



HAL
open science

La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJUS – Justice administrative)

Lucie Cluzel-Métayer, Caroline Foulquier-Expert, Agnès Sauviat, Bruno Bittmann, Frédérique Claveau, Olivier Guillaud

► To cite this version:

Lucie Cluzel-Métayer, Caroline Foulquier-Expert, Agnès Sauviat, Bruno Bittmann, Frédérique Claveau, et al.. La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJUS – Justice administrative). 12.14, Mission de Recherche Droit et Justice - MRDJ. 2016, pp.129. <hal-05230519>

HAL Id: hal-05230519

<https://hal.science/hal-05230519v1>

Submitted on 29 Aug 2025

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC 4.0 - Attribution - Non-commercial use - International License




UNIVERSITÉ
PANTHÉON-ASSAS
- PARIS II -



Université
de Limoges

La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QUALIJUS) - Justice administrative -

RAPPORT FINAL

Sous la direction scientifique de
Lucie Cluzel-Métayer

Maître de conférences de droit public HDR, Université Paris 2 Panthéon-Assas, CERSA

Caroline Foulquier-Expert

Maître de conférences de droit public, Université de Limoges, OMIJ

Agnès Sauviat

Maître de conférences de droit public HDR, Université de Limoges, OMIJ

Coordination scientifique

Bruno Bittmann

Post-doctorant, Université de Limoges, OMIJ

Frédérique Claveau

Ingénieur d'études, CERSA

Olivier Guillaud

Ingénieur d'études, Université de Limoges, CERSA

19 juin 2015

Liste des contributeurs

Laurent Berthier

Maître de conférences de droit public, Université de Limoges, OMIJ

Christophe Bonnotte

Maître de conférences de droit public, Université de Limoges, OMIJ

Caroline Boyer-Capelle

Maître de conférences de droit public, Université de Limoges, OMIJ

Lucie Cluzel-Métayer

Maître de conférences de droit public HDR, Université Paris 2 Panthéon Assas, CERSA

Caroline Foulquier-Expert

Maître de conférences de droit public, Université de Limoges, OMIJ

David Labouysse, Premier conseiller de TA et CAA, Professeur associé de l'Université de Limoges, OMIJ

Hélène Pauliat

Professeur de droit public, Présidente de l'Université de Limoges, OMIJ

Agnès Sauviat

Maître de conférences de droit public HDR, Université de Limoges, OMIJ

Remerciements

Nous tenons à adresser nos plus sincères remerciements à tous ceux qui nous ont apporté leur soutien et leur aide dans la réalisation de ce projet, particulièrement le GIP Droit et Justice.

Nos remerciements à Madame Odile Pierart, Conseiller d'Etat, Chef de la Mission d'inspection permanente de la juridiction administrative, Monsieur Patrick Frydman, Conseiller d'Etat, Président de la Cour administrative d'appel de Paris, Madame Anne Guérin, Conseiller d'Etat, Présidente de la Cour administrative de Bordeaux, Madame Sylvie Favier, Présidente du Tribunal administratif de Melun.

Nos remerciements également à Madame Anne Baux, première conseillère au Tribunal administratif de Montpellier, ancienne présidente de l'Union Syndicale des Magistrats Administratifs, Madame Beria-Guillomie, conseiller au Tribunal administratif de Limoges, Monsieur Philippe Blanc, magistrat à la Cour administrative d'appel de Paris, Monsieur Paul-André Braud, magistrat à la Cour administrative d'appel de Bordeaux, Madame Fabienne Corneloup, première conseillère au Tribunal administratif de Montpellier, présidente du Tribunal administratif de Montpellier, Monsieur Jean-Michel Debrion, conseiller au Tribunal administratif de Limoges, Monsieur Bernard Iselin, Président du Tribunal administratif de Limoges, Monsieur David Jourdan, conseiller au Tribunal administratif de Limoges, Monsieur Eric Kolbert, Président du Tribunal administratif de Besançon, Monsieur Timothée Paris, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Madame Laure Bédier, Directrice des Affaires Juridiques de l'AP-HP, ainsi qu'à Monsieur Jean-Arnaud Mazères, Professeur émérite de l'Université Toulouse 1 Capitole, Monsieur Thomas Perroud, Professeur de droit public à l'Université d'Aix-en-Provence et Madame Ludivine Roussey, Maître de conférences de l'Université Paris Descartes.

Index des abréviations

CAA	Cour Administrative d'Appel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEPEJ	Commission pour l'Efficacité de la Justice
CERSA	Centre d'Études et de Recherches en Sciences Administrative et Politique
CESDH	Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme
CJA	Code de Justice Administrative
CNDA	Cour Nationale du Droit d'Asile
DRJP	Département de Recherche sur la Justice et le Procès
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MIJA	Mission d'Inspection des Juridictions Administratives
OMIJ	Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques
PAP	Projet Annuel de Performances
PLF	Projet de Loi de Finances
QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
SJA	Syndicat de la Juridiction Administrative
USMA	Union Syndicale des Magistrats Administratifs
TA	Tribunal Administratif

A Mimose Therezo

Introduction

a) Présentation du projet

Le présent rapport synthétise les travaux du projet QUALIJUS qui, répondant à l'appel à projet de la Mission de Recherche Droit et Justice, furent conduits entre 2013 et 2015 par l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ)¹, le Centre d'Études et de Recherches en Sciences Administrative et Politique (CERSA)², et le Département de Recherche sur la Justice et le Procès (DRJP)³ sous la direction scientifique conjointe de Lucie Cluzel-Métayer (CERSA), Caroline Foulquier-Expert, Agnès Sauviat (OMIJ) et Emmanuel Jeuland (DRJP). Le DRPJ se focalisant sur les aspects de justice judiciaire, ce rapport présente sa partie portant sur la justice administrative.

S'attachant à s'interroger sur la définition des objectifs et des indicateurs permettant la prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire, le projet de recherche QUALIJUS vise tant à combler un manque qu'à perfectionner une méthode. Comblant un manque, car les indicateurs classiques de mesure de la performance, consacrant la prééminence des critères quantitatifs, laissent peu de place à la prise en compte des facteurs qualitatifs comme pierre de touche de la performance ; perfectionner une méthode, car les critères qualitatifs, plus difficiles à définir et à mesurer, influencent peu l'évaluation de la performance en raison de leur manque relatif de visibilité.

b) Enjeux de l'étude

La question de la performance se pose avec une acuité particulière dans le champ des politiques publiques en général et de la politique judiciaire en particulier⁴. L'émergence relativement récente de la notion de performance dans la sphère des politiques publiques, et donc de la politique judiciaire, peut en effet relever de deux tendances, parfois imbriquées, dont la première est la pression exercée par les contraintes budgétaires sur l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique, et la seconde, de l'accélération de la transposition, dans la sphère publique, de méthodes issues des sciences de gestion⁵.

¹ Université de Limoges.

² Université Paris II Panthéon-Assas et Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

³ Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

⁴ La recherche de la performance judiciaire ne peut pas faire l'économie de la prise en compte des spécificités du service public. Voir E. GUIGUOU, *Le service public de la justice*, O. Jacob, 1998.

⁵ L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2002 ; D. SOULEZ-LARIVIERE et H. DALLE (dir.), *Notre justice*, Robert Laffont, 2002 ; E. BREEN (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, collection Droit et justice, 2002 ; J.-P. JEAN, Evaluation et qualité, in *Dictionnaire de la justice* (L. CADIET, dir.) PUF, oct. 2004 ; M. FABRI, J.-P. JEAN, P. LANGBROECK et H. PAULIAT, *L'administration de la justice et l'évaluation de sa qualité en Europe*, LGDJ, janvier 2005 ; L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2006 ; L. BERTHIER, *La qualité de la justice*, Thèse Université de Limoges, 2011 ; J. CHEVALIER, *Le discours de la qualité administrative*, RFAP 1988 p. 121-143 ; J. CHEVALIER, *La gestion publique à l'heure de la banalisation*, Revue Française de Gestion 1997 n° 115, p. 26-38.

La justice se doit ainsi d'être efficiente. La Loi Organique relative aux Lois de Finances de 2001 (LOLF), la Révision Générale des Politiques Publiques entre 2007 et 2012 (RGPP), et la Modernisation de l'Action Publique depuis 2012 (MAP), ont témoigné, de diverses manières mais suivant une tendance partagée, que les dépenses publiques doivent *a priori* justifier et *a posteriori* rendre compte d'une certaine efficacité comprise comme un rapport entre une dépense consentie et un service généré. Dès lors, la justice ne peut naturellement s'exclure du mouvement général exigeant de pouvoir lire, dans la dépense publique, le développement d'un service public et à voir, derrière l'immédiateté d'un décaissement, la réalité d'un investissement.

L'évolution même du contentieux, sa massification, sa complexification, détermine par ailleurs la tendance à repenser les modes de fonctionnement des juridictions : la mutation de sa nature appelle l'ajustement de leur organisation ; les nouveaux défis qu'elle crée exigent la réforme de leur administration⁶. De manière éparse, ou au terme d'une analyse davantage centralisée, diverses méthodes, souvent héritées du management des organisations, sont alors appliquées pour faire face à des mutations à l'origine largement exogènes puis, de ce fait même, progressivement intégrées⁷. Quoiqu'également utilisés à des fins de rationalisation financière, les outils importés du secteur marchand sont donc aussi de plus en plus employés à des fins d'optimisation opérationnelle.

Dans ce contexte de besoin, financier et managérial, d'adaptation des institutions judiciaires à l'environnement judiciaire et budgétaire du XXI^{ème} siècle, l'évaluation de l'efficacité opérationnelle des institutions et de l'efficacité financière des dépenses publiques se combinent pour faire de la mesure de la performance la boussole du pilotage de la politique en matière de justice.

Une fois défini l'objectif de performance de l'administration judiciaire se pose alors la question de la définition des outils les plus pertinents pour l'atteindre.

Plus immédiatement efficaces, plus faciles à définir, plus communément exploités dans les sciences de gestion d'où ils sont largement tirés, les critères quantitatifs constituent les outils principalement utilisés. Appréhendant comme des jeux de poids et mesures les entités dont la gestion doit être optimisée, l'analyse systémique fait de la perspective quantitative la voie royale de l'évaluation de la performance. De l'omniprésence des critères quantitatifs dans les outils d'évaluation de la performance naît l'atrophie relative des considérations qualitatives, réduites à la portion congrue quand elles ne servent pas de simple moyen de légitimation de l'ensemble des indicateurs de performance. Un tel déséquilibre n'est pas nécessairement dirimant quand il tend à diagnostiquer une situation ou à optimiser un système qui peut adéquatement se confondre avec les mécanismes et le jeu des forces qui s'y exercent. Transposées cependant dans un champ impliquant la fourniture d'un service, l'établissement d'une relation ou la satisfaction d'une attente, les analyses uniquement quantitatives s'avèrent souvent insuffisantes. Ainsi les analyses quantitatives apparaissent incomplètes dans le champ des sciences humaines en général et des sciences administratives en particulier - et spécialement dans le cas de la justice⁸.

⁶ L. CADIET, J.-P. JEAN, H. PAULIAT (dir.), *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice*, IRJS Ed., 2014, 225 p.

⁷ C. VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 2006/2, n° 63, p. 434.

⁸ « Les critiques formulées à l'encontre de ces instruments de mesure tiennent à l'absence de prise en compte de la qualité intrinsèque des décisions rendues et d'une manière générale de la prestation dont bénéficie le justiciable. Pour un justiciable, la qualité de la décision tient bien sûr aux délais qui lui ont été imposés, mais aussi aux conditions de

Les tentatives mêmes des acteurs de la justice témoignent de cette insuffisance, qui pour balancer la tendance des autorités publiques, politiques, financières ou administratives à faire primer l'évaluation quantitative sur l'appréciation qualitative, instaurent ici et là, spontanément et à tous les niveaux institutionnels de l'administration de la justice administrative, la définition de projets de juridiction, la mise en place de groupes de travail, par exemple sur la rédaction des décisions des juridictions administratives, aussi bien au sein du Conseil d'Etat que des autres juridictions, le développement de la dématérialisation des procédures, ou encore l'expérimentation de démarches qualité.

Ambitionnant donc de participer à la résorption de l'impensé des outils d'évaluation de la performance développés par les acteurs du pilotage des politiques publiques depuis les quinze dernières années, le projet QUALIJUS s'est fixé pour premier objectif de convaincre de la nécessité de penser des objectifs et des indicateurs plus adaptés aux perspectives qualitatives dans l'évaluation de la performance.

Si les critères qualitatifs d'évaluation, en effet, sont à la fois plus délicats à définir, plus complexes à déployer et moins faciles à traiter, ils peuvent apporter d'intéressants éclairages et une nécessaire mise en perspective des données quantitatives qui leur sont communément préférées, de sorte que leur développement apparaît aussi précieux que complexe⁹.

Les données quantitatives correspondent aux déterminations qui peuvent être mesurées d'après des méthodes d'évaluation uniformes et traitées selon des processus standardisés. La computation de composants élémentaires, leur agrégation en sous-ensembles, leur rapprochement avec des éléments comparables¹⁰ ou la génération de ratios sont ainsi la matière et les produits des sciences statistiques qui les traitent.

Par contrepoint, les données qualitatives sont les propriétés ou les manières d'être des éléments considérés, auxquelles il est plus difficile d'assigner des caractéristiques standards ou des valeurs normalisées qui en permettraient un traitement systématisé. Aussi la difficulté de la mesure des données qualitatives découle-t-elle de leur nature même : de l'ordre de la qualification plus que de la computation, du verbe plus que du chiffre, les notions qualitatives sont aussi peu définissables *a priori* et de manière générique, que rétives à une évaluation automatique. Davantage, donc, qu'un accident, le caractère non immédiatement mesurable des données qualitatives en est même un trait fondamental. La mesurabilité d'une donnée en caractérise la nature : est quantitative celle qui se prête aisément à un chiffrage, qualitative celle qui, pour s'y prêter, exige un plus grand effort de recueil et de traitement, et qui impose également une certaine subjectivité ce qui la rend encore moins mesurable, sinon de manière arbitraire.

Mais au-delà de cette caractérisation des données qualitatives, la notion même de qualité peut être définie, plus essentiellement, comme l'aptitude d'une entité à répondre aux besoins

l'accueil par les services du greffe et à l'écoute dont il a fait l'objet par le magistrat. Le justiciable sera aussi très attaché à retrouver dans la décision attendue les arguments qu'il a développés, le fondement juridique retenu par le magistrat et un dispositif exécutable. Ces éléments essentiels ne sont pas actuellement pris en compte par les indicateurs de la loi de finances », D. MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* 2008/1, n° 125, p. 124.

⁹ « Au-delà de l'exploitation scientifique des données existantes et de celles produites à l'initiative de l'évaluateur, il convient de ne pas négliger, dans l'évaluation des politiques publiques, la dimension qualitative. La rigueur des chiffres a ses limites : toute donnée quantitative doit être interprétée et complétée par des appréciations qualitatives », D. MIGAUD, « Les cinq défis de l'évaluation », *RFAP* 2013/4 n° 148, p. 856.

¹⁰ Y compris dans une perspective diachronique.

qu'elle est destinée à satisfaire¹¹. Cette aptitude est matérialisée à la fois par un résultat et par le processus y conduisant : en effet, d'abord utilisé dans l'histoire industrielle qui en a forgé sa définition comme la caractéristique d'un produit, le terme de qualité s'est progressivement mis à désigner un processus d'amélioration. Aussi la théorie du management subdivise-t-elle traditionnellement la notion de qualité entre la *qualité attendue*, qui correspond aux attentes des destinataires, la *qualité voulue*, qui caractérise le niveau de qualité que l'organisation souhaite atteindre, la *qualité réalisée*, qui mesure le niveau d'atteinte des objectifs de la qualité voulue, et la *qualité ressentie*, qui correspond au niveau de satisfaction des bénéficiaires¹².

Attribut et stratégie, notion teintée d'une subjectivité qui en limite la rapidité d'exploitation, la notion de qualité est alors marquée d'une double dynamique qui en complexifie l'appréciation : débordant la seule compétence de l'entité qui génère le produit ou service qualifié de tel pour dépendre aussi de son bénéficiaire ou de son utilisateur, elle apparaît également comme une stratégie recelant un important volet prospectif. Ce décentrement de la notion de qualité invite alors à appréhender cette dernière selon une troisième ligne d'analyse, non plus fonctionnelle ni ontologique, mais organique : le déterminant de la qualité d'un système réside hors de lui-même, dans son destinataire - lequel polarise également, quoique de manière indirecte, son évolution et sa stratégie.

Ainsi, les difficultés méthodologiques posées par les données qualitatives excèdent largement leur seule mesure : leur définition en est déjà elle-même complexe. Mais malgré la difficulté de son appréhension ou de son traitement, la richesse conceptuelle de la notion de qualité, en ce qu'elle renseigne sur la perception qu'a l'utilisateur du résultat produit, en ce qu'elle recèle intrinsèquement une dynamique d'amélioration et de stratégie, encourage sa prise en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance d'un système.

C'est précisément afin d'exploiter cette richesse potentielle que le projet QUALIJUS s'est proposé d'affronter la difficulté méthodologique apparente de l'étude de la notion de qualité appliquée au service public de la justice. En analysant, par une approche inductive, les attentes des acteurs de la justice et les pratiques progressivement mises en place qui témoignent de la dynamique d'optimisation de la gestion judiciaire, le second objectif du projet visait ainsi à mettre en valeur des outils méthodologiques à même de faciliter l'appréhension de la notion de qualité dans l'évaluation de la performance.

c) Méthodologie de l'étude

Au plan conceptuel d'abord, les définitions de nombreux termes communément utilisés dans le champ du pilotage des politiques publiques et dans le présent rapport doivent être précisées. Les traits fondamentaux des notions de données quantitatives et qualitatives l'ont déjà été et ne cesseront d'être discutés au cours des développements ultérieurs. A ce stade, la qualité sera comprise comme l'aptitude d'un système, ultimement jugée par son destinataire, à répondre aux besoins qu'il tend à satisfaire.

La notion de « performance », parce qu'elle joue un rôle fondamental dans le pilotage des politiques publiques, exige que l'on s'y attarde. Comme celle de qualité en matière de gestion, la

¹¹ C'est la définition qu'en donne la norme ISO 8402-94 ; POULET N., « Le concept de qualité », in *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe*, (dir. H. PAULIAT), PULIM, 2003.

¹² L. CLUZEL-METAYER, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006, p. 111.

notion de performance, en matière de politiques publiques, est hybride¹³ : elle est à la fois un outil et une stratégie - un outil quand elle est utilisée comme référence conditionnant l'attribution des crédits publics, une stratégie quand, se rapprochant par-là de la notion de qualité, elle tend à l'amélioration du système qui la porte. Au cœur de cette nature hybride se tient la caractéristique commune qui en fait l'unité : la performance est toujours une exigence, ou au moins une *attente*, qui se manifeste selon des modalités différentes - l'utilisation comme outil d'allocation budgétaire ou la recherche d'un perfectionnement de l'action publique.

Proche de la notion de qualité dans leur commun aspect stratégique et prospectif, la performance englobe également les notions d'efficacité et d'efficience, qui en constituent les fondements sous-jacents lorsqu'elle est utilisée comme outil. En effet, l'efficacité d'une part, comprise globalement comme la capacité à atteindre un objectif et techniquement comme le rapport entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, et l'efficience d'autre part, comprise globalement comme la capacité à atteindre un objectif de manière économe et techniquement comme le rapport entre les moyens alloués et les résultats obtenus, constituent les prérequis sur lesquels s'adosse l'analyse de la performance quand elle vise à déterminer l'opportunité relative des dépenses publiques à consentir dans le cadre de la LOLF.

Ainsi, la performance est l'outil d'allocation budgétaire reposant sur un triptyque conceptuel englobant les notions d'efficacité et d'efficience, lesquelles permettent de quantitativement évaluer l'obtention de résultats, et la notion de qualité, qui, stratégique et prospective par-delà son immédiate apparence d'attribut, dépend ultimement du jugement que le destinataire des services générés porte ou portera sur eux. Cette définition complète de la notion de performance ne correspond cependant pas exactement à la signification qui lui est communément attribuée dans le cadre « lolfien » des pilotages des politiques publiques, qui la réduit à l'efficacité et l'efficience en obérant en large part le rôle joué par la notion de qualité.

Au plan opérationnel ensuite, la rigueur exige que soit circonscrit l'espace d'étude et définie la méthode de recueil et de traitement des données exploitées.

L'étude s'est principalement focalisée sur l'activité juridictionnelle des juridictions administratives relevant du Programme n°165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » des lois de finances¹⁴ - d'autant plus intéressante qu'elle fait l'objet d'une évaluation propre dans le cadre de la démarche « lolfienne »¹⁵, mais les fonctions consultatives du Conseil d'Etat ont également été considérées dans le champ d'étude, quoique de manière résiduelle par rapport à l'activité strictement juridictionnelle.

La difficulté du travail de recherche sur la prise en compte de la notion de qualité de la justice administrative dans la mesure de sa performance résidant particulièrement dans l'absence de sources précises, la méthodologie adoptée visait d'abord à permettre un recensement optimal des informations. L'envoi de questionnaires aux multiples acteurs¹⁶ de la justice administrative fut donc privilégié comme propédeutique. En France, ces outils d'enquêtes furent envoyés à des magistrats administratifs, à des avocats, aux greffes des juridictions ; une comparaison a pu être effectuée en envoyant des questionnaires à des experts étrangers avec lesquels des contacts étaient

¹³ H. PAULIAT, « Justice, performance et qualité », in *Mélanges Lachaume, Permanences et convergences du droit administratif*, Dalloz, 2007, p. 823.

¹⁴ On notera qu'il existe une distinction au sein de la performance judiciaire entre un programme consacré aux juridictions administratives et un programme Justice consacré aux juridictions judiciaires.

¹⁵ Voir l'objectif n°4 du programme 165 ; Annexe 3.

