°116, au nom de la commission des lois, de MM Yves Detraigne et Simon Sutour.

13. Voir notamment, Philip Langbroek, 2010.

14. Document adopté par la CEPEJ, 3 juillet 2008.

15. 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

16. De Rechtspraak, *Qualité du système judiciaire néerlandais*, 2008.

17. <http://www.courtexcellence.com/index.html>

18. Décision du 3 mars 2006 (recours 14/2004).

19. Assemblée nationale, rapport n°3125, remis le 6 juin 2006; ces propositions n'ont été que très partiellement mises en œuvre.

20. CEDH, 26 février 2009, requête n° 29492/05.

RÉSUMÉS

La magistrature doit aujourd'hui justifier de son éthique. Les juges, les conseils de justice ou encore des organisations internationales tendent à multiplier les règles et les codes.

Le nouveau management s'inscrit cependant en rupture avec cette tendance. En imposant des indicateurs essentiellement quantitatifs, il assujettit la justice à un modèle de marché, réduit les jugements à une production de services et fait des juges les maillons d'une chaîne de production. Une frénésie de la performance heurte l'intégrité des pratiques judiciaires.

C'est pourquoi des approches nouvelles font une large part aux évaluations qualitatives ou systémiques. Elles se réfèrent notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : le juge doit apprécier les situations concrètement, au cas par cas, et respecter une

éthique du procès équitable. Ces obligations sont le meilleur rempart contre les excès de la rationalité managériale.

AUTEURS

ERIC ALT

Conseiller référendaire à la Cour de cassation, Paris.

MARIE-ASTRID LE THEULE

Maître de conférences en sciences de la gestion, Centre national des arts et métiers, Paris.