¹⁶ Voir Annexes.

déjà noués. La conduite d'entretiens, permettant d'obtenir des informations directes et plus librement développées, fut également retenue¹⁷, tout comme la revue de la littérature pertinente, y compris étrangère. L'attention portée aux standards internationaux focalisés sur les exigences qualitatives consacrées par l'article 6§1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales fut essentielle. A ce titre, certaines analyses de droit comparé pouvaient s'avérer précieuses d'enseignements, à l'instar du rapport concluant les travaux du projet « Mieux administrer la Justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger » (MAJICE)¹⁸.

d) Construction de l'étude

Comme en témoignent les initiatives éparses des différents acteurs de la justice, les critères qualitatifs, qui ne sont pas explicitement intégrés ou référencés dans l'évaluation annuelle des politiques publiques réalisée à l'occasion de l'élaboration et du vote des lois de finances, sont de plus en plus considérés et développés à différents niveaux institutionnels. Ainsi l'évaluation parlementaire n'est-elle pas étrangère à la tentative d'intégration de perspectives qualitatives dans l'évaluation de la performance des politiques publiques mais les magistrats et les présidents de juridictions tentent-ils aussi de mettre en place des outils d'appréciation de la qualité des travaux fournis par les juridictions - au-delà de la seule lecture quantitative¹⁹.

La diversité de ces tentatives, parfois confuses, souvent prometteuses, toujours intéressantes en ce qu'elles suggèrent une ambition de dépassement des seules données quantitatives, appelle cependant une étude rigoureuse et scientifique qui fasse le tri dans ce désordre de créativité. La qualité, en un mot, n'est pas absente de l'évaluation de la performance, mais elle demeure peu et mal définie au plan conceptuel, évaluée à partir d'outils et d'indicateurs peu pertinents, et parfois contestables au plan opérationnel. Plus encore, ces diverses tentatives de développement d'indicateurs qualitatifs souffrent d'un manque de visibilité et de prise en compte dans le paradigme « lollien » de l'évaluation de la performance, qui se limite à l'analyse de l'efficacité et de l'efficience. La performance, en effet, est intrinsèquement une dynamique ; le cadre des lois de finances la réduit cependant à une statique.

Dans ce contexte, où l'ensemble des efforts des juridictions pour améliorer la qualité du service d'une part et celle de la décision de justice d'autre part n'est pas restitué au compte de la performance, où les indicateurs, centrés sur les aspects d'efficacité et d'efficience, se cantonnent à l'analyse de l'activité et ne renseignent que les aspects quantitatifs du travail judiciaire, le projet QUALIUS s'est proposé d'évaluer la capacité de la notion de performance, telle que définie dans

¹⁷ Il en fut notamment ainsi avec les quelques justiciables que nous avons pu interviewer dans le cadre des nos enquêtes au Tribunal administratif de Limoges. Voir Annexe.

¹⁸ A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (*et al.*), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

¹⁹ Au niveau des juridictions administratives générales dont l'évaluation dépend du Conseil d'Etat (42 tribunaux administratifs et 8 cours administratives d'appel), les objectifs fixés au niveau national pour chaque degré de juridiction sont appliqués pour chaque juridiction dans une démarche de concertation qui aboutit à ce qu'on appelle les projets de juridiction. Ceux-ci sont établis pour une période de trois années, avec actualisation tous les ans. Chaque tribunal et chaque cour administrative d'appel établit un projet de juridiction, avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs propres en fonction de sa situation. Voir D. GILTARD, « Définition des objectifs et évaluation des juges administratifs », Conférence de Dubrovnik du 26 mai 2011, <http://www.juradmin.eu>

le cadre des lois de finances, à rendre effectivement compte de la qualité de la justice administrative.

Le présent rapport expose des voies d'amélioration de la prise en compte de la notion de qualité dans l'évaluation de la performance de la justice administrative (Partie II), après avoir démontré les limites du cadre actuel de cette dernière (Partie I).

Première partie :

L'approche principalement quantitative de la performance judiciaire et la prise en compte de la notion de qualité de la justice administrative : une conciliation difficile

De la perspective antique comprenant l'acte de justice comme le rétablissement de l'harmonie naturelle à la doctrine procédurale réduisant la justesse de l'acte de juger à la légalité du processus qui y préside, « *le discours sur la qualité des décisions de justice a progressivement glissé, dans la théorie et la pratique contemporaines, d'une conception substantielle vers une conception procédurale et, à présent, managériale* »²⁰ : de celui, essentiel, du philosophe-juge à celui, technocratique, du gestionnaire de la politique judiciaire, le regard porté sur la justice reflète l'évolution de l'histoire des idées politiques²¹.

Dès lors, dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, le passage de l'appréhension procédurale de la justice à sa conception managériale n'a rien pour surprendre. En effet, si le critère du juste réside non plus dans l'antique d'une cosmologie, ni dans la modernité d'une pure logique, ni dans la phénoménologie d'une justification rhétorique²², mais bien dans le respect des garanties fondamentales du procès comprises comme gages du bon déroulement de la discussion contradictoire, n'est-il pas « *indispensable de se préoccuper, de manière générale, des conditions dans lesquelles la justice est administrée et rendue* »²³ ? Car si la justice réside, au moins partiellement mais déjà partiellement, dans le processus qui la produit, toute faute dans sa gestion entache la décision qui en découle d'un début d'injustice. Pour un système de philosophie de la justice fondé sur les primats du droit subjectif et de l'octroi de garanties procédurales, l'interrogation sur les modalités d'administration de la justice est indispensable : si juger, c'est aussi administrer, l'administration de la justice devient une partie intégrante de la fonction de juger.

Aussi la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) n'hésite-t-elle pas à rappeler que « *l'article 6 § 1 de la Convention oblige les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs cours et tribunaux puissent remplir chacune de ses exigences* »²⁴ : entrave à la célérité de la justice et donc, plus largement, à son effectivité, le manque de performance d'un système judiciaire viole alors les droits des individus et justifie la sanction d'un Etat coupable d'un défaut d'organisation.

²⁰ J.-M. SAUVE, « Les critères de la qualité de la justice », discours des 20 ans du TPICE, 25 septembre 2009, reprenant l'étude de B. FRYDMAN, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4.

²¹ J.-P. ROYER, *Histoire de la justice en France*, PUF, 3^{ème} éd., 2001.

²² B. FRYDMAN, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4.

²³ *Ibid.*

²⁴ CEDH, 8 juillet 2010, *Rausch c/ Luxembourg*, § 24 ; Voir également sur ce point CEDH, 17 décembre 1996, *Duclos c/ France*, § 55 ; CEDH, 11 février 2010, *Leandro Da Silva c/ Luxembourg*, § 60.

Assez naturellement, c'est alors dans le système de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CESDH), instituant un bloc commun de droits procéduraux, que se développent primitivement les normes relatives à la qualité de l'administration de la justice. Tendante à la fois à aligner les pratiques des pays d'Europe centrale et orientales sur les standards des autres pays membres du Conseil de l'Europe, et à appliquer sur le continent les techniques anglo-saxonnes de « *New Public Management* » visant à adapter les outils organisationnels développés dans l'entreprise aux administrations publiques afin d'en améliorer la qualité de service²⁵, les travaux de la Commission Pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) ont pour objectif de déployer le « *consensus des programmes politiques pour la justice : améliorer l'efficacité (les délais), donner les moyens (efficacité, rapport résultat/ investissement) et, concept désormais partagé, redonner confiance aux citoyens* »²⁶. A cet égard, le *Civil Justice Reform Act* et le *Trial Court Performance Standards* américain, la *Nova Scotia judicial development project* canadienne ou le « *programme pour le renforcement de l'organisation judiciaire* » néerlandais²⁷ font figure d'exemples d'expérimentations d'optimisation managériale à transposer - chacun de ces programmes ayant, dans leurs pays de déploiement respectif, visé l'objectif de « *célérité de traitement des affaires, réduction des délais et coûts pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds publics* »²⁸ que poursuit également la CEPEJ. Nourrissant la pratique juridictionnelle de la CEDH, qui cite directement ses objectifs et ses travaux dans plusieurs décisions²⁹, la CEPEJ consacre ainsi une partie de ses efforts à la définition d'indicateurs-clés sur le fonctionnement des systèmes judiciaires, parmi lesquels sont par exemple inclus des indicateurs tels que la durée des procédures, le taux d'évacuation des affaires, l'âge des affaires en stock, ou le coût moyen par dossier³⁰.

Certes, il serait aisé de constater la divergence de nature et de portée qui sépare les indicateurs de la performance et la théorie des garanties fondamentales du procès qui les fondent : ces indicateurs se placent au niveau du système, pris dans sa globalité, et non pas de l'individualité du justiciable comme le fait l'article 6§1 ; ils concernent les processus³¹ de production de la justice, pris dans la diversité de leurs paramètres, quand l'article 6§1 se focalise sur le procès et la particularité des circonstances d'espèce ; alors que l'article 6§1 privilégie l'idée du contrôle endogène³² de la qualité de la justice, les indicateurs de performance sont essentiellement utilisés comme outils de gestion par des acteurs extérieurs au processus d'administration de la justice.

²⁵ C. HOOD, « A Public Management for all seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, n°1, p. 3-19.

²⁶ J.-P. JEAN, « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe », in P. MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2007.

²⁷ PVRO, en néerlandais. Voir A.-L. SIBONY, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? », in E. BREEN (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, 2002.

²⁸ J.-P. JEAN, « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe », *op. cit.*

²⁹ Voir par exemple CEDH, 29 mars 2009, *Scordino c/ Italie*.

³⁰ J.-P. JEAN, « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe », *op. cit.*

³¹ H. PAULIAT, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », CIAJ n° 13, *Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action ?*, pp. 305-325, spéc. pp. 306-307 ; C. Pham, « La convention européenne des droits de l'homme, fil conducteur pour la recherche de normes de qualité de la justice », in E. Breen (dir.), *Evaluer la Justice*, PUF 2002, p 199 ; B. Favreau, « Aux sources du procès équitable, une certaine idée de la qualité de la justice », in *Le Procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, colloque organisé pour le 50^{ème} anniversaire de la Conv. EDH, Bordeaux, 29/30 septembre 2000, Bruylant 2000, p 9 ; S. Guinchard, « Les normes européennes garantes d'un procès de qualité in M.-L. Cavrois, H. Dalle et J.-P. Jean (dir.), *La qualité de la justice*, La Documentation française, 2002, p 63.

³² Par la voie juridictionnelle.

Mais la pratique française n'en découvre pas moins, dans le développement de critères objectifs permettant de quantifier l'activité du système judiciaire, un intérêt comparable à celui qu'y trouve la CEPEJ : le développement de critères de performance est bien un outil de gestion efficace pour une institution désireuse de donner une réelle effectivité aux droits subjectifs procéduraux qu'elle consacre. En ce sens, les critères quantitatifs de performance sont le prolongement naturel des garanties démocratiques du recours effectif au juge : les données quantitatives sont le test de l'effectivité de la justice. Dressent-ils un tableau noir de l'accès à la justice, de sa célérité, de ses coûts ? Les droits subjectifs sont alors autant de vœux pieux. Indiquent-ils un bon ratio entre les affaires portées et celles traitées, une relative jeunesse de celles toujours en stock ? Le fonctionnement du système judiciaire peut être qualifié d'efficace, et les droits substantiels dont il permet la manifestation contentieuse, protégés. Des critères quantitatifs de l'administration de la justice en reflétant la bonne marche sont donc un préalable nécessaire à sa qualification de « bonne » justice.

Les lois de finances qui constituent, en France, l'occasion d'évaluer annuellement la performance des juridictions administratives s'insère dans ce dispositif inspiré des théories du *New Public Management*, dont la LOLF s'est récemment mais définitivement fait l'écho. Force est de constater que cette évaluation globale de l'ordre juridictionnel administratif, au travers du Programme n° 165³³, intègre aussi bien des critères quantitatifs que qualitatifs (Titre 1), mais la prééminence des premiers sur les seconds, comme l'absence de considération sur la spécificité de ces derniers, limite la pertinence de l'évaluation de la performance de la justice administrative (Titre 2).

³³ Les juridictions judiciaires et financières font en effet l'objet de programmes différents.

Titre I. L'appréhension incomplète de la notion de qualité de la justice administrative

Si la notion de performance n'est pas nécessairement liée à une approche exclusivement quantitative, telle qu'elle se dégage du cadre budgétaire « lolfien » – en s'attachant principalement à déterminer des objectifs d'efficacité et d'efficience de la justice administrative, et en obérant ainsi le rôle plus fondamental que pourrait jouer la notion de qualité – elle a pour effet, involontaire mais néanmoins indirect, de distinguer, et partant de séparer les notions de performance et de qualité. Elle aboutit par ailleurs en pratique à une disproportion dans la définition et la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Des critères quantitatifs (chapitre I) et qualitatifs (chapitre II) de performance peuvent néanmoins être distingués.

Chapitre I. Les critères quantitatifs de la performance dans la loi de finances

Les critères quantitatifs, nécessaires à l'évaluation de la performance judiciaire (section I), n'en sont pas moins impuissants à résumer l'activité qu'ils entendent mesurer (section II).

Section I. La cohérence des objectifs quantitatifs

La LOLF a structuré le débat budgétaire autour d'objectifs principalement quantitatifs de performance. Au sein de la mission « Conseil et Contrôle de l'Etat », le Programme budgétaire 165³⁴ « Conseil d'Etat et juridictions administratives » se subdivise en quatre objectifs : réduire les délais de jugement, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles, améliorer l'efficience des juridictions et assurer l'efficacité du travail consultatif³⁵.

Plus précisément, le premier objectif se divise en deux indicateurs de performance : la réduction du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, et la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans³⁶ ; le deuxième objectif retient pour unique indicateur de performance le taux d'annulation des décisions juridictionnelles ; le nombre d'affaires réglées par membre, magistrat ou rapporteur de chaque juridiction administrative, ainsi que le nombre d'affaires réglées par agent de greffe sont les deux indicateurs de performance du troisième objectif ; celui du quatrième est jaugé par la proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat.

Ainsi, la performance de la justice administrative est principalement³⁷ évaluée par sa capacité, en tant que système, à réduire les stocks d'affaires pendantes et à rapidement traiter les flux d'affaires nouvellement portées à elle. C'est cette efficience qui conditionne en large part les

³⁴ Pour l'ensemble des précisions qui suivent, voir par exemple J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

³⁵ Comme indiqué *supra*, ce n'est que marginalement que sera considéré le quatrième de ces objectifs dès lors qu'il n'a pas trait directement à la qualité de la justice administrative *stricto sensu* ; on peut néanmoins admettre que le travail consultatif du Conseil d'Etat peut emporter des effets indirects sur la qualité de la justice administrative.

³⁶ Au Conseil d'Etat, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs ; quant à la Cour nationale du droit d'asile, sont retenues pour le calcul de la proportion d'« anciennes » affaires en stock celles enregistrées depuis plus d'un an.

³⁷ Trois des quatre objectifs du programme 165.

allocations budgétaires de l'administration judiciaire : « *l'analyse des indicateurs permet de fixer les objectifs et de déterminer les moyens financiers et humains accordés à chaque juridiction* »³⁸.

Par le truchement des projets annuels de performance, c'est alors à l'aune des indicateurs de performance que les juridictions administratives démontrent leur efficience, par l'usage de ratios tant opérationnels (§1), chronologiques (§2) que budgétaires (§3).

§1. L'efficience opérationnelle de la justice administrative

Les indicateurs quantitatifs empruntant aux techniques d'analyse financière l'usage systématique de ratios intermédiaires, se focalisent sur le nombre d'affaires réglées par membre opérationnel des juridictions (B), dont le niveau se maintient, voire s'améliore, malgré la hausse continue des affaires portées (A).

A. L'augmentation du nombre de recours

Rappelons à titre liminaire quelques ordres de grandeur³⁹ : en 2013 quant aux « *entrées* », les juridictions administratives ont enregistré 219 732 affaires – 9 480 pour le Conseil d'État, 29 034 pour les cours administratives d'appel⁴⁰ et 181 218 pour les tribunaux administratifs⁴¹ ; quant aux « *sorties* », elles ont rendu 227 531 décisions – 10 143 pour le Conseil d'État, 29 172 pour les cours administratives d'appel et 188 216 pour les tribunaux administratifs. Rattachée au secrétariat général du Conseil d'État depuis 2009, la Cour nationale du droit d'asile⁴² a été saisie de 34 752 recours et a rendu 38 540 décisions.

Ces données doivent être mises en perspective avec la dynamique qui les sous-tend : les contentieux de masse exercent ainsi une forte tendance à l'accroissement : ainsi des contentieux relatifs au droit au logement opposable, au revenu de solidarité active ou aux étrangers. Ayant respectivement progressé de 44 %, 77 % et 25 % de 2010 à 2013, ces contentieux exercent une augmentation des affaires sans commune mesure avec la baisse relative du contentieux de police, passé de 20 742 en 2009 à 13 385 en 2013⁴³, du fait de la diminution du contentieux lié au retrait de points sur les permis de conduire. De manière générale, la progression du contentieux dans les juridictions administratives atteint 6 % en moyenne annuelle depuis près de quarante ans⁴⁴ : les seuls six premiers mois de l'année 2014, avec une augmentation de 16 % dans les TA et de 7 % dans les CAA, confirment cette tendance.

A ces hausses partiellement conjoncturelles doivent être ajoutées les modifications structurelles de l'activité juridictionnelle : ainsi notamment des questions prioritaires de constitutionnalité et de la réforme de la procédure applicable aux contentieux sociaux⁴⁵. Ces

³⁸ Cour des Comptes, Analyse de l'exécution budgétaire de l'Etat par mission et programme sur l'exercice 2012, mai 2013.

³⁹ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁴⁰ Ci-après « CAA ».

⁴¹ Ci-après « TA ».

⁴² Ci-après « CNDA ».

⁴³ V. RABAULT, Rapport de l'Assemblée Nationale sur le Projet de Loi de Finances pour 2015 en son Annexe n°8.

⁴⁴ J.-M. SAUVE, *op. cit.*

⁴⁵ Par décret n°2013-730 du 13 août 2013.

tendances n'épargnent pas la CNDA, dont la hausse du contentieux a représenté près de 30 % entre 2010 et 2013.

B. La progression subséquente de l'efficacité opérationnelle

Comme indiqué *supra*, l'objectif 3 du Programme 165 évalue le ratio entre le nombre d'affaires traitées et le nombre d'agents engagés dans le processus opérationnel de traitement. Les deux indicateurs de cet objectif chiffrent les efforts fournis par les juges administratifs en rapportant respectivement le nombre d'affaires réglées au cours de l'année par chaque juridiction à l'effectif réel moyen des membres du CE affectés à la section du contentieux, des magistrats des CAA et des TA⁴⁶.

En 2013, chaque membre du CE, et chaque magistrat de CAA et de TA juge ainsi, respectivement, 76, 107 et 232 affaires⁴⁷. La baisse absolue de la productivité moyenne des magistrats par rapport à l'exercice précédent n'implique pas nécessairement une baisse relative si on la lit au regard de la hausse du nombre de recours formés comme détaillés *supra* – la productivité nette des membres du CE étant en légère hausse entre 2012 et 2013⁴⁸.

§2. La productivité de la justice administrative

En ce domaine, les indicateurs de performance se concentrent sur le délai prévisible moyen de traitement des affaires, tant au plan juridictionnel (A) que consultatif (B).

A. L'efficacité en termes de délai de l'activité juridictionnelle

Formant le premier indicateur de performance du Programme 165, la maîtrise des délais de jugement est l'objectif central de la démarche de performance de la justice administrative : d'environ deux ans en première instance et de plus de trois ans en appel au début des années 2000, les délais de jugement devaient ainsi, suivant la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, être abaissés à un an devant l'ensemble des juridictions administratives. Cet objectif fut atteint dès 2011⁴⁹. Ainsi que le rappelle le rapporteur général du projet de loi de finances 2015, « le législateur a imposé l'objectif de ramener le délai de jugement à un an [qui,] mesuré par l'indicateur le plus représentatif du programme (indicateur 1.1), peut être désormais considéré comme atteint »⁵⁰, bien que la hausse du volume du contentieux rende ces résultats toujours fragiles.

Ainsi, « en 2013, le délai prévisible moyen de jugement s'est élevé à 7 mois et 25 jours devant le Conseil d'État (pour une « cible » en 2017 de 8 mois), à 9 mois et 25 jours devant les tribunaux administratifs (pour une cible de 10 mois en 2017) et à 6 mois et 24 jours devant la

⁴⁶ J.-M. Sauvé, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ A. DE MONTGOLFIER, Rapport sénatorial au nom de la Commission des finances sur le Projet de Loi de Finances pour 2015.

CNDA. *Seules les cours administratives d'appel font un peu moins bien, avec 11 mois et 12 jours pour une cible de 10 mois* »⁵¹. Cette réduction du délai prévisible moyen de jugement est d'autant plus spectaculaire que dans le même temps, entre 2000 et 2013, le volume contentieux a progressé de près de 55 % en première instance et de 71 % en appel.

Désignant le rapport entre la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans et le nombre total de dossiers en stock en fin d'année, le deuxième indicateur de performance⁵² du Programme 165 évalue l'impact des gains de productivité des agents sur les recours demeurés pendants. Ce rapport est passé de 25% en 2008 à 11,6% en 2013 devant les tribunaux administratifs, et s'élève à 4,2% et 4,6% devant les CAA et le CE, respectivement. Les objectifs de réduction de ces stocks à 5% devant le CE, 4,5% devant les CAA et 8% devant les TA *« semblent pouvoir être atteints »*⁵³.

Ainsi, les efforts notables de productivité des juridictions administratives conduisent simultanément à l'absorption substantielle du volume courant de contentieux et à la résorption des insuffisances passées de gestion des flux.

B. La célérité de l'activité consultative

Consulté pour avis par le Gouvernement sur tous les projets de loi et d'ordonnance, sur les principaux projets de décret ainsi que, possiblement, à l'initiative du président d'une assemblée parlementaire sur les propositions de loi avant leur examen en commission, le CE doit également faire face à une activité consultative en hausse. A l'ouverture des modes de sa saisine dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 s'ajoute la très forte augmentation normative, dont le doublement en quinze ans alourdit mécaniquement la charge de travail pesant sur ses membres, dont le nombre demeure constant.

Malgré ces puissantes pressions quantitatives, l'unique indicateur de performance lié à l'objectif 4 du Programme 165 témoigne de l'excellente productivité du Conseil d'Etat, dont l'adaptation de la section de l'administration, l'implication de ses agents et la réformation de ses processus de travail, supportent la comparaison des gains de productivité enregistrés au titre des objectifs 1 et 3 du même programme. Rapportant le nombre de textes examinés par les sections administratives du Conseil d'État en moins de 2 mois au nombre total de textes examinés durant l'année, l'indicateur de performance atteint 99% en 2013 – contre 97% en 2012.

§3. L'efficacité budgétaire de la justice administrative

Caractérisant l'efficacité de la justice administrative, les gains de productivité ne s'expliquent pas par une débauche de moyens, mais bien plutôt par un contrôle notable de l'utilisation des fonds alloués. De manière générale, *« la juridiction administrative s'inscrit dans une démarche de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Ainsi, la recherche systématique d'économies, obtenue notamment grâce à la renégociation de certains baux, la professionnalisation de l'achat public et la dématérialisation des procédures avec la mise en*

⁵¹ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁵² Du premier objectif.

⁵³ J.-M. SAUVE, *op. cit.*

œuvre des Télérecours, permet de stabiliser des dépenses [de fonctionnement], malgré l'augmentation régulière de l'activité des juridictions »⁵⁴.

D'autre part, les moyens accordés au Programme 165 sont majoritairement consacrés à la fonction juridictionnelle proprement dite, qui en fait le coeur et la raison d'être : dans la loi de finances pour 2015, « *après ventilation des [crédits de paiement], la fonction juridictionnelle représente plus de 90% du [Programme 165] (55,1% à la seule fonction juridictionnelle des TA) »⁵⁵.*

En légère hausse budgétaire par rapport à l'exercice 2014⁵⁶, le Programme 165 se caractérise par une gestion financière très contrôlée. L'augmentation mécanique⁵⁷ des dépenses de personnel⁵⁸ est équilibrée par la diminution des crédits dans les autres titres⁵⁹, au sein desquels s'illustrent les dépenses d'investissements, « *[qui régressent] de 13,8%, dans le prolongement de plusieurs années successives de baisse significative (-22% en 2014 et -19,2% en 2013) »⁶⁰ – les investissements maintenus se concentrant sur les leviers de gain de productivité juridictionnelle, quantitativement par « *la poursuite du renouvellement des serveurs et des licences »⁶¹ venant au soutien des activités des agents des juridictions, et qualitativement⁶² par « *la poursuite de la mise aux normes d'accessibilité des bâtiments de la juridiction administrative »⁶³.***

Ainsi, nécessaires outils de pilotage de la politique judiciaire dans le champ administratif, les critères quantitatifs de performance reflètent l'efficacité et l'efficience de l'activité juridictionnelle de la justice administrative, tant au plan opérationnel que comptable.

Indispensable, l'utilisation de ces outils de gestion ne résume cependant pas la totalité des aspects de l'activité de la justice administrative - ni considérée sur un exercice donné ni, *a fortiori*, dans une perspective d'optimisation.

Section II. Les limites de l'approche quantitative

Quoique nécessaire, l'utilisation des critères quantitatifs de l'évaluation de la performance judiciaire se heurte à des limites tant structurelles (§1) que conjoncturelles (§2).

§1. Les limites structurelles

Impuissants d'une part à donner une image statistique exhaustive de l'activité de la juridiction administrative (A), les critères quantitatifs ne conduisent que marginalement d'autre part à considérer les aspects qualitatifs de la performance, pourtant fondamentaux, de l'activité des juridictions administratives (B).

⁵⁴ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁵⁵ A. DE MONTGOLFIER, Rapport sénatorial au nom de la Commission des finances sur le Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁵⁶ +2,2% en crédit de paiement (A. DE MONTGOLFIER, *op. cit.*).

⁵⁷ Due aux revalorisations des points indiciels et aux recrutements de magistrats, notamment au soutien de l'activité de la CNDA dans la perspective de son meilleur rendement.

⁵⁸ +2,8% par rapport à la loi de finances pour 2014 (A. DE MONTGOLFIER, *op. cit.*).

⁵⁹ -4% (A. DE MONTGOLFIER, *op. cit.*).

⁶⁰ A. DE MONTGOLFIER, *op. cit.*

⁶¹ J.-M. SAUVE, *op. cit.*

⁶² Voir *infra*.

⁶³ J.-M. SAUVE, *op. cit.*

A. La complexité de l'activité juridictionnelle

La notion de célérité de traitement des affaires sous contrainte budgétaire, appréhendée comme clef-de-vôte de l'évaluation de la performance judiciaire dans le cadre de la LOLF, est impuissante à saisir parfaitement l'activité juridictionnelle, d'abord parce que la réduction d'une activité à des analyses quantitatives nivelle les différences existant entre les multiples facettes de cette activité, ensuite parce que le manque de célérité peut ressortir de la nature même de la procédure contentieuse.

En effet, la célérité, prise comme étalon quasi-exclusif de la mesure de la performance, est un indice⁶⁴ insuffisant à proprement qualifier la qualité de l'activité juridictionnelle : les différences en termes de difficulté des affaires à juger échappent à une telle approche. Le traitement statistique, appréhendant une affaire exactement comme s'il s'agissait d'une autre, passe outre l'existence de disparités entre affaires qui, précisément, fait toute la spécificité de l'activité juridictionnelle. Ainsi, même s'il s'agit bien de deux affaires contentieuses, quelle proximité autre que purement nominale et statistique peut-il y avoir entre les affaires liées à la mise en œuvre de la responsabilité hospitalière et un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation administrative d'occupation du domaine public ? Certes, une analyse statistique fine, appréhendant la divergence de nature entre différentes affaires, ne paraît pas en soi impossible⁶⁵, à condition d'adopter une approche beaucoup plus dynamique, croisant les critères d'évaluations – ce que l'analyse statistique telle qu'usitée actuellement dans le cadre de la LOLF ne fait pas. Par exemple, le croisement de différents indicateurs, comme non seulement la durée de l'affaire, mais aussi sa complexité ou la charge de travail nécessaire pour chaque magistrat, pourrait conduire à dessiner plus finement, en demeurant dans une perspective statistique, les contours de l'activité juridictionnelle.

Dans cette même perspective, il a pu être récemment constaté, dans le débat budgétaire même, que « *dans la mesure où [l'indicateur 1.1. du Programme 165] agrège la totalité des affaires en stock en fin d'année, y compris les affaires réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est contraint par des délais particuliers, il ne reflète pas la réalité et [...] il sous-estime considérablement le délai de jugement des affaires « ordinaires », qui peuvent être très longs, comme en matière de contentieux fiscal ou de contentieux des marchés publics. Il est regrettable que l'indicateur qui permettait justement de distinguer ces affaires ordinaires et de mesurer leurs délais de traitement ne figure plus dans le projet annuel de performances pour 2015* »⁶⁶.

A ce biais méthodologique de l'usage statistique focalisé sur le critère temporel⁶⁷ s'en ajoute un autre : la durée excessive peut ne pas être une pathologie de l'administration de la justice, mais l'effet naturel de sa conduite.

⁶⁴ Certes qualitatif, mais essentiellement appréhendé d'un point de vue quantitatif.

⁶⁵ Elle existe même dans certains systèmes étrangers, par exemple aux Pays-Bas. Voir A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (*et al.*), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, *op. cit.*

⁶⁶ A. DE MONTGOLFIER, Rapport sénatorial au nom de la Commission des finances sur le Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁶⁷ Mesuré par les indicateurs 1.1., 1.2. et 4.1. du programme 165 ; Annexe 3.

Dans le cas des affaires complexes, par exemple en matière d'action en responsabilité hospitalière, le juge administratif ne peut faire autrement que consacrer le temps nécessaire à rechercher, dans la chaîne des faits ayant conduit aux préjudices, ceux dans lesquels résident les conditions d'une responsabilité éventuelle. Dans les affaires complexes, l'importante durée de la procédure n'est pas un vice, mais dépend de la nature même des faits qui la sous-tendent. Plus encore, le temps d'investigation, de productions d'expertises, d'échanges d'écritures, est gage de qualité de la décision finalement rendue.

Par ailleurs, outre la difficulté des affaires, la structure même de la procédure contentieuse peut expliquer la nécessaire longueur du processus de jugement. L'exemple de la jurisprudence *Société Tropic Travaux signalisations*⁶⁸ peut illustrer cette idée : avant cet arrêt en effet, la nature respective des pouvoirs respectifs du juge de l'excès de pouvoir et du juge de plein contentieux conduisait le requérant tiers au contrat contesté à chercher l'annulation d'un acte détachable devant le premier avant de saisir le second, au fondement de la première décision, afin d'obtenir l'annulation ou la réformation du contrat. Ici encore, la durée procédurale n'était pas liée à une insuffisante productivité du système de l'administration de la justice : c'était la marche même de la procédure – dont la raison résidait là aussi dans un objectif fondamentalement qualitatif, celui de la sécurité juridique⁶⁹.

B. La subjectivité de l'activité juridictionnelle

Activité humaine et sociale, l'activité juridictionnelle ne se cantonne pas à des chiffres et des ratios, si pertinents soient-ils : plus largement même que la politique judiciaire, « *la performance publique n'est pas pour les usagers des services publics qu'une simple affaire d'efficacité managériale ou de qualité* »⁷⁰. Ainsi, la célérité, si elle en constitue un aspect, ne résume pas la notion la performance de l'administration de la justice : « *la célérité constitue peut-être un indicateur de qualité, mais [...] n'est pas exclusif d'autres indicateurs, qu'il ne faudrait pas sacrifier sur l'autel de la performance et de l'efficience* »⁷¹.

L'administration de la justice administrative ne peut être qualifiée de réellement performante si elle n'est pas objectivement démontrée et subjectivement perçue comme étant de qualité. La formulation de l'idée en exprime l'évidence, confinant au truisme : ce n'est pas parce qu'elle est rendue rapidement que la décision du juge est bonne. Ainsi, une décision, quoique rendue rapidement, peut être de mauvaise qualité, objectivement si elle se voit réformée en appel⁷², et subjectivement si les parties prenantes la perçoivent comme rendue sous la désagréable urgence d'une pression managériale.

La qualité de la justice étant aussi, même partiellement, liée à l'horizon d'attentes de ses destinataires, la formule de Ph. Warin, applicable à la matière juridictionnelle comme à l'ensemble

⁶⁸ CE, Ass. 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, Rec. 360, GAJA 19^e éd. n°113.

⁶⁹ Le Conseil d'Etat a finalement choisi de réformer cette procédure à double détente afin de faciliter la contestation contractuelle.

⁷⁰ PH. WARIN, « La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères », *Politique et Management Public*, 1999, 17, 2, p. 147.

⁷¹ H. PAULIAT, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », in P. MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2007 ; D. Cholet, *La célérité de la procédure en droit processuel*, LGDJ, 2006.

⁷² A moins que la réformation en appel ne procède de l'apport devant le juge d'appel d'éléments non portés à la connaissance du juge de première instance.

des services publics, résume ainsi l'intuition fondamentale selon laquelle la justice diligente n'est pas la justice bâclée : « *il ne suffit pas de soigner l'apparence de la performance [...] encore faut-il que les mesures prises, qui conditionnent les relations futures aux usagers, ne s'avèrent pas sans affinités avec les aspirations profondes de leurs destinataires, auquel cas elles seraient dénuées de toute signification : c'est aussi un élément de la performance publique* »⁷³.

§2. Les limites conjoncturelles

Considérés comme outils exclusifs d'évaluation de la performance judiciaire, les critères quantitatifs sont insuffisants, non seulement du fait de leur nature, comme il a été démontré *supra*, mais également pour des raisons d'opportunité.

En effet, résumer la performance à la célérité fait courir le risque d'induire des effets pervers au plan opérationnel. Ainsi la célérité est « *un élément dans le processus juridictionnel, mais pas le seul, car il pervertirait les mécanismes. [Plus encore,] la célérité peut être également un critère de non-qualité de la décision* »⁷⁴. Se focaliser sur la notion de célérité peut alors devenir contre-productif et nuire à l'administration même de la justice.

Le premier risque est la réduction de la motivation des décisions, ou leur réduction à des mentions elliptiques ne satisfaisant ni les exigences de justifications attendues par le juge d'appel, ni celles, d'intelligibilité, attendues par le justiciable⁷⁵. Plus profondément, l'objectif général de productivité, que les magistrats doivent concilier avec la diverse complexité des affaires qui leur sont portées, mais que ne considère pas l'utilisation uniformisante des statistiques⁷⁶, peut mécaniquement conduire à la mise en place d'une justice à deux vitesses : « *partout en Europe se développent deux modèles de justice : d'un côté, la justice « garantiste » dont les critères de qualité répondent à tous les standards européens et, de l'autre, le modèle de justice simplifiée, voire automatisée ou traitée selon un modèle administratif. Leurs niveaux de qualité sont à l'évidence différents* »⁷⁷.

De ce fait, le primat de la lecture quantitative de l'évaluation de la performance menace l'administration de la justice de la tentation du moins-disant qualitatif. Ainsi, le vice-président du Conseil d'État précisait-il dans le cadre du Projet Annuel de Performance du Projet de Loi de Finances pour 2014 que la « *réduction des délais de jugement rencontrera bientôt ses limites : le juge administratif doit parvenir à concilier l'impératif de célérité avec l'impératif tout aussi essentiel de qualité de la justice rendue* »⁷⁸. La tendance n'a rien perdu de sa dynamique, d'autant que l'objectif constant de baisse des délais de jugement se confronte à l'expansion continue du contentieux, à laquelle les efforts de la juridiction administrative permettent actuellement de

⁷³ PH. WARIN, « La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères », *op. cit.*

⁷⁴ H. PAULIAT, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », in P. Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, *op. cit.*

⁷⁵ L. BERTHIER, « Regards européens sur l'idée de qualité des décisions de la justice administrative », *RFDA*, 2008, p. 245 ; L. BERTHIER, « La qualité de la justice », Thèse, Université de Limoges, 2011, p 283 et s.

⁷⁶ Voir *supra*.

⁷⁷ J.-P. JEAN, « La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe », in P. MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2007.

⁷⁸ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2014.

répondre⁷⁹, mais qui n'empêche pas « *le Vice-Président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, [de se montrer] particulièrement soucieux* »⁸⁰.

Cette conscience qu'ont les responsables du pilotage de la politique judiciaire de l'insuffisance, voire des risques induits par la réduction de la performance à des critères quantitatifs, trouve sa manifestation dans la tentative d'évaluation de la qualité du rendu de la justice par la présence de l'indicateur 2.1. du Programme 165⁸¹. Le taux de réformation des jugements en lequel consiste cet indicateur est en effet un indice de la condition élémentaire de la qualité d'une décision : le fait qu'elle soit conforme au droit, et que les juges aient respecté les dispositions s'imposant au traitement de l'espèce, sans commettre d'erreur de droit. Ainsi, marque de la conscience de son importance, la notion de qualité est bien prise en compte dans la LOLF – quoique de manière insuffisante comme il sera démontré *infra*.

Dès lors, tout en poursuivant les objectifs fondamentaux de double réduction des délais de jugement et des moyens utilisés pour parvenir à cet objectif, la LOLF définit une première stratégie en matière de qualité de l'administration de la justice : celle qui, face à la pression exercée par la recherche de hausse de productivité, apparaît purement défensive – comme le laisse entendre l'intitulé même de l'objectif 2 du Programme 165, « *maintenir* la qualité des décisions juridictionnelles »⁸².

C'est cette notion de qualité de la justice, sa prise en compte dans le cadre de la LOLF, son insuffisante considération dans ce contexte, et l'insuffisance de sa prise en compte dans le cadre de la LOLF qui méritent d'être plus avant étudiées.

⁷⁹ Voir *supra*.

⁸⁰ V. RABAUULT, Rapport de l'Assemblée Nationale sur le Projet de Loi de Finances pour 2015 en son Annexe n°8. Voir également *supra*.

⁸¹ « Taux d'annulation des décisions juridictionnelles », unique indicateur de l'objectif 2 : « Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles » ; Annexe 3.

⁸² Nous soulignons.

Chapitre II. Les critères qualitatifs de la performance dans la loi de finances

Les objectifs quantitatifs, en particulier l'efficacité en termes de délai de jugement, constituent d'indiscutables critères de qualité de la justice. Le paradoxe du Programme 165 consiste néanmoins en ce qu'il propose d'établir une distinction entre la productivité (objectif n° 1) et le maintien de la qualité (objectif n° 2) de la justice administrative, conduisant à distinguer explicitement des objectifs quantitatifs aussi bien que qualitatifs. En réalité, le seul objectif consacré à une approche apparemment qualitative se révèle particulièrement ambigu, du fait notamment de la relation d'opposition qu'il semble envisager avec le premier objectif déterminé (section I). Au-delà de son ambiguïté, cet objectif semble insuffisant pour instaurer une véritable prise en compte de la qualité dans la mesure de la performance judiciaire (section II).

Section I. L'ambiguïté de la notion de maintien de la qualité de la justice administrative au travers du Programme 165

Le programme n° 165 n'apparaît pas étranger à la notion de qualité de la justice (§1). Il se révèle en réalité fortement paradoxal, ce que révèlent particulièrement les discours de la justice administrative à l'égard de la qualité de la justice administrative (§2).

§1. L'ambiguïté de l'objectif n°2 du Programme budgétaire 165

Le Programme budgétaire 165 se fixe comme objectif n°2 le but de « maintenir la qualité des décisions juridictionnelles ». On peut d'emblée rapprocher cet objectif de celui fixé pour la justice judiciaire et s'étonner d'une différence terminologique : tandis qu'il s'agit de « maintenir » la qualité des décisions du juge administratif, il est question de « rendre des décisions de justice de qualité » pour le juge judiciaire. Faut-il en déduire que, du côté du juge judiciaire, tout est à faire, alors que du côté du juge administratif, rien n'est à améliorer ? La question est sans doute provocatrice, mais l'emploi des termes est rarement neutre et ne peut manquer de soulever des interrogations. Il suffit du reste de comparer le deuxième objectif du Programme 165 avec le projet de juridiction 2012-2014 de la cour administrative d'appel de Paris dont le premier objectif s'intitule « perfectionner la qualité des décisions » et le projet de section du contentieux du Conseil d'État mentionnant l'objectif « améliorer la rédaction des décisions », pour constater la perspective moins dynamique et stratégique, que statique et quantitative, de cet objectif n° 2 du Programme 165.

Il se trouve que l'indice unique de la réalisation de cet objectif est constitué par le « taux d'annulation des décisions juridictionnelles ». La définition de cet indicateur est apparemment pleine de bon sens : si la qualité substantielle d'une décision réside en premier lieu dans son respect des dispositions applicables et la rigueur du raisonnement, factuel et juridique, qui la sous-tend, sa réformation est bien la marque de son défaut qualitatif⁸³. Dès lors, la décision de qualité est celle qui commence par ne pas être annulable, de sorte que le taux d'annulation des décisions est d'autant plus l'indice d'une justice de qualité qu'il s'élève à un faible niveau. En précisant ainsi

⁸³ Du moins dans la majorité des réformations en appel, et hors les cas où la réformation d'une décision d'abord rendue procède d'éléments nouveaux produits devant le juge d'appel.

que « *le but fixé est de maintenir ce taux à un niveau assez faible* »⁸⁴, le Projet Annuel de Performance pour 2015 expose la double nature du regard que porte la LOLF sur la qualité de la justice administrative : une vision négative d'abord, faisant de l'absence de critique formelle et matérielle d'une décision le premier indice de sa qualité ; une vision défensive ensuite, laquelle tente de faire de la notion de qualité un garde-fou contre les effets potentiellement néfastes de l'objectif de gains de productivité : « *l'effort de productivité demandé à la juridiction administrative ne doit pas se traduire par des décisions juridictionnelles de moindre qualité* »⁸⁵ – l'attention portée à la notion de qualité jouant le rôle de correctif des excès potentiels de la course à la productivité.

D'un point de vue méthodologique, le maintien de la qualité des décisions rendues par les juridictions administratives est mesuré par le rapport entre le nombre de décisions rendues par une juridiction et le nombre de ses décisions annulées à l'occasion de leur contrôle juridictionnel. Ainsi, notamment⁸⁶, le taux d'annulation des décisions juridictionnelles par les CAA correspond-il à la part des décisions qu'elles rendent en donnant satisfaction partielle ou totale aux requérants de recours engagés contre les décisions des TA ; ainsi celui du CE correspond-il à la part des décisions donnant une satisfaction partielle ou totale aux requérants de pourvois en cassation dirigés contre les arrêts et ordonnances des CAA. En ambitionnant de réduire le premier de 16,8% en 2013 à 15% en 2017, et le second de 17,1% à 15% sur la même période⁸⁷, le Projet Annuel de Performance tente ainsi de respecter l'esprit relativement vague de cet objectif visant à maintenir ce taux « *à un niveau assez faible* »⁸⁸.

Quoique de manière imparfaite⁸⁹, il est indiscutable que la notion de qualité fait partie de l'horizon de pilotage de la politique judiciaire dans le cadre de la LOLF : embryonnaire, elle n'en a pas moins une place dans la mesure de la performance judiciaire au travers des lois de finances.

§2. La mise en évidence du paradoxe de l'objectif par les discours de la justice administrative

Les discours officiels de la justice administrative générale (notamment les interventions du vice-président du Conseil d'Etat Jean-Marc Sauvé) font apparaître des critères de qualité plus larges que ne le laisse transparaître la loi de finances. Le vice-président du Conseil d'Etat a pu affirmer ainsi que la qualité de la justice administrative, c'est aussi bien l'adaptation de l'office du juge aux enjeux et aux exigences de son temps qu'aux évolutions de la procédure suivie devant le juge (l'effort pour renforcer le dialogue du juge avec les parties, par exemple)⁹⁰. Dans le discours de la justice administrative, apparaît très clairement aussi le souci que la productivité liée à l'objectif de performance n°1 « Réduire les délais de jugement » ne remette pas en cause la qualité des décisions juridictionnelles⁹¹, ce que l'on voit parfaitement retracer dans l'objectif n°2

⁸⁴ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Pour les autres configurations juridictionnelles, voir J.-M. SAUVE, *op. cit.*

⁸⁷ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Voir *infra* les critiques de l'indicateur du « taux d'annulation des décisions juridictionnelles ».

⁹⁰ J.-M. SAUVE, « Le juge administratif face au défi de l'efficacité », *RFDA* 6 septembre 2012.

⁹¹ Voir notamment sur le site du Conseil d'État, à la rubrique « actualités », un édito intitulé « La justice administrative se réforme pour accroître ses performances globales en préservant la qualité de la justice rendue ».

« Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles » comme il l'a été précisé *supra*. Ainsi qu'a pu le remarquer un président de juridiction, le système actuel de définition des objectifs des juridictions administratives françaises et d'évaluation des résultats « a été surtout centré sur les objectifs quantitatifs, car c'était une priorité pour les juridictions, mais il doit encore évoluer, se perfectionner grâce notamment aux progrès de la technique, pour intégrer davantage les objectifs qualitatifs et l'évaluation de ces objectifs »⁹².

A la présence, statique et factuelle, de la notion de qualité dans l'objectif n°2 s'ajoute la dynamique que lui insuffle en effet personnellement les membres des juridictions administratives, à commencer par le chef du programme 165, en la personne du Vice-Président du Conseil d'Etat. Ainsi, lors de son discours prononcé à l'occasion de la célébration des vingt ans du Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes, dégageait-il plusieurs déterminants de la qualité de la justice, dont beaucoup sont partagés par des praticiens de l'administration de la justice administrative, mais qui demeurent relativement invisibles dans l'évaluation officielle de la performance judiciaire à l'occasion des débats budgétaires « lolfiens ». En particulier, sept éléments semblaient s'illustrer à ses yeux comme critères d'administration d'une justice de qualité : l'accès à la justice ; la célérité du procès proprement dite, qui englobe à la fois un aspect purement matériel (le délai de jugement), mais aussi, au-delà, les notions de prévisibilité et d'optimisation du temps judiciaire ; la stabilité et la prévisibilité des jugements, sources de sécurité juridique ; la qualité de la relation entre le juge et les parties ; l'intelligibilité des décisions rendues ; la possibilité d'obtenir l'exécution, éventuellement forcée, des décisions rendues et 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* »⁹³.

L'idée que se fait le vice-président Sauvé de la notion de qualité de la justice administrative, marque une dynamique orientant, à n'en pas douter, la politique judiciaire de l'ordre administratif⁹⁴. Déterminant la pratique des magistrats des juridictions administratives, cette ambition de prise en compte des facteurs qualitatifs se heurte néanmoins à leur faible considération dans le strict processus législatif et budgétaire.

Section II. L'insuffisante prise en compte de la qualité de la justice administrative au travers du Programme 165

La loi de finances peine à pleinement considérer (§2) l'ensemble des dimensions de la qualité de la justice administrative (§1).

§1. La comparaison avec les standards de la qualité de la justice

La forte labilité de la notion de qualité de la justice, qui en complexifie l'approche conceptuelle, rend d'autant plus délicate son appréciation technique dans un objectif de pilotage de politique publique. Mais si la notion de qualité se laisse difficilement enserrer dans des outils

⁹² D. Giltard, *op. cit.*

⁹³ J.-M. SAUVE, « Les critères de la qualité de la Justice », Célébration des vingt ans du Tribunal de première instance des Communautés européennes, Luxembourg, 25 septembre 2009.

⁹⁴ P. GONOD, « Le Vice-Président du Conseil d'Etat : ministre de la justice administrative ? », *Pouvoirs*, 2007/4, n°123.

de mesure, le cadre des lois de finances s'avère particulièrement impuissant à le faire : même si partiellement, la notion de qualité est au moins approchée par les standards internationaux ; par contraste, hors l'objectif n°2, la LOLF manque cruellement à cette ambition d'inclusion de la dimension qualitative de l'administration de la justice dans la prise en compte de la performance.

La CEDH s'est révélée en effet comme un moteur essentiel du rehaussement de l'exigence de qualité de l'administration de la justice, notamment par sa tentative d'application systématique des exigences qualitatives. Ainsi se concentre-t-elle particulièrement sur les critères qualitatifs que l'on peut qualifier de procéduraux⁹⁵ et de substantiels⁹⁶, sans oublier la qualité de l'organisation de la justice⁹⁷, et la qualité du *process* de la justice⁹⁸.

Les critères procéduraux de la qualité des conditions d'élaboration des décisions, consacrés par la notion fondamentale de droit à un procès équitable et définis aux articles 6 et 13 de la Conv. EDH, supposent ainsi l'indépendance et l'impartialité d'une juridiction, régulièrement composée, accessible au requérant sans restrictions excessives, une procédure équitable où sont respectés l'égalité des armes et le principe du contradictoire, une audience publique, un jugement rendu dans un délai raisonnable, une décision juridictionnelle motivée, compréhensible et dotée d'une force exécutoire effective⁹⁹.

Plus diffus dans la mesure où ils reposent, en amont, sur l'exigence d'une formation correcte et adaptée des juges, les critères substantiels sont également pris en compte par le droit conventionnel, notamment par le biais de la notion de motivation : « *alors même que cette exigence ne fait pas partie des éléments retenus par les articles 6 et 13 de la Convention, la Cour a finalement intégré ce critère au sein du droit à un procès équitable* »¹⁰⁰, en faisant de la motivation non seulement un critère de légalité de la décision rendue, mais encore « *un outil pédagogique, un élément de la qualité de la décision [permettant] la compréhension et éventuellement l'adhésion des requérants* »¹⁰¹.

⁹⁵ Désignant les procédures présidant à l'élaboration des décisions (e.g. l'impartialité des juges).

⁹⁶ Désignant les propriétés de la décision rendue (e.g. la motivation).

⁹⁷ Désignant le cadre pratique et matériel de l'administration de la justice (e.g. accessibilité des tribunaux).

⁹⁸ Désignant les modalités de traitement des affaires.

⁹⁹ CEDH, 18 mars 1997, *Foucher c/ France* ; CEDH, 15 octobre 2009, *Micallef c/ Malte* ; CEDH, 25 mars 1993, *Dobertin c/ France* ; CEDH, 25 juillet 2002, *Papon c/ France* ; CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France* ; CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France* ; CEDH, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c/ France*.

¹⁰⁰ CEDH, 23 novembre 1992, *Hadjianastassiou c/ Grèce*, §33 : « *Les Etats contractants jouissent d'une grande liberté dans le choix des moyens propres à permettre à leur système judiciaire de respecter les impératifs de l'article 6. Les juges doivent cependant indiquer avec une clarté suffisante les motifs sur lesquels ils se fondent. C'est ainsi, par exemple, qu'un accusé peut exercer utilement les recours existants* ». Cf. H. PAULIAT, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », in P. MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2007.

¹⁰¹ CEDH, 13 janvier 2009, *Taxquet c/ Belgique* : « *La formulation des questions posées au jury était telle que le requérant était fondé à se plaindre qu'il ignorait les motifs pour lesquels il avait été répondu positivement à chacune de celles-ci, alors qu'il niait toute implication personnelle dans les faits reprochés. La Cour estime que ces réponses laconiques à des questions formulées de manière vague et générale ont pu donner au requérant l'impression d'une justice arbitraire et peu transparente. Sans au moins un résumé des principales raisons pour lesquelles la cour d'assises s'est déclarée convaincue de la culpabilité du requérant, celui-ci n'était pas à même de comprendre – et donc d'accepter – la décision de la juridiction* ». Voir L. Berthier et A.-B. Caire, « La motivation des décisions de justice et la Cour européenne des droits de l'homme, de l'intime conviction des jurys d'assises à la conviction des destinataires des décisions de justice – Réflexions autour de l'arrêt *Taxquet c/ Belgique* », *Revue Française de Droit administratif*, 2009, p 677.

La Commission Européenne, quant à elle, a récemment¹⁰² produit un « tableau de bord de la justice dans l'Union Européenne », instrument destiné à soutenir l'effectivité de la justice dans l'Union Européenne en fournissant à tous les Etats membres des données objectives, fiables et comparables sur le fonctionnement des autres systèmes de justice au sein de l'Union. Ce tableau de bord inclut une approche qualitative, notamment par la prise en compte de la qualité ressentie, laquelle implique que des enquêtes de satisfaction soient réalisées auprès des justiciables, ce qui est, pour l'heure, encore rare – bien que « *l'on [puisse] penser que le Conseil d'Etat [soit] en mesure d'expérimenter un tel dispositif dans certaines juridictions* »¹⁰³. En outre, des instruments au service de la qualité – comme le recours aux technologies de l'information et de la communication, le développement de modes alternatifs de règlement des litiges ou encore la formation des magistrats – sont envisagés et, conformément aux principes de base des démarches qualité, un suivi est préconisé¹⁰⁴.

Juridiquement cernée au plan théorique, possible à évaluer en pratique, la notion de qualité de la justice est cependant très insuffisamment prise en compte par les outils développés dans le cadre de la LOLF.

§2. L'insuffisance des critères retenus par les lois de finances dans l'appréciation de la qualité de la justice

Essentiellement multiple, diversement appréhendée par les standards internationaux, la notion de qualité est mal évaluée par les critères retenus dans le cadre de la LOLF : les outils de son évaluation sont biaisés en plus d'être parcellaires.

Deux des quatre objectifs du programme 165 concernent la notion de qualité de l'activité juridictionnelle dont il tend à évaluer la performance. La notion de qualité du processus de la justice¹⁰⁵ et celle de la qualité du procès¹⁰⁶ sont ainsi évaluées.

Pourtant même si l'objectif n°2 exerce un contrôle davantage porté sur la substance des décisions, aucun des indicateurs de performance ne fait réellement cas de la notion de qualité attendue et de qualité ressentie, dont on a cependant rappelé qu'elles composaient une part essentielle de la notion de qualité de l'administration de la justice. Cette insuffisance des objectifs du Programme 165 est particulièrement frappante quand on la compare à ceux évaluant la performance des juridictions financières, dont cinq des six objectifs sont fondamentalement orientés vers la satisfaction des attentes des administrés¹⁰⁷ : garantir la qualité des comptes publics ; contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques ; assister les pouvoirs publics ; informer les citoyens ; sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion et améliorer le fonctionnement des juridictions financières. Cette insuffisance, d'autre part, apparaît

¹⁰² Le 27 mars 2013.

¹⁰³ H. PAULIAT, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », in P. MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Ed. du Conseil de l'Europe, 2007.

¹⁰⁴ Le cycle ou « Roue de Deming », qui établit les quatre étapes de l'amélioration de la qualité, suppose de planifier, d'agir, d'évaluer et enfin de réagir (Plan-Do-Check-Act), ce qui suppose de mettre en place un suivi. W. Edwards Deming, *Hors de la crise*, Economica, 2002.

¹⁰⁵ Par le biais de la mesure des délais de jugement.

¹⁰⁶ Par la mesure des taux d'annulation de décisions.

¹⁰⁷ Dans le champ spécifique de leur action.

encore plus dommageable quand on constate¹⁰⁸, le dynamisme qu'ont les divers acteurs de l'administration de la justice administrative pour développer des outils de gestion et d'évaluation de la qualité, qui demeurent cependant en marge des processus formels d'évaluation de la performance mis en place par la LOLF.

Insuffisants par l'étendue, les indicateurs qualitatifs sont également insatisfaisants par la profondeur analytique : au-delà même de la pertinence critiquable des ratios dont ils entendent faire les étalons de la mesure de la performance qualitative¹⁰⁹, les objectifs qualitatifs du programme 165 semblent maladroits. Ainsi, son deuxième objectif, choisissant une appréciation négative et défensive de la notion de qualité¹¹⁰, semble inopportunément suggérer l'absence de besoin d'efforts et d'innovation pour accroître le niveau de qualité fournie par l'administration de la justice : maintenir le *statu quo* qualitatif, malgré les hausses de productivité par ailleurs, est présenté comme suffisant – alors même que le propre de la notion de qualité, appréhendée d'un point de vue dynamique, est précisément l'amélioration continue¹¹¹.

Insuffisamment attentifs à l'aspect substantiel de la qualité, impropres même à saisir l'entièreté de son aspect procédural, les objectifs qualitatifs de la performance judiciaire fixés dans la loi de finances ne paraissent pas rendre compte de la réalité de la qualité de la justice administrative.

Dans ce contexte, l'insuffisance de ces indicateurs quantitatifs dans l'évaluation de la performance judiciaire semble appeler leur révision, exigeant au préalable une analyse plus approfondie du paradigme strictement quantitatif qui détermine leur définition et leur utilisation.

¹⁰⁸ Voir *infra*.

¹⁰⁹ Voir *infra*.

¹¹⁰ Voir *supra*.

¹¹¹ On fait référence ici à la célèbre « roue de Deming ». W. EDWARDS DEMING, *op. cit.*, 2002.

Titre II. Une méthode quantitative inapte à mesurer la qualité globale de la justice administrative

La loi de finances ne distingue pas entre les différentes facettes de la notion de qualité qu'elle entend pourtant, même de manière marginale, mesurer. Elle instaure en outre une méthode quantitative composée d'indicateurs de performance qui ne sont pas sans soulever d'importantes difficultés (Chapitre I). Par ailleurs, certaines caractéristiques de la qualité de la justice administrative se prêtent mal ou ne devraient pas se prêter à une évaluation (Chapitre II).

Chapitre I. Les difficultés de l'évaluation au travers des indicateurs de performance

Malgré l'inaptitude des critères quantitatifs à pleinement mesurer la qualité de la justice (Section I), la loi de finances n'inclut pas d'indicateurs adaptés à l'évaluation de l'ensemble de la qualité de la justice administrative (Section II).

Section I. La nature essentiellement quantitative de l'évaluation

Si l'utilisation d'indicateurs quantitatifs peut apparaître pertinente pour appréhender des paramètres quantitatifs de la qualité (§1), l'utilisation de tels indicateurs est néanmoins inadéquate à mesurer les déterminants qualitatifs de la performance de la justice administrative (§2).

§1. L'insuffisance des outils chiffrés pour mesurer la performance quantitative

Bien que la nature des indicateurs mesurant la performance quantitative corresponde à celle de son objet d'étude (A), l'usage de tels outils n'est pas à l'abri de potentiels effets pervers (B).

A. Une mesure quantitative de la performance appropriée à son objet

Les indicateurs développés dans la loi de finances, afin de mesurer la performance de la justice administrative, adoptent une approche quantitative, y compris à l'égard du deuxième objectif qui comporte une dimension plus substantielle en faisant référence au maintien de la qualité des décisions juridictionnelles. Ce parti-pris méthodologique peut paraître pertinent pour obtenir une vue générale du fonctionnement de l'ensemble de la juridiction, en ce qu'il permet de renseigner sur l'efficacité comme sur l'efficience de cette dernière : dans une perspective purement gestionnaire, il est certain que si le nombre d'affaires en stock depuis plus de deux ans était incontestablement trop important, ou si le nombre d'affaires traitées par agent était clairement faible, le fonctionnement de la justice ne pourrait pas être réputé un système de qualité.

Si, comme on l'a vu, la perspective quantitative n'épuise pas la totalité de la notion de qualité, elle n'en renseigne pas moins en profondeur sur le regard qui est porté à l'égard de cette dernière : en cela, l'étude des objectifs du Programme 165, est un indice de la compréhension qu'a le législateur des finalités de la justice.

Prolongement opérationnel de la vision sous-jacente de ce que doit être la justice administrative, la définition des objectifs et de leurs indicateurs n'est alors certainement pas insignifiante : centrer l'analyse de la performance sur l'étude cumulée des rapports définis par les indicateurs de performance du Programme 165¹¹², n'est-ce pas suggérer que la justice sera dite de qualité à la double condition que le fonctionnement de son administration soit opérant et que ce caractère opératoire puisse être appréhendé par la seule analyse quantitative?

Le choix de ces indicateurs de performance dénote ainsi la vision de la justice qui le motive : pour qui estime que la qualité de la justice se confond avec la qualité de l'administration de la justice, et que la qualité de la justice ainsi définie peut être saisie par une étude quantitative, l'usage exclusif d'outils quantitatifs permettra bien, en effet, de dire que la performance quantitative de l'administration de la justice démontre que la justice est de qualité.

Ainsi, comme le suggère la nature des outils dont elle use, la LOLF définit fondamentalement¹¹³ la qualité de la justice comme la productivité du système d'administration de la justice. Tirant logiquement les conséquences opérationnelles de cette vision de la justice, les indicateurs de performance sont pratiquement tous quantitatifs : si la qualité est affaire quantitative, les outils de sa mesure se doivent de l'être aussi.

Cette méthode est sans doute critiquable, en tout état de cause restrictive. Le raisonnement qui préside à la définition des indicateurs de performance du Programme 165, en effet, réduit d'abord la performance de la justice à la performance de l'administration de la justice, et ensuite la mesure de la performance à une appréciation strictement quantitative. Or, s'il est certain que la justice inefficacement administrée est de mauvaise qualité, et que la performance judiciaire est partiellement mesurée par une analyse quantitative, il est très hasardeux d'affirmer que la justice efficacement administrée est de bonne qualité et que la performance judiciaire est totalement mesurée par une analyse quantitative. En se focalisant exclusivement sur la démonstration de l'efficacité et en énumérant des indicateurs quantitatifs de performance de manière limitative, les indicateurs de performance du Programme 165 procèdent cependant de cette double hypothèse.

Ayant pour vertu principale d'être d'une nature conforme à leur objet d'étude, ces indicateurs quantitatifs de performance quantitative peuvent par ailleurs comporter des effets pervers.

B. Les failles d'une mesure exclusivement quantitative de la performance

Appliquer des indicateurs quantitatifs à une activité aussi régaliennne que la justice tient évidemment de la gageure¹¹⁴. Aussi, la qualité de l'outil ne garantissant pas celle de son usage, il est possible que lui résiste l'objet sur lequel il a vocation à s'exercer. Utiliser des instruments quantitatifs pour mesurer des données quantitatives semble cohérent, mais cette cohérence première n'implique pas la parfaite adaptation des indicateurs quantitatifs à la nature particulière de tous les aspects de l'action publique, quand il s'agit de l'administration de la justice.

¹¹² Notamment 1.2., 3.1., 3.2. 4.1 ; Annexe 3.

¹¹³ En considérant le Programme 165 dans sa globalité, à travers les objectifs 1, 3 et 4 ; Annexe 3.

¹¹⁴ E. Costa, « Des chiffres et des lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA* 2010, p. 1623.

Les données brutes recueillies par l'utilisation des indicateurs quantitatifs de performance ne sauraient avoir, par elles-mêmes, de valeur conclusive : bien plutôt requièrent-elles une mise en perspective, laquelle interdit leur utilisation automatique – sauf à se cantonner à une appréciation purement formelle des indications ainsi fournies. Ainsi, par exemple, du critère temporel : pris comme tel, hors toute considération quant à la complexité relative des affaires traitées, le temps passé au traitement d'une affaire ne présume en rien de la performance du système à les gérer – traiter telle affaire peut sembler absolument long, tout en étant relativement bref.

Pareillement pour l'utilisation des indicateurs de performance 3.1. et 3.2 relatif à la productivité individuelle des agents¹¹⁵ : traiter 19 affaires complexes annuellement est sans doute plus productif que de traiter 20 affaires plus simples. L'effet pervers de l'utilisation dévoyée de l'outil apparemment neutre peut alors naître quand, par exemple, les conclusions tirées de l'usage des indicateurs sont sans nuance : pour ne citer qu'un exemple concret, retenir le nombre d'affaires annuellement traitées en moyenne par un magistrat pour déduire, par combinaison avec le nombre moyen d'affaires portées annuellement devant la juridiction, le nombre de magistrats nécessaires au bon fonctionnement quantitatif de l'activité de la juridiction, serait sans doute mésuser des indicateurs de performance de l'objectif 3 du Programme 165.

Au-delà des insuffisances des indicateurs quantitatifs, ressortissant de la logique qui les sous-tend, de leur nature propre, ou des vices de leur usage, la mesure qualitative de la performance de la qualité de la justice administrative au travers d'un indicateur de performance quantitatif s'avère inapte à mesurer correctement l'objet qu'elle vise.

§2. L'inadéquation des outils chiffrés pour mesurer la performance qualitative

Le Programme 165 définit un indicateur de performance ambitionnant de mesurer la performance qualitative de l'administration de la justice. Mais cet indicateur demeure un ratio, empruntant sa dynamique à la logique quantitative. En faisant du taux d'annulation la marque du maintien de la qualité de la justice administrative, la loi de finances demeure en effet fidèle à une logique strictement chiffrée. Le législateur évalue ainsi le maintien de la qualité de la justice administrative en opérant une comparaison des taux d'annulation des décisions juridictionnelles d'une année sur l'autre.

Pourtant, le raisonnement qui postule que, si les décisions rendues par les premiers juges ne sont pas infirmées en appel¹¹⁶, le rendu de la justice peut de ce fait être jugé de qualité, apparaît comme nécessairement vicié. Bien que, comme *supra*, le raisonnement négatif semble *a priori* cohérent, il est notablement parcellaire. Si des décisions trop souvent annulées sont en effet un indice du défaut de qualité des travaux de première instance, le constat de la baisse de ce rapport est insuffisant pour valablement induire la qualité générale de l'activité du système. Dans le cadre de l'engagement de la responsabilité sans faute de l'administration, par exemple, l'infirmité portant sur le montant du dommage causé est sans commune mesure avec celle de l'engagement

¹¹⁵ Voir en annexe.

¹¹⁶ Le cas échéant par le Conseil d'Etat.

même de la responsabilité : le vice de la décision de première instance invalidée en appel verse alors de l'erreur d'évaluation à celle, plus grave et qualifiant davantage la mauvaise qualité de la première décision, de l'exacte qualification¹¹⁷. Par ailleurs, un second juge se prononçant sur la décision du premier n'en infirme pas nécessairement *in extenso* la solution, même en cas d'annulation. Par exemple, un arrêt de cour administrative d'appel qui confirme une annulation prononcée par un tribunal administratif en retenant un autre motif d'annulation ne constitue pas en soi un indicateur de la mauvaise qualité du travail du premier juge.

Par ailleurs, cet indicateur ne porte que sur le résultat du processus, c'est-à-dire la décision de justice appréhendée par le deuxième juge dont le justiciable demande le réexamen, et non sur le processus judiciaire pourtant émaillé de déterminants de la qualité globale du système. L'activité d'appel participe à la qualité du rendu de la justice, mais à prolonger jusqu'à l'absurde le raisonnement du législateur, supprimer la possibilité de révision des décisions rendues par le premier juge permettrait d'atteindre un taux d'annulation nul, ce qui qualifierait prétendument l'excellence paradoxale du système d'administration de la justice. Par ailleurs, faut-il déduire de l'absence de recours, que ce soit en appel ou en cassation, une qualité de l'ensemble des jugements et décisions rendues ? Les motifs qui sous-tendent les choix de recours et de non-recours sont bien trop variables pour en tirer une telle conclusion – ce dont l'évaluation de la loi de finances ne tient pas compte. Quid si un TA tente d'initier un revirement de jurisprudence intéressant qui ne trouvera pas grâce auprès de la CAA de son ressort ? Quid d'un tribunal ne souhaitant pas suivre un revirement de jurisprudence de sa CAA ? Est-ce que les décisions du Conseil d'Etat sont parfaites parce qu'elles ne peuvent être annulées ?

Ainsi, les données quantitatives fournies par l'indicateur 2.1, établi à des fins qualitatives, ne permettent pas de caractériser la qualité de la justice administrative, faute de finesse suffisante.

Section II. L'absence d'instruments de mesure adaptés à l'évaluation de l'ensemble de la qualité de la justice administrative

Alors que le développement d'indicateurs qualitatifs de la performance judiciaire apparaît comme possible, comme l'illustre la révision récente des outils d'évaluation des juridictions financières (§2), de récentes révisions ont au contraire retiré du Programme 165 des indicateurs qui permettaient d'approcher de manière pertinente la notion de qualité (§1).

§1. La révision des indicateurs quantitatifs du Programme 165

Si les indicateurs quantitatifs sont structurellement insuffisants pour mesurer la qualité de la justice, si leur utilisation inconsidérée peut avoir des effets managériaux délétères, de tels outils n'en demeurent pas moins intéressants : quoique de manière souvent insuffisante et toujours indirecte, les données quantitatives sont autant d'indices, sinon de preuves, du bon fonctionnement du système d'administration de la justice. Mais, par ailleurs, la définition d'indicateurs pertinents s'avère délicate, théoriquement autant que pratiquement, et l'évaluation de la performance

117 Hors le cas du changement de sens de la décision en raison de l'apport devant le juge d'appel d'éléments nouveaux non portés devant le juge de première instance.

qualitative de la justice apparaît-elle ainsi indubitablement difficile. Il est en outre à regretter que la pertinence des indicateurs quantitatifs utilisés dans le cadre du Programme 165 ait été amoindrie récemment.

Certains de ces indicateurs, permettant au moins une première approche – indirecte – de la qualité du système d'administration de la justice, ont en effet récemment disparu. A cet égard, la comparaison des Programmes Annuels de Performance pour les années 2014 et 2015 se révèle riche d'enseignements.

En effet, les objectifs et indicateurs de performance du premier objectif du Programme 165 en 2014 étaient ainsi structurés :

« *Objectif 1 : Réduire les délais de jugement*

- *Indicateur 1.1 : Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock*
- ***Indicateur 1.2 : Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires***
- *Indicateur 1.3 : Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de 2 ans au Conseil d'Etat, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs et depuis plus d'un an à la Cour nationale du droit d'asile*
- ***Indicateur 1.4 : Délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat*** »¹¹⁸

En 2015, ils ont été modifiés ainsi :

« *Objectif 1 : Réduire les délais de jugement*

- *Indicateur 1.1 : Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock*
- *Indicateur 1.2 : Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de 2 ans au Conseil d'Etat, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs et depuis plus d'un an à la Cour nationale du droit d'asile* »

Deux indicateurs ont ainsi été supprimés, qui pourtant permettaient de perfectionner l'analyse des données brutes fournies par l'indicateur 1.1 – demeuré lui-même inchangé. Une des limites de l'approche strictement quantitative est d'induire un effet nivelant sur les réalités mesurées. En tentant de discriminer entre les affaires courantes et celles complexes, entre les activités du Conseil d'Etat statuant à l'occasion d'un pourvoi ou dans le cadre de ses compétences de juge du fond, le Projet Annuel de Performance avait une juste intuition : il osait mettre en perspective les informations fournies par l'indicateur 1.1. Mais comme le regrette le rapporteur général sur le Projet de Loi de Finances pour 2015, un tel indicateur fut supprimé : « *Dans la mesure où [l'indicateur 1.1. du Programme 165] agrège la totalité des affaires en stock en fin d'année, y compris les affaires réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est contraint par des délais particuliers, il ne reflète pas la réalité et [...] il sous-estime considérablement le délai de jugement des affaires « ordinaires », qui peuvent être très longs, comme en matière de contentieux fiscal ou de contentieux des marchés publics. Il est regrettable que l'indicateur qui permettait justement de distinguer ces affaires ordinaires et de mesurer leurs délais de traitement ne figure plus dans le projet annuel de performances pour 2015* »¹¹⁹.

¹¹⁸ J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2014 (nous soulignons).

¹¹⁹ A. DE MONTGOLFIER, Rapport sénatorial au nom de la Commission des finances sur le Projet de Loi de Finances pour 2015.

Pour critiquable qu'elle soit, cette révision récente des outils démontre qu'une évolution des outils semble toujours possible.

§2. La révision souhaitable des indicateurs qualitatifs du Programme 165

La réformation des indicateurs de performance apparaît comme un processus inhérent à la logique même de l'évaluation (A), la prise en compte de plus larges aspects qualitatifs de la performance de la justice administrative apparaît dès lors possible quoique délicate (B).

A. La réformation des indicateurs du Programme 165 comme aboutissement de la logique de la LOLF

La complexité de la notion de qualité, la difficulté de sa mesure, ont déjà été rappelées : tant objective que subjective, sensible à l'attente qui est mise en elle *a priori* comme à la représentation qui en est faite *a posteriori*, la qualité de la justice ne saurait être démontrée par l'atteinte d'un unique ratio¹²⁰.

En outre, l'objectif de la loi de finances étant principalement de maîtriser l'évolution tendancielle des dépenses publiques, l'analyse strictement financière a naturellement vocation à se laisser compléter par une analyse qualitative. Dans la mesure où la justice est une activité régaliennne que l'on ne saurait supprimer, en évaluer le coût invite à se poser la question, non de son existence, mais de ses contours, de ses modalités et de la façon dont elle est perçue. Aussi, le passage de l'étude des modalités financières de l'octroi d'un service à celle du bien-fondé de l'octroi même de ce service se poursuit par la focalisation sur la qualité du service ainsi rendu : quand bien même il apparaîtrait raisonnablement fondé, le service doit être valablement perçu par ses destinataires – faute de quoi il perdrait sa valeur sociale¹²¹, et partant la justification de la dépense qui le permet.

Ainsi, l'analyse strictement quantitative est insuffisante : si elle permet l'étude de la pertinence d'allocation des moyens budgétaires, elle doit se doubler d'une évaluation fondamentale portant sur le « sentiment de justice », dont la notion de qualité peut être l'étalon. Dès lors, les indicateurs, d'abord quantitatifs, développés par la LOLF doivent se doubler d'outils à même de prendre en compte la notion de qualité, d'abord étudiée quantitativement. En ce sens, l'existence même de l'indicateur 2.1. est le signe précurseur de cette tendance du prolongement du quantitatif par le qualitatif : il témoigne du bon sens de la démarche de contrôle de l'action publique, par un premier pas financier focalisé sur l'efficacité, puis un second focalisé sur la perception du service rendu alors à son juste prix.

Les limites du raisonnement méthodologique du Programme 165 tiennent surtout à sa focalisation exclusive sur des indicateurs négatifs, et jamais sur des indicateurs positifs. La justice ne peut être bien rendue si elle ne l'est avec célérité¹²² et justesse¹²³, et le système d'administration

¹²⁰ Indicateur 2.1. du Programme 165 ; Annexe 3.

¹²¹ Sinon politique et symbolique.

¹²² Objectif 1 du Programme 165 ; Annexe 3.

¹²³ Objectif 2 du Programme 165 ; Annexe 3.

de la justice ne peut être efficient s'il n'est pas productif¹²⁴ : tels sont les déterminants de l'absence de performance au sujet desquelles les indicateurs de performance appellent à être vigilant. Mais nul outil n'indique ce que les acteurs de la justice devraient faire *positivement* afin d'optimiser la qualité de la justice – et ce naturellement en excédant le seul domaine de l'administration de la justice pour embrasser également le volet subjectif de son appréciation.

B. Les perspectives de développement d'outils qualitatifs

Prolongeant les résultats encourageants de la poursuite du premier objectif, viendrait donc le temps de l'approfondissement de la logique de la loi de finances. Sans doute un tel développement serait-il bienvenu car l'approche quantitative connaît un accueil pour le moins réservé de la part des magistrats. Il conviendrait alors de développer des méthodes qui ne s'affirment pas comme génératrices de conclusions aussi automatiques que les indicateurs de performance le font, mais qui n'en soient pas moins des outils permettant d'évaluer la qualité de la justice. Dans le cas particulier de la justice administrative, cette évolution de la mesure de la performance, d'une perspective quantitative, à équilibrer et non à abandonner, vers une perspective aussi et pleinement qualitative, serait véritablement pertinente : la juridiction administrative, de son impulsion même, a en effet développé de nombreuses voies d'amélioration qualitative qui ne sont actuellement pas prises en compte dans la mesure de la performance qualitative.

Pour autant, les méthodes d'évaluation de la performance, sous la forme d'indicateurs quantitatifs, ne sauraient radicalement changer : la pertinence de leur utilisation réside aussi dans la possibilité de comparaison qu'elles offrent. En effet, les données générées par les indicateurs peuvent se prêter à une analyse diachronique permettant une première mise en perspective. Cette première approche, consistant à comparer le résultat fourni par un indicateur à un temps donné au résultat également fourni par celui-ci à un autre moment, est un précieux outil de pilotage. Le développement n'est donc pas une substitution : sous la double contrainte de la commodité d'usage et de la disponibilité des ressources permettant de les développer, les outils qualitatifs n'ont pas vocation à remplacer les indicateurs quantitatifs traditionnels. Une telle tendance serait même contre-productive à force de recherche de perfectionnement : les données glanées sur l'activité judiciaire, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, trouvent partiellement leur valeur dans leur comparaison diachronique¹²⁵.

Le développement d'outils pertinents permettant de mesurer la qualité de la justice est néanmoins particulièrement complexe : ils doivent embrasser un objet se laissant difficilement cerner. Pourtant, des exemples témoignent du réalisme de cette ambition.

Ainsi, la Cour des Comptes a commencé à retenir des outils de mesure de la performance qualitative : ainsi, par exemple, a-t-elle pu faire inclure, dans la structure du Programme 164 relatif à sa gestion, l'objectif n° 4 d'« informer les citoyens ». Et bien que persiste une logique quantitative d'analyse statistique pour mesurer une donnée qualitative¹²⁶, une telle tentative n'en

¹²⁴ Objectif 3 du Programme 165 ; Annexe 3.

¹²⁵ Laquelle ne peut se faire que grâce à la préservation de l'architecture générale de la méthode d'évaluation.

¹²⁶ L'indicateur 4.1. de l'objectif 4 « Informer les citoyens » porte ainsi sur le « nombre de retombées presses », et l'indicateur 4.2. sur la « fréquentation du site internet des juridictions financières ».

dénote pas moins une réelle évolution et, pour ainsi dire, une ambition de prise à sa juste mesure de la notion de qualité.

D'une part en effet, les indicateurs 4.1. et 4.2., mesurant le nombre de « retombées presses » et la fréquentation du site internet, ne se cantonnent pas à une appréciation *négative*, mais bien *positive* : la dynamique des indicateurs ne réside plus¹²⁷ dans l'établissement d'un seuil maximum à ne pas dépasser, mais bien dans un horizon vers lequel tendre – la plus grande visibilité de l'action publique en matière financière. L'objectif 4 ne repose donc pas uniquement sur l'idée d'une insuffisance à éviter, comme le fait l'indicateur 2.1 du Programme 165, mais bien sur un objectif à atteindre.

D'autre part, l'objectif 4 du Programme 164 est notable dans la mesure où il prend réellement en compte la perception des destinataires de l'action publique, en déplaçant relativement le curseur de l'analyse de l'objectivité comptable vers la subjectivité de son destinataire. En cela, les indicateurs de performance de la Cour des Comptes font preuve d'une réelle innovation en tentant d'inclure, dans le périmètre d'évaluation de la performance, l'estime que portent les citoyens à l'intervention publique.

Le Programme 164 est ainsi la preuve de la pertinence de l'inclusion de la qualité dans la mesure de la performance et de l'encouragement au raffinement de ses outils d'appréciation. Car si la prise en compte de la qualité dans la mesure de la performance est nécessaire, le développement d'outils orientés à cette fin est complexe et générateur de coûts, car les outils permettant la mesure de la satisfaction des justiciables ne sont pas immédiatement disponibles.

Avant d'étudier les modalités de définition de nouveaux outils proprement qualitatifs, il convient de préciser les difficultés particulières que posent, quant à leur évaluation, les diverses facettes de la notion de qualité de la justice administrative.

¹²⁷ Comme le fait l'indicateur 2.1 du Programme 165 ; Annexe 3.

Chapitre II. Le problème de l'évaluation de certaines caractéristiques de la qualité de la justice administrative

Protéiforme, la notion de qualité de la justice administrative se laisse plus ou moins aisément mesurer. La question du caractère mesurable des caractéristiques de la qualité de la justice administrative peut également être posée. De grands pans de la qualité de la justice administrative ne peuvent être évalués ou contrôlés, à tout le moins au travers du prisme de la loi de finances. On a pu ainsi « se demander si la qualité peut donner lieu à une évaluation chiffrée du même type, si l'on pourrait avoir une sorte de normalisation de la qualité des systèmes judiciaires ? Ou si la qualité ne relève pas, plus que l'efficacité sans doute, du travail intime du juge, de sa conscience professionnelle, de sa perception des besoins de la société »¹²⁸.

Il est plus aisé d'identifier et d'évaluer une qualité de l'organisation des juridictions et de leur gestion (accueil, renseignements, rapidité, etc.) que des jugements rendus. Or, pour la justice administrative générale, la loi de finances en faisant référence au « maintien de la qualité des décisions juridictionnelles », n'effectue-t-elle pas une incursion dans ce domaine que l'on pourrait considérer comme « intime » ou « réservé » ? Ce qui conduit à constater que certains aspects de la qualité paraissent en effet légitimement mesurables, bien que relatifs, (Section I) tandis que d'autres semblent, du fait même de leur nature, s'opposer à toute évaluation dans le cadre d'une loi de finances (Section II).

Section I. Les critères de qualité relativement mesurables

L'organisation du service public et l'accueil des justiciables (§1), le rendement, la célérité et les coûts (§2) peuvent se prêter à une mesure légitime dans le cadre de la loi de finances.

§1. L'organisation du service public et l'accueil des justiciables

Dans la typologie des critères permettant de caractériser la qualité de la justice, certains aspects d'une nature purement matérielle, ne comportant qu'une faible charge émotionnelle, telle l'organisation du service public et l'accueil des justiciables, ne trouvent-ils aucune place dans le système de mesure de la performance. Pourtant on connaît l'importance, ne serait-ce que pour la CEDH de l'accessibilité des juridictions. Ainsi les tribunaux doivent-ils être géographiquement mais également physiquement accessibles¹²⁹ – ce qui implique de repenser certains locaux inaccessibles aux personnes handicapées¹³⁰.

¹²⁸ R. NOGUELLOU, Introduction à la seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », 28 mai 2013, Paris, www.juradmin.eu, p. 3.

¹²⁹ CEDH, 30 septembre 2010, *Farcas c/ Roumanie*, req. n° 32596/04 : « La Cour rappelle qu'un obstacle de fait peut enfreindre la Convention autant qu'un obstacle juridique et que la limitation d'accès à un tribunal ne saurait aller jusqu'à atteindre le droit du justiciable de voir sa cause entendue équitablement. Elle a estimé que l'impossibilité pour une personne d'ester en justice faute d'un accès spécial aux juridictions internes pour les personnes à mobilité réduite pourrait s'apparenter à un obstacle de fait susceptible d'entraver le droit d'accès à un tribunal en l'absence de moyens alternatifs qui viendraient y pallier ».

¹³⁰ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; CE, Ass., 22 octobre 2010, *Bleitrach*, req. n° 301575, RFDA 2011, p 141 concl. Roger-Lacan ; DA 2010, p 162, comm. E. Busson.

Précédant même la célérité du rendu d'une décision ou la qualité légale de son contenu comme déterminant de la qualité, l'accès à la justice est la plus fondamentale des conditions qualitatives, dont le respect est le préalable absolu à la vérification des autres paramètres qualifiant ensemble la justice de qualité. Substantiels et continus, les efforts consacrés à l'accessibilité des tribunaux et des cours, ne sont pourtant mesurés par aucun indicateur, alors même, d'une part, qu'ils participent indubitablement à la qualité de la justice, et d'autre part qu'ils sont aisément mesurables.

Signe de l'importance du facteur qualitatif, mesurable mais non mesuré de la qualité de la justice, le montant prévisionnel des dépenses d'investissement pour 2015 du Programme 165 s'élève à 7,55 M€ en autorisation d'engagement, parmi lesquels 92%¹³¹ sont consacrés à « *la poursuite de la mise aux normes d'accessibilité des bâtiments de la juridiction administrative, ainsi que les travaux de rénovation et de restructuration* »¹³².

§2. Le rendement, la célérité et les coûts

Si la notion de rapidité de la justice est « relative », « au moins peut-elle être mesurée sans problème »¹³³. Parmi les paramètres mesurables quoique relatifs, seraient à compter en effet le rendement, la célérité et le contrôle des coûts, lesquels, étant déjà pris en compte par les indicateurs actuels de performance du Programme 165 ont d'ores et déjà été présentés. Mais ces données, paraissant purement quantitatives par un premier regard statique, peuvent devenir qualitatives quand elles sont abordées dans la dynamique de leur évolution. D'où l'importance du maintien de la structure des outils de contrôle ; d'où également le besoin de développement d'outils de comparaison entre indicateurs de performance, soit diachronique pour la mesure de l'évolution des paramètres quantitatifs, soit synchronique pour celle des paramètres proprement qualitatifs.

Ainsi également de l'accueil des justiciables, certes relatif car dépendant de l'appréciation du destinataire qui le considère, il peut être explicitement mesuré par des outils définis à cette fin. En témoignent, la remise du « label Marianne » au Tribunal administratif de Lyon en 2009 en raison de la qualité de l'accueil des usagers, établie grâce à une mesure annuelle de la satisfaction des usagers. Ce label de qualité de l'accueil des services publics est soumis à une évaluation indépendante du cadre budgétaire de la loi de finances et de son évaluation propre, et peut être effectuée à l'initiative des juridictions elles-mêmes, qui peuvent bénéficier grâce à ce label d'une évaluation qualitative¹³⁴. L'évaluation porte sur l'organisation de l'accueil des administrés, qui constitue alors une démarche de qualité sur des critères qui peuvent objectivement se mesurer.

En témoignent également, dans une perspective comparée, les procédures tendant à recueillir l'avis des parties prenantes de l'administration de la justice pour évaluer la performance judiciaire mises en place par la Cour Suprême du Nebraska en application des recommandations de l'*American Bar Association* et consistant dans le recueil de questionnaires remis aux dites parties prenantes¹³⁵.

¹³¹ 7 M€ en autorisations d'engagement.

¹³² J.-M. SAUVE, Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance du Programme 165, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ L. Cluzel-Métayer, « La certification des administrations », *Droit administratif*, n°9, septembre 2009.

¹³⁵ Voir en annexe.

Si certains déterminants de la qualité de la justice sont ainsi sûrement, bien que relativement mesurables, d'autres s'y prêtent beaucoup moins.

Section II. Les critères de qualité impropres à la mesure

Bien que les aptitudes et les compétences des magistrats administratifs soient désormais évaluées, dans le cadre de l'un entretien professionnel annualisé¹³⁶, et que la qualité des décisions de justice qui doivent être conformes au droit en vigueur¹³⁷ et bien écrites, puissent faire l'objet d'un éventuel contrôle juridictionnel, appliquée à la justice, l'évaluation des magistrats, à laquelle la mesure de la performance quantitative mise en place dans le cadre de la LOLF conduit indirectement (§1), tout comme l'évaluation de la qualité des décisions juridictionnelles, à laquelle l'objectif n°2 du Programme 165 fait explicitement référence, peuvent se heurter à la nature constitutionnelle du principe d'indépendance de la justice (§2).

§1. L'évaluation des magistrats

La mesure de la performance judiciaire s'arrête où commence la préséance des exigences de la justice : les considérations d'optimisation budgétaire ne peuvent vider de leur sens la fonction judiciaire de résolution des litiges. Le respect de l'office du juge prime dès lors sur le contrôle de l'activité des magistrats. S'il est certain que cette activité forme un déterminant majeur de la qualité de la justice, son évaluation systématique fait courir un risque à l'indépendance du juge, pilier de l'administration de la justice. D'abord consacrée par l'article 64 de la Constitution de 1958, puis par l'article 6§1 de la Conv. EDH, l'indépendance, dont la portée est tant institutionnelle que personnelle¹³⁸, se présente comme une condition élémentaire de la qualité de la justice. Diminuer les moyens des magistrats, entraver leur disponibilité par des exigences productivistes, c'est, en voulant éviter l'inefficience, risquer de mépriser les droits fondamentaux des justiciables. L'exigence de contrôle de la performance, absolue au point d'oublier la spécificité des facteurs étudiés, peut conduire à une violation de certains déterminants fondamentaux de la qualité – et donc de la performance même.

La mise en place de primes de « rendement » ou, plus généralement, de systèmes récompensant les magistrats qui « produisent » davantage de décisions de justice¹³⁹ ne peut-elle d'ailleurs être perçue comme une atteinte à l'indépendance, l'appât du gain pouvant modifier la façon de travailler du magistrat ? Si le mécanisme des primes a été validé par une jurisprudence abondante du Conseil d'Etat¹⁴⁰, la question mérite, encore, d'être posée. L'évaluation des

¹³⁶ D. Giltard, *op. cit.*

¹³⁷ Selon B. Frydman, l'exactitude juridique est une composante de la qualité de la justice. Voir « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in *La qualité des décisions de justice*, Etudes réunies par P. Mbongo, Colloque à Poitiers des 8 et 9 mars 2007, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>

¹³⁸ J.-D. Bredin, « Qu'est-ce que l'indépendance du juge », *Justices*, n° 3, 1996, p 161.

¹³⁹ Voir notamment le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007 relatif au régime de l'indemnité de fonction des membres des corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

¹⁴⁰ Voir notamment, CE, 4 février 2005, *AJDA* 2005, p 1519, note P. Planchet ; *GP* 25-26 février 2005, p. 529, concl. Guyomar ; *D.* 2005, n° 39, p 2717, note J.-P. Jean et H. Pauliat ; CE 23 novembre 2005 (5 décisions), *LPA*, 2 juin

magistrats, outil gestionnaire récent en France alors que très peu répandu en Europe, s'avère ainsi peu pertinente en termes d'amélioration de la qualité. C'est ce qui ressort des conclusions d'un séminaire du 30 novembre 2009, sous l'égide de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe), portant sur le thème de l'évaluation des juges dans les différents pays membres : « A l'issue de la journée d'études, il y avait un consensus général sur le constat que l'évaluation n'apporte guère de plus-value en ce qui concerne la promotion de la qualité des magistrats »¹⁴¹.

Ces conclusions sont d'autant plus vraies que de nombreux pans de la qualité du travail du magistrat administratif, en l'occurrence français, rejaillissant sur la qualité de la justice administrative, ne sont pourtant pas évalués. Ainsi de la gestion de l'audience par le juge ou de son sens de l'autorité lors des procédures de référé. La prise en compte de la qualité de leur formation, ou leur propre participation au processus de l'évaluation de la performance semble des outils plus appropriés et ne sont pas actuellement utilisés¹⁴².

§2. L'évaluation des décisions juridictionnelles

Le caractère indirect de la méthode de mesure de la qualité définie par l'indicateur 2.1. du Programme 165 est déjà un indice de la difficulté que constitue la définition de la valeur intrinsèque d'une décision. En tentant d'appréhender la qualité de l'activité des juridictions administratives par la faiblesse du taux d'annulation des décisions qu'elles rendent, la structure de l'objectif 2 est en effet la conséquence visible de l'inaptitude latente d'une décision judiciaire à être directement évaluée quant à sa plus ou moins grande qualité. Sauf à empiéter sur le rôle du juge d'appel, une décision de première instance ne peut si aisément être dite de qualité. C'est cette difficulté fondamentale à juger la qualité interne d'une décision de justice qui justifie la consécration d'un double degré de juridiction – une analyse *prima facie* étant précisément impuissante à affirmer un défaut de qualité ; c'est également ce trait qui justifie l'importance des exigences formelles permettant de border le bien-fondé, au moins initialement, d'une telle décision. Ainsi la notion de qualité du procès, même quand elle se concentre sur les critères substantiels d'une décision, c'est-à-dire non pas uniquement sur les critères procéduraux conduisant à son avènement, mais bien sur son contenu, porte principalement sur des considérations périphériques à sa valeur propre – en laquelle réside pourtant, c'est certain, une part essentielle de la qualité d'une décision judiciaire.

Ainsi, les critères permettant de déterminer la qualité intrinsèque d'une décision judiciaire doivent tendre à cerner cette qualité, davantage qu'à vraiment la démontrer¹⁴³ : les systèmes judiciaires se sont ainsi attelés à développer des outils indirects de mesure d'une propriété de la

2006, n° 110, p 6, concl. Aguila ; P. Planchet, « La validation par le Conseil d'Etat de la prime au mérite des magistrats judiciaires », *AJDA* 2005, spéc. p 1521.

¹⁴¹ G. Ravarani, « Efficacité et qualité de la justice », seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », 28 mai 2013, Paris, www.juradmin.eu, p. 16. Ce haut magistrat luxembourgeois raconte notamment qu'« En Allemagne, où l'évaluation est obligatoire et donne lieu à un contentieux nourri – et bien stérile – devant les tribunaux administratifs, les évaluateurs se sont dotés d'un vocabulaire spécifique et ésotérique, une espèce de " new-speak ", pour formuler les évaluations (ainsi, "bemüht sich" – se donne de la peine – désigne une insuffisance du magistrat) destinées à éviter les recours contentieux».

¹⁴² Voir *infra*.

¹⁴³ P. MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, ed. du Conseil de l'Europe, 2007.

décision de justice qui se laisse très difficilement approcher de manière absolue. L'intelligibilité des décisions s'affirme cependant de manière croissante comme un outil parmi d'autres de l'appréciation indirecte de la qualité d'une décision : en plus du respect de plusieurs conditions de forme ou de l'étude des moyens présentés par les parties, la motivation joue alors un rôle clé dans la qualification de la qualité d'une décision. La pierre de touche de la qualité propre d'une décision n'est alors plus uniquement un ensemble de critères objectifs, mais en vient également à inclure des paramètres subjectifs, dépendant de la perception qu'en ont les destinataires finaux de la marche générale du processus d'administration de la justice.

Certains déterminants de la qualité peinent donc à être mesurés de manière directe, et ce malgré l'objectivité de leur ressort, qui achève de rappeler que la facilité de la mesure n'est pas proportionnelle à l'objectivité de la donnée à mesurer : de même que certains facteurs subjectifs peuvent être mesurés par le développement d'outils d'évaluation directe de la performance, de même d'autres facteurs objectifs ne peuvent l'être que par des méthodes indirectes. La qualité des décisions de justice ne peut en réalité se mesurer : « La « bonne justice » relève d'un art singulier – ni standardisable, ni reproductible – et qui reste irréductible à toute tentative d'objectivation sous forme de normes et standards généraux et impersonnels »¹⁴⁴. Les critères tels que l'indépendance ou l'impartialité, en somme les vertus du juge, ne peuvent s'évaluer en termes gestionnaires de performance. Tout au plus l'évaluation peut prendre la forme du contrôle juridictionnel, mais ne concerne alors que la légalité de la décision, le respect du droit par les juges chargés de l'affaire réévaluée : « Critiquer et en toute hypothèse sanctionner, autrement que par l'exercice des voies de recours légalement prévues, le contenu d'une décision juridictionnelle, viole l'indépendance du juge »¹⁴⁵. Et dans l'hypothèse où c'est l'interprétation d'un texte juridique par une juridiction suprême qui pose problème, le législateur peut la modifier : « Si une jurisprudence problématique émane d'une juridiction suprême, il appartient le cas échéant au législateur de la corriger »¹⁴⁶. Et pourtant, dans le programme n°165, c'est le maintien de la qualité des décisions juridictionnelles qui est évalué au travers d'un indicateur, le taux d'annulation, dont la pertinence est de surcroît très contestée¹⁴⁷.

A la complexité de la notion même de qualité, à l'insuffisance caractérisée de son appréhension actuelle dans l'évaluation de la performance judiciaire, s'ajoute ainsi la difficulté d'une définition des outils réellement à même de la prendre en compte. Malgré ces difficultés méthodologiques complexifiant l'atteinte d'un objectif dont la poursuite est nécessaire, peut-être pour cette raison même, les acteurs de l'administration de la justice ont cependant largement commencé, de manière empirique, à expérimenter différents outils développés au gré de ces tentatives d'ordonnancement. Ces outils méritent à présent une attention particulière afin d'analyser plus en profondeur les voies d'amélioration de la prise en compte de la notion de qualité dans l'évaluation de la performance de la justice administrative.

¹⁴⁴ A. VAUCHEZ, « Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau) », in *La qualité des décisions de justice*, Etudes réunies par P. MBONGO, Colloque à Poitiers des 8 et 9 mars 2007, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>

¹⁴⁵ G. RAVARANI, « Efficacité et qualité de la justice », seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », *op. cit.*, p. 16.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁴⁷ Voir *supra*.

Deuxième partie : La prise en compte de la qualité de la justice administrative au-delà d'une approche essentiellement quantitative de la performance judiciaire

Si les objectifs et les indicateurs de performance ne sont de nature à rendre compte parfaitement de la qualité de l'administration de la justice, ni *a fortiori* du procès devant le juge administratif, leur évaluation même ne peuvent relever en grande partie que des juridictions, en raison du principe d'indépendance de la justice et de la technicité juridique qui définit le procès. Les outils de la qualité de la justice administrative doivent dès lors être identifiés plus largement, faire l'objet d'une plus grande formalisation, en vue de la mise en œuvre d'une véritable stratégie de qualité de la justice administrative. Les outils d'ailleurs ne manquent pas et recouvrent des éléments qui ne sont nullement retracés dans l'outil gestionnaire principal que constitue la loi de finances. Les formations auxquelles participent les magistrats et les membres du Greffe, les forums permettant d'organiser des échanges de bonnes pratiques entre collègues, constituent autant d'outils qui conduisent en pratique à améliorer la qualité de la justice administrative, mais la loi de finances échoue pourtant à en rendre compte ou à en constituer le socle de référence.

Si, comme on l'a vu, l'appréhension de la notion de performance – et la méthode qui en découle – est en France étroitement liée à la démarche financière, elle peut pourtant également être liée à l'idée de perfectionnement et se rapprocher ainsi de la démarche de qualité. La performance peut dès lors s'orienter vers la définition d'une stratégie de qualité, ce qui implique la possibilité d'élargir et de concevoir des objectifs et des indicateurs plus pertinents de la qualité de la justice administrative. Les acteurs de l'administration de la justice administrative, hors de la stricte procédure budgétaire définie par le cadre de la loi de finances, ont d'ailleurs développé divers outils tendant à la redéfinition des objectifs de qualité de la justice (Titre I), lesquels nécessitent cependant d'être perfectionnés (Titre II).

Titre I. Des objectifs de qualité en voie de redéfinition

Au-delà du cadre strictement « lolfien », plusieurs mécanismes ont pour objet l'optimisation de la qualité de la justice administrative au niveau des juridictions. La notion de qualité de la justice administrative, liée principalement aux objectifs et indicateurs contenus dans la loi de finances, fait également l'objet d'une approche très restrictive dans les outils managériaux locaux, mais les projets de juridictions, ainsi que les critères d'évaluation des magistrats administratifs, apportent un complément d'information intéressant sur la notion de qualité de la justice administrative telle que perçue par la justice administrative elle-même. Il apparaît alors intéressant d'examiner comment ces outils se font l'écho des objectifs et indicateurs de performance contenus dans la loi de finances et comment est-ce qu'ils les traduisent en termes de politique de qualité (chapitre I). La jurisprudence a fait également évoluer la notion de qualité de la justice administrative ces dernières années, que le contrôle vienne de juridictions internationales, ou du juge administratif lui-même (chapitre II).

Chapitre I. L'émergence d'objectifs de qualité dans les outils managériaux inspirés par la LOLF

Que cela renvoie à des outils impliquant directement chaque juridiction administrative, tels les projets de juridictions et le dialogue de gestion (Section I), ou qu'il s'agisse d'une démarche managériale unilatérale activée par une instance de gestion et d'évaluation comme la MIJA (Section II), plusieurs mécanismes institutionnels sont mis en place qui ont des effets notables sur le renforcement de la qualité de la justice administrative. En effet, les objectifs de qualité se révèlent beaucoup plus nombreux, précis et de nature plus globale que dans le cadre de la loi de finances.

Section I. Les projets de juridiction et le dialogue de gestion

Au niveau des juridictions administratives générales dont l'évaluation dépend du Conseil d'Etat (42 tribunaux administratifs, 8 cours administratives d'appel et la CNDA), les objectifs fixés par la loi de finances pour chaque degré de juridiction sont appliqués, par chaque juridiction, dans une démarche de concertation qui aboutit à ce qu'on appelle les « projets de juridiction »¹⁴⁸. Ceux-ci sont établis pour une période de trois années, avec actualisation tous les ans. Chaque tribunal et chaque cour administrative d'appel établit un projet de juridiction, avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs propres en fonction de sa situation. Ce projet de juridiction ne résulte pas de l'initiative seule du président de la juridiction, une concertation s'établit avec le Conseil d'Etat¹⁴⁹.

Tout d'abord, une réunion est organisée chaque fin d'année entre le président et le greffier en chef de chaque juridiction et le secrétariat général du Conseil d'Etat ; la discussion porte sur les objectifs, les résultats et les moyens. Ensuite, le secrétaire général du Conseil d'Etat adresse à chaque chef de juridiction une lettre d'orientation qui arrête, pour l'année concernée, les moyens budgétaires et en personnel et trace le cadre des objectifs en matière d'entrées, de sorties, de délai

¹⁴⁸ D. Giltard, « Définition des objectifs et évaluation des juges administratifs », Conférence de Dubrovnik du 26 mai 2011, <http://www.juradmin.eu>

¹⁴⁹ *Ibid.*

de jugement, de volume du stock. Enfin, le chef de juridiction, après concertation avec les magistrats et les agents de greffe, définit dans le projet de juridiction les objectifs de chaque formation de jugement et de chaque magistrat en prenant en compte les objectifs établis par la lettre d'orientation. Les objectifs de chaque magistrat sont discutés au cours de l'entretien professionnel avec le chef de juridiction. Chaque juridiction peut décider de fixer les objectifs par formation de jugement ou par juge, de même qu'elle peut fixer un chiffre précis ou une « fourchette ».

Développés par les membres mêmes des juridictions administratives, les projets de juridiction affichent le plus souvent une ambition qualitative globale (§1) qui demeure cependant limitée sur le plan de la méthode comme des moyens (§2).

§1. Des objectifs de qualité plus larges

Les projets de juridiction constituent des outils de définition d'une démarche ou d'une politique de qualité d'une plus grande potentialité que le cadre restreint actuel de la loi de finances, bien que la pratique, dans leur élaboration comme dans leur suivi, appelle à en souligner également les limites.

Instruments managériaux contemporains de la loi de finances, les projets de juridiction constituent des documents internes, transmis au Conseil d'Etat, qui comportent à la fois un aspect rétrospectif et un aspect prospectif, faisant un état des lieux de la juridiction et une projection triennale de son activité. La stratégie générale de la juridiction qu'ils permettent de dresser est d'abord motivée par la poursuite des objectifs quantitatifs qui lui sont assignés et dont ils facilitent l'atteinte. De ce fait, ce n'est que subsidiairement que la qualité de la justice est développée dans les projets de juridiction : la politique judiciaire se concentrant d'abord sur des aspects quantitatifs, les projets de juridiction, qui en sont le prolongement opérationnel, suivent la même tendance ; les insuffisances de la procédure « lolfienne » à l'égard de la qualité rejaillissent sur la structure des projets de juridiction eux-mêmes.

Pourtant, et c'est précisément leur mérite par rapport aux stricts objectifs du Programme 165, les projets de juridiction adoptent un regard plus englobant, embrassant également la perspective de qualité en complément de la performance quantitative. Rien de moins naturel : la procédure budgétaire, centralisée et ayant pour principale préoccupation l'efficacité et l'efficacités d'une activité juridictionnelle dont elle supervise l'activité, est relativement moins sensible à la notion de qualité à laquelle, en contrepoint, les acteurs de première ligne sont plus attentifs. Magistrats et greffiers, piliers de l'administration de la justice et constatant les premiers les failles en même temps que les leviers potentiels de gains qualitatifs, sont davantage à même, au travers d'un débat gestionnaire, d'ébaucher une stratégie de qualité.

Ainsi, le projet de juridiction du tribunal administratif de Melun témoigne-t-il à la fois de la dynamique intégrative du processus de préparation de son projet de juridiction et de l'effet hybride de la stratégie qu'il définit : il précise ainsi que « toutes les catégories d'agents : magistrats, agents de greffe et assistants de justice et du contentieux, (...) ont été largement représentées »¹⁵⁰ dans la perspective de sa préparation, quand son contenu révèle recéler des aspects conjointement quantitatifs et qualitatifs : « quatre groupes de travail, correspondant à peu

¹⁵⁰ Projet de juridiction 2012-2014 du Tribunal Administratif de Melun.

près aux objectifs du premier projet de juridiction ont été constitués : amélioration des pratiques et mutualisation des acquis, amélioration de l'organisation du tribunal pour un meilleur service rendu, amélioration des conditions de travail et rayonnement du tribunal ».

La démarche de qualité peut être élaborée au sein de groupes de travail associant des magistrats, des agents du greffe et des assistants de justice bien qu'il existe, en fonction des juridictions, différentes méthodes de travail. Ainsi, le groupe peut être chargé de synthétiser les propositions élaborées par les chambres et les greffes, cette synthèse étant ensuite approuvée par l'ensemble des membres de la juridiction réunis en assemblée générale. Par la suite, un comité de suivi, présidé par le chef de juridiction, est chargé de veiller à sa bonne exécution. Il peut être également constitué un groupe de travail restreint présidé par le chef de juridiction et associant les greffiers en chef et les correspondants informatiques.

Les juridictions observées¹⁵¹ intègrent ainsi par cette méthode une démarche de qualité dans leurs projets de juridiction. Les principaux axes de cette démarche concernent :

- L'amélioration de la lisibilité des décisions ;
- La rectitude et la cohérence des décisions ;
- La réduction du délai moyen de jugement (notamment en déterminant pour chaque chambre le délai de référence de traitement des affaires urgentes ou identifiées comme prioritaires) ;
- L'accueil du public ;
- L'harmonisation des courriers particuliers des greffes ;
- La communication des décisions rendues ;
- Le travail d'équipe et l'intégration des nouveaux arrivants ;
- La mise en œuvre éventuelle en partenariat avec la Cour administrative d'appel siégeant dans la même ville d'une opération pilote « juridictions 2.0 » visant à l'utilisation accrue des techniques numériques dans l'instruction des dossiers et la phase finale d'élaboration des jugements.

Des outils de suivi des objectifs fixés par la LOLF se trouvent précisés. Plus précisément, dans le cadre de l'objectif 2 du Programme 165, deux niveaux de suivi et d'optimisation qualitative peuvent être dégagés.

D'une part, le suivi du taux d'annulation des décisions rendues est organisé par cinq des juridictions qui ont répondu à nos questionnaires. Ce suivi s'organise à travers un tableau mensuel ou encore par le biais du logiciel Skipper permettant de connaître au jour le jour le ratio affaires jugées/appels ou cassation.

S'agissant de la Cour Administrative d'Appel de Paris, un tableau de suivi systématique du taux d'annulation a été élaboré dans le cadre du projet de juridiction. Il est régulièrement actualisé par le greffe et mis en ligne sur l'intranet, afin de pouvoir être consulté par l'ensemble des magistrats et agents de la Cour. Quand il n'est pas formalisé, ce suivi peut être assuré par la diffusion par le chef de juridiction des annulations prononcées en appel ou en cassation aux chambres concernées avec des commentaires préparés par un assistant du contentieux. Le motif de l'annulation des décisions est pris en compte par ces mêmes cinq juridictions. Quant au suivi du nombre de rectifications d'erreur matérielle, il est organisé par une seule juridiction.

D'autre part, des échanges sont développés pour répondre aux exigences de la LOLF en termes de cohérence jurisprudentielle. Permettant de se prémunir contre une « mauvaise

¹⁵¹ Les 2 CAA et 6 TA.

évaluation » en termes de taux d'annulation des décisions, des dispositifs favorisant la communication ont été développés.

Ainsi, concernant la cohérence des décisions entre les chambres/sous-sections, les dispositifs mis en place dans les juridictions concernées relèvent principalement des échanges – qui peuvent être organisés dans le projet de juridiction. Parmi ces dispositifs, on peut ainsi citer les réunions entre présidents, les discussions entre présidents et rapporteurs publics d'une chambre partageant le même contentieux, la communication d'une décision par la chambre qui adopte une position différente des autres (en cas de maintien de divergences, une réunion des présidents est généralement organisée), ou bien encore des rencontres périodiques entre magistrats traitant de contentieux identiques ou analogues. A la Cour Administrative d'Appel de Paris, les affaires présentant une difficulté juridique particulière, notamment en ce que leur examen conduit à trancher des questions de droit nouvelles, sont évoquées dans le cadre de la « Troïka »¹⁵², qui réunit les 10 présidents de chambre sous l'autorité du président de la juridiction. L'ordre du jour de chaque réunion fait l'objet d'une large diffusion au sein de la Cour et les présidents de chambre ont pour mission d'informer les magistrats de leur chambre du contenu des délibérations, dont un compte-rendu partiel est également diffusé. Enfin, dans un tribunal administratif interrogé, et s'agissant du contentieux des étrangers placés en rétention ou assignés à résidence, une bibliothèque de paragraphes rédigée et mise à jour par un groupe de trois magistrats, dont le chef de juridiction, est diffusée chaque trimestre aux 40 magistrats du tribunal assurant les permanences 72h.

On trouve également généralement dans ces projets de juridiction, des objectifs quant à l'amélioration de l'accueil des justiciables mais surtout quant à l'amélioration de leur compréhension des procédures. Lorsqu'une affaire est en état d'être jugée, une démarche d'information d'une date prévisible d'audience est suivie dans quatre juridictions parmi celles interrogées. Il en est notamment ainsi à la Cour Administrative d'Appel de Paris où, dès la phase de communication de la requête au défendeur, les parties sont informées de la date prévisionnelle approximative de l'audience à laquelle leur affaire sera enrôlée. Cette information est rendue possible par l'utilisation d'un outil spécifique à la Cour : le calendrier prévisionnel d'instruction et d'audiencement (« CALI-CALA »).

Une démarche de qualité est également menée par ces mêmes juridictions dans la conduite des audiences :

- les magistrats sont incités, notamment dans le cadre des audiences consacrées aux affaires dispensées de conclusions du rapporteur public, à interroger les représentants des parties, en tant que de besoin, sur les points du dossier méritant une clarification ;
- dans les contentieux sociaux¹⁵³ ;

¹⁵² D. LABETOULLE, « Une histoire de Troïka », Mélanges Dubouis, Dalloz 2002, p 83.

¹⁵³ L'article R.775-6 nouveau du CJA prévoit qu'avant de rejeter par ordonnance expéditive la requête « pour défaut ou pour insuffisance de motivation », il incombe au tribunal d'informer « le requérant (...) du rôle du juge administratif et de la nécessité de lui soumettre une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits et de lui transmettre, à cet effet, toutes les pièces justificatives utiles », et de donner un délai de régularisation à l'intéressé d'au moins quinze jours sauf urgence ». Voir J. CHASSAGNE, « La réforme de la procédure relative aux contentieux sociaux », <http://clermont-ferrand.tribunal-administratif.fr/content/download/11553/34789/version/1/file/intervention-jc-as2013.pdf>

- par l'utilisation à l'audience de dossiers, notes et projets numérisés que le président de la formation de jugement peut consulter à tout moment lors des échanges oraux avec les parties¹⁵⁴;
- les affaires dispensées de conclusions sont parfois appelées en premier. Le rapporteur peut décider d'exposer les moyens du demandeur dans son rapport, si l'affaire appelle une clarification particulière. La démarche est la même pour les référés et obligations de quitter le territoire français à l'appréciation du juge.

Le dialogue de gestion semble ainsi constituer un outil positif pour une meilleure détermination des objectifs de qualité de la justice administrative et de la méthode à mettre en œuvre ; il semble pourtant se heurter aux limites indissociables de la satisfaction des objectifs essentiellement quantitatifs déterminés par la loi de finances. Rappelant les « cercles qualité » du secteur privé, le dialogue de gestion correspond à un processus d'échanges entre un niveau administratif et les niveaux subordonnés, relatifs aux moyens mis à la disposition de ces derniers et aux objectifs qui leur sont assignés¹⁵⁵. Ce dialogue a lieu entre le Secrétariat Général du Conseil d'Etat et les juridictions¹⁵⁶.

Non contraignant en matière de qualité, en dehors des objectifs stricts du Programme 165, le dialogue de gestion n'en permet pas moins des progrès importants en termes de qualité : il permet la coordination d'une démarche de qualité qui, si elle ne constitue pas à strictement parler une stratégie, n'en demeure pas moins une opportunité de « management juridictionnel »¹⁵⁷.

§2. Des outils managériaux limités

La structuration des politiques qualitatives par le biais des projets de juridiction connaît des limites tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre.

D'une part, en effet, les projets de juridiction ont la faiblesse de leur force : souples et créés par les juridictions mêmes autour de thématiques plus ou moins définies par le Conseil d'Etat, ils dépendent en grande partie de la vision des chefs de juridictions, de la dynamique de leurs équipes, de leurs moyens. Certes, des tendances partagées peuvent être dégagées : l'organisation des échanges entre agents, les tentatives d'optimisation, l'utilisation qualitative des ressources informatiques ou la facilitation du parcours de justice des parties aux instances sont des éléments que l'on retrouve dans la plupart des projets consultés. Il n'en demeure pas moins que les projets demeurent relatifs aux juridictions et induisent des disparités relativement fortes de l'une à l'autre. Aussi la politique de qualité pourra-t-elle se révéler plus ou moins ambitieuse, selon qu'elle est prise comme un tempérament à la logique quantitative ou comme une stratégie ayant une valeur propre : elle pourra alors plus ou moins s'affirmer d'une juridiction à l'autre, ou d'une chambre à l'autre, voire d'un magistrat à l'autre.

¹⁵⁴ Bien que la pratique soit très minoritaire du fait de l'absence d'équipements de l'ensemble des juridictions.

¹⁵⁵ J. ARTHUIS, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Glossaire, Sénat, Rapport n°220, 2005, p. 207.

¹⁵⁶ J. LEGER, « La mobilisation des ressources humaines. Contrats d'objectifs et de moyens – dialogue de gestion », in M. PAILLET (coord.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier 2010, p 64

¹⁵⁷ J.-M. SAUVE, intervention lors de la réunion annuelle des présidents de juridictions administratives, 19 mars 2014 ; voir également le discours du 3 avril 2013 lors de la Réunion annuelle des présidents des juridictions administratives.

Cette tendance, affaire de regard porté sur la notion de performance qualitative en comparaison de la performance quantitative, se double de considérations formelles : les objectifs qualitatifs librement définis par les projets de juridiction, même s'ils sont communiqués au Conseil d'Etat et dépassent de ce fait le strict périmètre interne de la juridiction, demeurent non contraignants. Ainsi, quels que soient les standards que la juridiction entend assigner à la qualité de son activité, les impératifs quantitatifs demeurent l'objectif primaire : dans ce contexte, développer une politique de qualité est possible, cela va de soi, mais à condition que les objectifs quantitatifs soient atteints et que les ressources engagées pour renforcer la qualité ne portent pas préjudice à la performance quantitative. On le voit donc : même hors de son cadre strict, la logique de la loi de finances continue d'exercer une forte influence sur les éventuels projets de renforcement qualitatifs, qui ne peuvent se développer que de manière subsidiaire par rapport aux objectifs qu'elle fixe pour l'ensemble des juridictions.

D'autre part et conséquemment, les projets de juridiction, pris dans leur volet qualitatif, sont plus ou moins efficacement mis en application : les deux syndicats des juridictions administratives dénoncent ainsi la relative inutilité opérationnelle des projets de juridiction, espace de liberté prétendument laissé aux agents mais aux conclusions toujours sacrifiées sur l'autel de la performance quantitative, qui seule compte en pratique.

Quelles que soient cependant leurs limites, ressortissant de leur combinaison institutionnelle avec le cadre d'évaluation budgétaire comme de leur efficacité pratique, les projets de juridiction sont pris en compte dans les audits conduits sur l'activité des juridictions.

Section II. La Mission permanente d'Inspection des Juridictions Administratives

Au-delà même de ce que son nom semble indiquer, la Mission d'inspection permanente des juridictions administratives (MIJA) effectue des inspections qui s'apparentent à de véritables audits des juridictions administratives dont la gestion incombe au Conseil d'Etat (§1). Elle a mis en place des référentiels qui constituent des guides d'action pour les juridictions évaluées et des outils de référence pour les audits effectués (§2).

§1. Un auditeur du fonctionnement de la justice administrative

Créée par l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat, la MIJA est chargée de contrôler le bon fonctionnement des différentes juridictions administratives. A l'origine chargée du suivi des conseils de préfecture, elle a vu sa compétence s'étendre à l'ensemble des juridictions administratives créées par la suite. La Mission a vocation à garantir le bon fonctionnement de l'ensemble des juridictions, de droit commun (TA et CAA) comme des juridictions spécialisées (CNDA, chambres disciplinaires des ordres professionnels, juridictions de l'aide sociale, CNESER, etc).

Comme en témoigne le peu de dispositions à son égard dans le Code de Justice Administrative, la MIJA a un fonctionnement souple et empirique : environ douze conseillers d'Etat ou maîtres des requêtes, agissant sous les ordres du chef de la MIJA, et une ancienne

greffière en chef, qui audite en particulier les missions de greffe et qui seule occupe ces fonctions de manière permanente et exclusive.

Opérant des contrôles quadriennaux de chaque juridiction par l'organisation de visites sur site selon un programme annuel¹⁵⁸ proposé par son chef au Vice-Président du Conseil d'Etat, la MIJA joue un rôle important dans l'évaluation du maintien et du renforcement de la qualité de l'activité des juridictions administratives. Remettant un rapport annuel sur le fonctionnement des juridictions, son chef peut également intervenir ponctuellement, en cas de difficulté signalée par le Vice-Président du Conseil d'Etat, le chef de juridiction, un ensemble de magistrats, voire de justiciables. Enfin, le chef de la MIJA peut présider des groupes de travail sur lettre de mission du Vice-Président du Conseil d'Etat pour participer à des réflexions portant sur des réformes de procédure ou pour développer les bonnes pratiques¹⁵⁹.

La MIJA, dans son rôle d'auditeur, fournit les orientations, les pistes, pour améliorer la qualité du fonctionnement des juridictions. Elle ressemble en cela à certaines autorités indépendantes qui, telle la Haute Autorité de Santé pour les établissements de santé, propose une évaluation « externe ». En l'occurrence, la MIJA n'est pas tout à fait « externe », puisque qu'elle constitue une mission qui relève du Conseil d'Etat, mais elle n'est pas non plus tout à fait « interne », en ce que ses membres n'appartiennent pas aux juridictions qu'elle audite.

§2. Les référentiels comme outils d'évaluation des juridictions

Les visites d'audit de la MIJA répondent à un protocole précis, dont la méthodologie a été récemment revue, visant à mieux accompagner le chef de juridiction dans l'amélioration du service rendu aux justiciables.

Depuis octobre 2010, les missions testent ainsi l'utilisation d'un référentiel composé de quatre sous-ensembles : « management de la juridiction » ; « activité juridictionnelle » ; « gestion de la juridiction » ; « la juridiction et les justiciables ». Ces sous-ensembles sont décomposés eux-mêmes en différents objectifs et indicateurs, donnant lieu à des constats, des commentaires et des recommandations. L'utilisation de cette méthode d'analyse permet donc de dresser un panorama¹⁶⁰ général de l'activité de la juridiction, embrassant une perspective quantitative et une perspective qualitative, intégrant les processus managériaux et les justiciables comme parties intégrantes de l'objet d'étude.

En pratique, le contrôle du fonctionnement de la juridiction s'opère ainsi : avant la visite de la juridiction, les référentiels sont envoyés aux chefs de juridiction et greffiers en chef qui les renseignent ; une rencontre est ensuite organisée entre le chef de juridiction et les membres de la MIJA : il s'agit de mettre en évidence la vision de la juridiction du président et ses sujets de préoccupation ; la visite proprement dite est alors organisée, lors de laquelle les membres de la MIJA rencontrent l'ensemble des membres de la juridiction, généralement individuellement.

¹⁵⁸ D'une dizaine de juridictions.

¹⁵⁹ Par exemple, le suivi des contentieux sociaux, la dispense de conclusion, les conséquences de la réforme territoriale sur les juridictions, la modification du périmètre de l'appel, etc.

¹⁶⁰ Au total, plus de 80 éléments sont analysés.

A l'issue de la mission, les membres de la MIJA remettent un pré-rapport au chef de juridiction pour une phase contradictoire : il s'agit de faire des commentaires et des recommandations, de mettre en évidence les points forts et les points de vigilance. Ne donnant jamais lieu à des sanctions, le rapport résultant de la conduite de la mission est distribué au sein du Conseil d'Etat¹⁶¹, ainsi qu'au président de juridiction qui a la charge de le diffuser à l'ensemble des membres de la juridiction concernée. Un an après l'audit, le chef de la mission peut se déplacer à nouveau dans la juridiction pour constater ce qui y a été mis en place depuis la conduite de l'audit.

Les audits de la MIJA se sont fortement professionnalisés avec le temps, les référentiels ont été considérablement améliorés, mais la MIJA ne constitue pas un auditeur externe, au surcroît professionnel, de nature à vérifier l'existence et la pertinence des dispositifs de contrôle interne comme on l'entend généralement des cabinets d'audit. En outre, les rapports de la MIJA ne sont pas communiqués systématiquement aux membres des juridictions, alors que les syndicats souhaiteraient en être destinataires, et voudraient également qu'ils soient connus des membres du Conseil Supérieur des TA et CAA.

Les référentiels de la MIJA ne constituent pas à proprement parler les lignes directrices d'une politique ou d'une simple démarche de qualité de la justice administrative, comme on peut en rencontrer dans certains pays, faute de définir une stratégie globale de qualité de la justice administrative, mais ils constituent des outils de bonne administration dont les objectifs sont autonomes des objectifs fixés par la loi de finances et paraissent beaucoup plus pertinents. Ils intègrent en particulier certaines des caractéristiques de la qualité de la justice que la CEDH a notamment contribué à faire émerger, tels le traitement en délai utile mais aussi l'accessibilité des personnes handicapées.

¹⁶¹ Vice-Président, Président de la section du contentieux et Secrétaire Général.

Chapitre II. L'apparition des enjeux de qualité dans le processus juridictionnel

Au-delà des cadres managériaux qui en font état ou en encouragent l'amélioration, la qualité de la justice administrative a évolué au cours des dernières années, au gré des réformes liées à des attentes exprimées par le législateur français et, plus conjoncturellement, au gré des attentes exprimées par la CEDH au travers de son contrôle de nature juridictionnelle portant sur des aspects plus procéduraux et substantiels (Section I). Mais la justice administrative elle-même a cherché à améliorer la qualité de son activité, ce que les sciences du management identifient comme la qualité « voulue »¹⁶² (Section II).

Section I. L'amélioration attendue de la qualité de la justice administrative

La définition de la qualité de la justice administrative a évolué du fait de démarches internes et internationales, qui ont encouragé la réformation de l'organisation ou encore des procédures des juridictions administratives. L'environnement dans lequel opère la juridiction administrative a en effet conduit à des variations qualitatives, en raison soit de l'évolution du cadre légal et institutionnel (§1), soit des développements jurisprudentiels européens (§2).

§1. L'amélioration qualitative en lien avec le contexte institutionnel

De nature non contraignante mais exerçant une influence de « *soft law* », en ce que ses données sont reprises par la Cour de Strasbourg et que leur communication vise fondamentalement à un échange de bonnes pratiques pour permettre à ses membres de s'inspirer de ce qui, chez leurs pairs, produit les meilleurs résultats, la CEPEJ encourage au renforcement de mesures à même d'augmenter la performance quantitative et qualitative de la justice. Ainsi, les critiques et exigences que la CEPEJ peut formuler à l'égard des gains d'efficacité, d'efficience, ou de confiance, inspirent les gestionnaires nationaux et les acteurs opérationnels de l'administration de la justice.

En outre, les réformes visant à moderniser l'action publique ont nécessairement un impact sur la politique judiciaire, même si elles ne la visent pas directement. On peut parler de « contexte réformiste néolibéral », empruntant largement au *New Public Management* anglo-saxon, qui irradie toute la sphère publique, sans épargner la justice. C'est ainsi que la LOLF, conjuguée à la Révision Générale des Politiques Publiques initiée en 2007 et relayée par la Modernisation de l'action publique en 2012, érige l'efficacité et en particulier la célérité en principes d'action. Bien que la qualité ne se résume pas à la rapidité de la justice, elle n'en demeure pas moins une exigence objectivement importante, qui a pu être améliorée du fait de ce contexte. Le projet de juridiction de la CAA de Bordeaux s'organise en effet autour de quatre thématiques dont les deux premières sont consacrées aux « Performances » et à la « Qualité », mettant en lumière l'opposition antérieurement exposée entre la recherche de performance quantitative et le maintien de la qualité

¹⁶² Voir *supra*.

de la justice car « l'excellence n'est pas soluble dans la performance : tout au contraire, l'ensemble des composantes de la juridiction – magistrats, greffe, aide à la décision – a réaffirmé fortement son adhésion à un projet de juridiction privilégiant l'indicateur qualité sur tous les autres »¹⁶³.

Les membres des juridictions administratives ne considèrent pas les réformes récentes attendues du législateur, motivées par la recherche d'efficacité, comme neutres pour la qualité de leur travail juridictionnel, tout en affirmant également qu'effectuer ce travail dans un délai raisonnable fait tout autant partie des attentes légitimes des citoyens comme de leurs représentants en termes de qualité. Si la justice administrative a connu récemment d'importantes réformes procédurales, par exemple, quant au rôle du rapporteur public ou à la place du juge unique, chacun sait qu'elles ne sont pas sans lien – même indirect – avec les réformes attendues de la part du législateur en vue d'une administration plus efficace et efficiente de la justice.

Et quel que soit l'impact qualitatif de telles réformes sur la qualité de la justice, les attentes légales et réglementaires exercent des effets mécaniques sur l'activité des juridictions, et force à « créer de la mémoire, en fixant les procédures et façons de travailler, de mettre systématiquement en commun le travail de réflexion et de rédaction effectué par les premiers intervenants sur les nouveaux textes », afin de « maintenir le niveau élevé de qualité et de quantité de la « production », dans un contexte d'incessants bouleversements des textes et des procédures »¹⁶⁴.

Mais il faut préciser aussi que l'amélioration de la qualité du « procès administratif » n'est pas toujours subordonnée à l'introduction de la dogmatique du *New public management*. De véritables améliorations de la qualité du procès administratif, au sens où elles sont communément perçues comme telles, ont parfois été introduites de la volonté même du législateur. Ainsi, la loi du 30 juin 2000¹⁶⁵ à propos du référé qui permet lorsque certaines circonstances sont réunies (urgence, doute sérieux sur la légalité) de suspendre une décision administrative.

§2. L'amélioration qualitative en lien avec le contexte juridictionnel

La qualité de la justice administrative a également évolué sous les effets conjugués de la jurisprudence européenne et de sa réception en interne, qui ont encouragé la réformation de certaines procédures. Consécutivement ou par anticipation de décisions jurisprudentielles sanctionnant tant ses processus que ses procédures juridictionnelles, d'importantes réformes législatives et réglementaires, ont affecté les juridictions administratives. La jurisprudence de la CEDH, au sujet de l'impératif de célérité de la justice, a conduit aux adaptations les plus notables visant à réduire les délais de jugement¹⁶⁶. Hors la question de la célérité, la qualité de la justice

¹⁶³ Projet de juridiction 2012-2014 de la CAA de Bordeaux.

¹⁶⁴ Projet de juridiction 2012-2014 du TA de Melun.

¹⁶⁵ R. Vandermeeren, « Commentaire de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives », *AJDA* 2000, p. 706.

¹⁶⁶ On peut noter, à cet égard, la construction progressive d'un système de responsabilité pour faute simple en cas de manquement au délai raisonnable de jugement depuis CE, ass., 28 juin 2002, *Garde des sceaux, Ministre de la justice c/ M. Magiera*, req. 239575 ; *RFDA* 2002, p 756, concl. Lamy ; *AJDA* 2002, p 596, chron. Donnat et Casas.

administrative s'est également trouvée redéfinie sur différents aspects, parmi lesquels le respect du principe du contradictoire¹⁶⁷ ou l'indépendance des juges¹⁶⁸.

Certes, l'ensemble des réformes connues par les juridictions administratives ces dernières années ne peut être imputé au rôle de la jurisprudence européenne, mais qu'elles soient motivées par une recherche d'amélioration de l'efficacité ou de la qualité ressentie par les justiciables, ou plus généralement par les citoyens, ces réformes sont nées d'une prise de conscience du monde politique et du monde judiciaire de ce que l'on a pu appeler la « crise de la justice »¹⁶⁹. On peut ainsi citer, par exemple, les modifications connues par le système d'instruction depuis le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives. Le code de justice administrative contient, désormais, des dispositions mettant en œuvre le système dit du « calendrier de procédure » permettant d'indiquer aux parties la période durant laquelle leur affaire devrait être jugée. Il est utilisé pour les affaires dites « ordinaires » au sein des TA et CAA¹⁷⁰, c'est-à-dire les litiges dont le règlement ne relève pas de procédures particulières, telles que les procédures de référés, les procédures dont le traitement est enserré dans des délais particuliers (refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français avec délai de départ volontaire...), ou encore les procédures de traitement par voie d'ordonnances prévues aux articles R. 122-12 du CJA (devant le CE) et R. 222-1 du même code (devant les CAA et les TA). Le délai de jugement des affaires ordinaires est sans doute celui qui est le plus représentatif du temps de la justice pour le justiciable, et, plus largement, pour le public. Ce délai est généralement le fruit d'un compromis entre l'importance du stock de la juridiction, le nombre de magistrats, de greffiers et d'agents de greffe en poste, les politiques d'inscription d'une affaire à une audience lesquelles tiennent compte de l'ancienneté du stock (traitement chronologique des affaires) et de la sensibilité de certaines affaires (refus d'attribution d'une aide sociale, retrait d'agrément à l'exercice d'une profession, délibération d'un conseil municipal approuvant le budget...). Ce délai est donc très variable selon les juridictions.

Le système du calendrier de procédure repose sur deux dispositifs d'information d'une date d'audience précise ou prévisible. Le premier de ces dispositifs est mis en œuvre dès l'enregistrement du recours. L'article R. 611-11 du CJA prévoit que lorsque les circonstances de l'affaire le justifient le président de la formation de jugement peut, dès l'enregistrement de la requête, fixer la date à laquelle l'instruction sera close et informer de la date prévue pour l'audience. Ce dispositif peut être utilisé, par exemple, pour des affaires mettant en cause la légalité d'un refus d'inscription dans une école, la légalité d'une autorisation de licenciement des salariés investis de fonctions représentatives dans l'entreprise, la légalité d'un retrait d'agrément d'assistants familiaux, ou encore la légalité d'actes dont l'exécution a été suspendue par le juge des référés. Le second de ces dispositifs – qui ressemble fortement au premier – est mis en œuvre en cours d'instance, c'est à dire au cours de l'instruction. L'article R. 611-11-1 du CJA prévoit que lorsque

¹⁶⁷ CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France* ; CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France* ; décret n°2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative ayant codifié la pratique de la note en délibéré. Produite par toute partie à l'instance, postérieurement à la clôture de l'instruction et au prononcé des conclusions du rapporteur public, la note en délibéré permet d'attirer l'attention de la formation de jugement sur un ou plusieurs points particuliers de l'affaire. Elle peut dans certains cas justifier la réouverture de l'instruction.

¹⁶⁸ Décret n°2009-14 du 7 janvier 2009 sur le changement de nom du commissaire du gouvernement en rapporteur public, l'ancien nom pouvant créer de la confusion chez les justiciables non avertis.

¹⁶⁹ *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice* (L. Cadet, J.-P. Jean ; H. Pauliat, dir.), IRJS Ed., 2014, p. 33.

¹⁷⁰ Le Conseil d'Etat n'est pas officiellement concerné par le « calendrier de procédure ».

l'affaire est en état d'être jugée¹⁷¹, les parties peuvent être informées, par courrier, de la date ou de la période à laquelle il est envisagé de l'inscrire au rôle d'une audience. Ce courrier précise la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close. A terme, le système du calendrier de procédure doit permettre d'indiquer le plus tôt possible, à toutes les parties et pour tout type d'affaires, une période durant laquelle le recours sera jugé.

Outre son intervention juridictionnelle effective, la jurisprudence européenne a donc fait sentir ses effets sur l'amélioration de la qualité de la justice par la perspective de son intervention potentielle, ou la simple prise de conscience qu'elle a pu susciter. Mais au-delà des institutions qui sont attentives au respect des garanties définies notamment par la CEDH ou la CEPEJ, les juridictions administratives, et au premier chef leur juge de cassation, qui est aussi leur gestionnaire, en tiennent fortement compte.

Section II. L'amélioration voulue de la qualité de la justice administrative

La juridiction administrative ne se contente pas de s'adapter activement à des évolutions contextuelles : encore adopte-t-elle, de son propre chef, des processus qui visent à améliorer l'administration de la justice (§1), en complément des aménagements organisationnels et procéduraux (§2).

§1. L'évolution des processus

La multiplication des recours contentieux, leur caractère parfois sériel, leur complexification fréquente, ont encouragé la mise en place de circuits en facilitant la gestion. Au-delà donc des éventuelles réformes touchant aux procédures, les processus d'administration de la justice ont dû être adaptés, soit sous l'impulsion d'initiatives propres aux juridictions, soit suivant les directives générales du Conseil d'Etat.

A. Les tensions entre efficacité, qualité et processus

Les processus sont des mesures internes à une juridiction, ayant trait à son organisation opérationnelle, et concourant ensemble à l'élaboration finale d'une décision. Ayant une portée générale ou concernant une catégorie d'affaires, ces mesures sont sans lien avec l'espèce particulière dont elles facilitent, le cas échéant, le traitement juridictionnel. Elles se distinguent des procédures, lesquelles relèvent du droit positif ayant pour finalité la protection des droits du justiciable et s'attachant, pour cela, à la manière dont la justice doit être rendue. Processus et procédures peuvent cependant interférer : d'une part, un certain nombre de processus découlent de procédures (dans le cadre de l'instruction de l'affaire, le principe du contradictoire suppose ainsi des échanges de mémoires, l'envoi de mises en demeure, *etc.*) ; d'autre part, il arrive qu'un processus interne à la juridiction soulève un problème de procédure. Ainsi par exemple de la

¹⁷¹ Une affaire est dite « en état d'être jugée » lorsqu'un premier mémoire en défense a été produit par chacun des défendeurs et qu'un délai suffisant pour répliquer à ce(s) mémoire(s) a été laissé au(x) requérant(s).

transmission non aux parties, mais uniquement au rapporteur public, du projet de décision élaboré par le conseiller rapporteur¹⁷².

De nombreux processus, relevant de l'organisation interne de la justice, sont totalement « déconnectés » de règles procédurales : ainsi par exemple de la répartition des matières, de l'affectation des magistrats dans les chambres ; à cet égard, l'augmentation des processus a clairement renforcé l'exigence de rationalisation des circuits de traitements d'affaires. D'autres processus découlent en revanche d'impératifs procéduraux, ou interviennent directement sur la qualité finale de la décision rendue par la juridiction. Ces processus, pris dans la « chaîne de production » juridictionnelle, n'intéressent donc pas seulement, et de manière extérieure, la manière dont est prise la décision juridictionnelle, mais bien le fond même de cette décision. Il est possible d'évoquer à titre d'exemple l'affectation d'une affaire relevant d'une matière à un rapporteur spécialisé dans cette matière ; l'organisation de la séance d'instruction ; la diffusion de la jurisprudence en interne, à la fois au sein de la juridiction et entre juridictions dans un souci de cohérence de la jurisprudence.

Les réformes des processus peuvent en outre produire leurs effets sur le double visage de la performance, qualitative et quantitative. Certains processus servent la qualité même s'ils n'ont pas prioritairement été développés dans ce but. Leur objectif est avant tout organisationnel, ou attaché à des exigences procédurales mais ils sont, dans une certaine mesure, les instruments de la qualité car ils servent un fonctionnement rapide et efficace de la justice. L'idée selon laquelle il ne saurait y avoir de « bonnes » décisions sans bonne administration de la justice trouve ici confirmation¹⁷³. Enfin, certains processus semblent directement et spécifiquement mis en place en faveur de l'amélioration de la qualité. Le processus est alors « levier » de qualité, marqueur d'une démarche volontariste, dans une visée de perfectionnement où la performance n'est pas seulement tournée vers une logique « productiviste » mais également vers une recherche de perfectionnement du service rendu au justiciable. Les processus tendant à une meilleure accessibilité de la justice peuvent, par exemple, trouver place ici.

S'il varie en intensité et en portée, l'impact qualitatif de la réforme des processus porte principalement sur l'accessibilité de la justice ; la rapidité ; le respect du contradictoire et l'impartialité ; la qualité de la décision rendue.

Le lien entre processus et qualité est cependant parfois perturbé. Cette perturbation procède de deux facteurs. Le premier tient au caractère protéiforme du contenu de l'exigence de la qualité, notion aux composantes multiples qui peuvent entrer en conflit. Le second tient au caractère subjectif de l'exigence de qualité. En effet, celle-ci pourra être appréhendée de manière différente selon les acteurs de la justice et ses destinataires.

Certains processus peuvent être accusés de receler des effets pervers, notamment ceux tendant à améliorer la rapidité de la justice administrative dans l'optique de performance. L'utilisation des ordonnances (R. 122-12 CJA ; R-222-1 CJA) par le juge administratif est ainsi parfois mal perçue par le justiciable : la réponse est rapide, mais elle peut donner l'impression d'une justice expéditive. Ne comportant pas d'explications, elle nuit par ailleurs aux efforts entrepris en termes d'accessibilité à la justice. C'est aussi le cas du processus lié à la mise en œuvre

¹⁷² CEDH, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c. France*, Requête n° 54984/09.

¹⁷³ *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice* (L. CADIET, J.-P. JEAN ; H. PAULIAT, dir.), IRJS Ed., 2014, 225 p.

de la dispense des conclusions du rapporteur public dans les affaires ne soulevant pas de nouvelles questions de droit¹⁷⁴. Il est présenté comme permettant une amélioration de la qualité du travail sur les dossiers non dispensés. Mais il peut aussi être vu comme un facteur d'amointrissement de la qualité du travail sur les dossiers dispensés.

Le processus offre ainsi une grille d'analyse à travers laquelle apparaît très clairement le fossé existant parfois entre la qualité telle que voulue par la juridiction ou par ceux qui l'évaluent, et celle perçue par le justiciable. Ce conflit trouve une illustration au travers des interrogations générées par la place du rapporteur public dans le procès, au regard notamment du principe d'égalité des armes. Son mode de travail, et la manière dont il incarne le travail collégial, qui sont des vecteurs de qualité, ont pu être perçus de manière négative par le justiciable. C'est ainsi que, tirant les conséquences de la jurisprudence européenne¹⁷⁵, le décret du 7 janvier 2009 prévoit que le rapporteur public n'assiste pas au délibéré devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (art. 732-2 CJA). Sans qu'il puisse y prendre part, il peut cependant assister au délibéré devant le Conseil d'État, à moins que les parties le refusent (art. R.733-3 CJA).

B. Les multiples niveaux des processus améliorés

Sans détailler les multiples adaptations de processus que la jurisprudence du Conseil d'Etat a pu encourager, ou les projets de juridiction adoptés, il est possible de distinguer plusieurs points nodaux sur lesquels des refontes des processus peuvent alors exercer leur double effet, quantitatif et qualitatif. Le processus, en effet, se déploie en plusieurs étapes chronologiques : information sur la justice administrative ; enregistrement d'une affaire ; affectation de l'affaire ; instruction de l'affaire ; traitement de l'affaire (phase de travail avant l'audience) ; jugement de l'affaire.

Chacune de ces étapes englobe plusieurs processus dont les finalités générales diffèrent. Au stade de l'enregistrement, les processus visent ainsi avant tout à la mise en état de l'affaire, tandis qu'au niveau de l'affectation de l'affaire, ils ressortent de l'organisation interne, de la « bonne marche » du tribunal. Dans le cadre de l'instruction, les processus servent essentiellement le principe du contradictoire. Ceux recensés à l'étape de traitement de l'affaire (clôture, enrôlement) tendent le plus souvent à la maîtrise du temps de l'affaire. Enfin les processus en lien avec le jugement d'une affaire ont des visées variées, relevant pour une part de nécessités d'organisation interne et, pour une autre part, d'une construction optimale de la décision, sur le fond comme sur la forme.

¹⁷⁴ Décret n°2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative.

¹⁷⁵ CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France*.

Le tableau suivant¹⁷⁶ tente de donner une vue générale de l'impact potentiel des processus sur la qualité de la justice, prise en ses différentes facettes :

Type de processus	Objet du processus	Finalité du processus	Dimension de la qualité
En amont de l'enregistrement, informations sur saisine du juge administratif, aide juridictionnelle, <i>etc.</i> (v. fiches pratiques sur sites juridictions) + formulaire type en matière de requêtes pour contentieux sociaux		- Information du requérant potentiel	- Accessibilité de la justice
1. Processus en lien avec l'enregistrement d'une affaire	1.1. Vérification de la compétence du JA et au sein de l'OJA	- Mise en état d'une affaire, Ordonnances (R. 222-1, R. 351-3)	- Rapidité et accessibilité de la justice
	1.2. Vérification de la recevabilité Causes d'irrecevabilité non régularisables et régularisables → Demandes de régularisation	- Mise en état d'une affaire, Ordonnances (R. 222-1)	- Rapidité et accessibilité de la justice
	1.3. Détermination des personnes à qui la requête doit être communiquée (défendeurs, appel en cause – CPAM...)	- Mise en état d'une affaire	- Contradictoire
	1.4. Information donnée au requérant avec accusé de réception de la requête, sauf si l'affaire est traitée par ordonnance	- Information du requérant	- Accessibilité de la justice

¹⁷⁶ Tableau réalisé par C. Boyer-Capelle et D. Labouysse.

<p>2. Processus en lien avec l'affectation d'une affaire</p>	<p>1.1. Répartition des dossiers entre les chambres – Organisation de la répartition reposant sur un équilibre (matières, types d'affaires, critère géographique...)</p> <p>1.2. Affectation d'une affaire à une chambre, sur la base de la répartition décidée, laquelle peut être perturbée par l'incompatibilité d'un magistrat</p> <p>1.3. Affectation à un magistrat - Equilibre du stock du magistrat et équilibre du stock entre magistrats – Impartialité du magistrat (incompatibilité) – Eventuellement, spécialisation du magistrat</p>	<p>- Organisation interne</p> <p>- Organisation interne</p> <p>- Organisation interne, respect impartialité</p> <p>Si spécialisation : qualité de la décision rendue</p>	<p>- Peu d'incidence directe</p> <p>- Peu d'incidence directe</p> <p>- Impartialité</p> <p>- Qualité de la décision rendue</p>
<p>3. Processus en lien avec l'instruction d'une affaire</p>	<p>3.1. Détermination des mémoires et pièces à communiquer</p> <p>3.2. Détermination des mesures à prendre (demande de régularisation, moyens d'ordre public, demande de pièces, mise en demeure...)</p> <p>3.3. Au cours de l'instruction, suivi de la procédure via l'application Sagace ou par « Télérecours »</p>	<p>- Contradictoire</p> <p>- Contradictoire, éclairage du juge sur l'affaire</p> <p>- Information du requérant</p>	<p>- Contradictoire</p> <p>- Contradictoire, qualité de la décision rendue</p> <p>- Accessibilité de la justice</p>

<p>4. Processus en lien avec le traitement d'une affaire</p>	<p>4.1. Détermination de la clôture de l'instruction (choix du dispositif)</p> <p>4.2. Enrôlement d'une affaire (ancienneté d'une affaire - équilibre du rôle)</p> <p>4.3. Mise en œuvre de la collégialité – Organisation du travail entre magistrats sur une affaire, qu'elle relève de la formation collégiale ou du JU = Relations entre rapporteur, réviseur et rapporteur public + séance d'instruction</p> <p>4.4. Mise en œuvre de la dispense</p> <p>4.5. Recours à l'aide à la décision (assistants de justice, assistants du contentieux, greffiers, stagiaires)</p> <p>4.6. Diffusion des décisions extérieures à la juridiction (jurisprudence)</p>	<p>- Maîtrise du temps de l'affaire</p> <p>- Organisation interne - Rapidité</p> <p>- Qualité de la décision - Gestion du temps du rapporteur public / Traitement différencié en adéquation avec la difficulté du dossier</p> <p>- Traitement différencié en adéquation avec la difficulté du dossier</p> <p>- Qualité de la décision</p>	<p>- Rapidité de la justice</p> <p>- Rapidité de la justice</p> <p>- Qualité de la décision</p> <p>- Amélioration de la qualité du travail sur les dossiers non dispensés</p> <p>- Rapidité de la justice</p> <p>- Qualité de la décision</p>
--	--	---	---

<p>5. Processus en lien avec le jugement d'une affaire</p>	<p>5.1. Organisation d'une audience = Répartition des affaires par tranche horaire + Ordre de passage des affaires au sein d'une tranche horaire déterminée</p> <p>5.2. Sur le déroulement de l'audience, pratique variable quant à une information sur la conduite de l'audience</p> <p>5.3. Organisation du délibéré (fin de la présence au délibéré du rapporteur public)</p> <p>5.4. Lecture(s) et signature(s)</p> <p>5.5. Diffusion des décisions de justice</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diffusion des décisions internes à la juridiction - Diffusion de décisions extérieures à la juridiction (décisions rendues à la suite de l'exercice d'une voie de recours) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation interne - Information des parties - Organisation interne - Re-vérification, correction formelle - Cohérence des décisions - Qualité de la procédure et de la décision 	<ul style="list-style-type: none"> - Peu d'incidence directe - Accessibilité de la justice - Peu d'incidence directe - Qualité de la décision - Qualité de la décision - Qualité de la procédure et de la décision
--	--	---	--

§2. Les aménagements organisationnels et procéduraux

Les leviers d'amélioration de la qualité voulue par la juridiction administrative consistent le plus souvent en des aménagements organisationnels (A) et procéduraux (B).

A. Les aménagements organisationnels

Divers aménagements peuvent être mis au compte des améliorations voulues par la justice administrative en la matière. Ainsi le site du Conseil d'Etat précise-t-il à propos du décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, réformant les conditions d'exercice des fonctions consultatives du Conseil et consacrant en droit la séparation de fait de ses fonctions consultatives et de ses attributions juridictionnelles, qu'il « traduit les premiers effets concrets des réformes voulues et engagées par Jean-Marc Sauvé peu après sa nomination comme vice-président du Conseil d'Etat »¹⁷⁷. Si la CEDH n'a pas souhaité condamner sur son

¹⁷⁷ <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Adaptation-des-procedures-internes-du-Conseil-d-Etat>

principe même la double activité du Conseil d'Etat français¹⁷⁸, ce décret est venu, d'une certaine manière, répondre aux critiques persistant à propos de l'indépendance des conseillers d'Etat eu égard à cette organisation hybride.

C'est dans la même perspective de réponse aux critiques connues par le monde judiciaire en matière de déontologie¹⁷⁹ que la justice administrative a souhaité créer un Collège de déontologie de la juridiction administrative. Cette création est intervenue dans le contexte d'une préconisation du Conseil de l'Europe dès l'an 2000 d'adoption de codes nationaux de conduite pour les agents publics¹⁸⁰. De même que le Conseil Supérieur de la Magistrature a élaboré, à l'attention des juges judiciaires, et à la demande du législateur, le Conseil d'Etat a souhaité l'élaboration d'une charte de déontologie¹⁸¹ commune à l'ensemble des membres de la juridiction administrative, qui comporte une vocation essentiellement préventive : elle vise en effet à « éviter les manquements aux règles déontologiques, non à les sanctionner »¹⁸². Mais la justice administrative a fait en outre preuve d'une innovation et d'une ambition importantes : le collège de déontologie de la juridiction administrative peut en effet être saisi par tout membre de la juridiction administrative, son autorité hiérarchique, mais également s'autosaisir, afin de contrôler effectivement l'application des principes d'indépendance et d'impartialité dans l'ordre administratif.

Autre signe de la libre adoption, par les juridictions administratives, de mesures à même de renforcer la qualité de leur activité, une stratégie de communication globale, visant à la fois une meilleure connaissance des juridictions par les justiciables et l'enrichissement des contenus disponibles, s'est progressivement développée. Ainsi une direction de la communication a été récemment créée au sein du Conseil d'Etat, qui appuie également les opérations de communication menées par les Tribunaux et Cours.

L'accueil des justiciables, dans ses divers aspects, est aussi un levier important dans l'activation duquel les greffiers jouent un rôle important. L'ensemble des personnels des juridictions se trouvent investis dans cet objectif de meilleur accueil du public, tant physique, téléphonique qu'épistolaire. Par exemple, le projet de juridiction du TA de Melun se fixe pour objectif de renforcer les équipes affectées à l'accueil du public, d'éviter les appels inutiles en enrichissant le contenu d'un site internet refondu, d'assurer la fiabilité des réponses apportées oralement par la formalisation de la nature et l'étendue des indications qui peuvent être données, et de simplifier les courriers adressés aux justiciables souvent davantage perdus qu'informés par des lettres formellement trop denses et substantiellement trop complexes.

¹⁷⁸ CEDH, 9 novembre 2006, *Sacilor-Lormines c/ France*, RFDA 2007. 342, étude J.-L. Autin et F. Sudre ; JCP Adm. 2007. 1. 2002, note D. Szymczak.

¹⁷⁹ C. Foulquier, « L'indépendance de la justice : une notion indépendante ? », in *L'indépendance de la justice*, Actes de la journée d'études du 19 novembre 2010, Presses universitaires de Sceaux, novembre 2011, pp. 33-46.

¹⁸⁰ Recommandation n° R(2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur les codes de conduite pour les agents publics

¹⁸¹ http://www.conseil-etat.fr/content/download/2391/7201/version/1/file/mep_charte_deontologie_web.pdf

¹⁸² O. MAMOUDY, « Les avis et recommandations du collège de déontologie de la juridiction administrative », *RFDA* 2015, p. 368.

B. Les aménagements liés au procès

Les innovations en matière d'amélioration de la qualité du procès sont principalement développées dans des groupes de travail au sein des juridictions. Plusieurs groupes de travail au sein du Conseil d'Etat¹⁸³ se sont ainsi consacré aux voies d'optimisation qualitative de l'activité juridictionnelle, les autres juridictions ayant pu prolonger ses travaux par leurs propres groupes de travail. Un groupe de travail présidé par Philippe Martin a ainsi été mis en place en 2012 sur la rédaction des décisions.

L'expérimentation apparaît dans ce contexte comme un procédé régulièrement mis en œuvre par la justice administrative de manière à tester certaines réformes procédurales avant leur généralisation. Il en est notamment ainsi en matière d'amélioration de la rédaction des décisions. Un comité d'évaluation a été mis en place : constitué de conseillers d'Etat, d'avocats, d'administrations et de justiciables, il a instauré à la suite de la mise en place de l'expérimentation, dans les 1^{ère}, 3^e, 9^e et 10^e sous-sections du Conseil d'Etat, mais aussi dans certaines cours administratives d'appel et certains tribunaux administratifs de la rédaction des décisions au style direct. La suppression des « considérants » et de la phrase unique, l'abandon d'un style jugé trop désuet, doivent rendre les décisions plus intelligibles pour le justiciable, premier destinataire de l'activité juridictionnelle¹⁸⁴. La mise en œuvre de l'application Télérecours a également fait l'objet d'une expérimentation assez longue puisqu'elle a débuté en 2005 au sein de la section du contentieux du Conseil d'Etat pour être généralisée à l'ensemble des juridictions administratives en décembre 2013¹⁸⁵.

Dans la perspective des aménagements ayant un impact direct sur la qualité des décisions rendues, on peut également mentionner l'introduction de la dispense du rapporteur public (R. 732-1-1 du CJA)¹⁸⁶. Cette réforme a en effet suscité d'importantes craintes quant ses conséquences en termes de qualité des décisions rendues en dehors de l'intervention du rapporteur public. Le CJA a néanmoins prévu que sa présence n'est pas systématiquement supprimée : le président de la formation de jugement a ainsi un pouvoir d'appréciation, décidant au cas par cas, sur proposition du rapporteur public, s'il y a lieu ou non d'en maintenir l'intervention – ainsi par exemple des hypothèses où la question de droit a déjà été tranchée et où l'affaire se résume à des discussions de faits. On peut néanmoins regretter qu'en la matière le procédé de l'expérimentation n'ait pas été choisi, de même qu'aucune évaluation des effets de la suppression n'ait été engagée de manière à connaître l'impact de cet aménagement. On constate ici toute l'ambiguïté des réformes procédurales, qui comme en matière de processus, se trouvent prises en tenaille entre les deux

¹⁸³ Parmi les réponses obtenues, 7 chambres de 2 CAA (Paris, Nancy) et 5 TA (Paris, Poitiers, Lyon, Besançon, Cergy) ; **Annexe 2**.

¹⁸⁴ Rapport du groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative, présidé par le Conseiller d'Etat Philippe Martin, remis au Vice-Président en mai 2012 ; R. GRAND, « Considérant qu'il importe de rendre les décisions du juge administratif plus accessibles », *AJDA* 2012, p 976 ; F. MALHIÈRE, « Rédaction des décisions de la juridiction administrative : « le changement, c'est maintenant ? », *GP* 2012, n° 285, p 9 ; D. PEANO, « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA* 2011, p 612 ; l'auteur ayant, deux ans plus tard, rendu un désormais célèbre « hommage aux considérants disparus » ; J.-C. DUCHON-DORIS, « Libres propos sur la rédaction des décisions de justice », *AJDA* 2012, p 2264.

¹⁸⁵ Cette application qui permet de communiquer des documents par la procédure électronique n'est ouverte qu'aux avocats, aux administrations et aux organismes de droit privé chargés d'une mission de service public.

¹⁸⁶ Décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative.

objectifs d'efficacité et de qualité qui apparaissent tantôt comme complémentaires, tantôt comme contradictoires.

Le Vice-Président a eu du reste l'occasion de s'exprimer récemment devant la représentation nationale, en tant que chef du Programme 165, et a pu préciser que si les juridictions administratives ont fourni un effort important en matière de productivité, il n'y a plus aucune marge de progression possible, à moyen constant, et alors que le nombre des entrées est à nouveau en augmentation. C'est dans ce contexte qu'il a également annoncé son intention de poursuivre les réformes entreprises en « exploitant de nouveaux leviers pour que le juge administratif remplisse mieux son office »¹⁸⁷. Aussi a-t-il adressé en mars 2015 une lettre de mission au chef de la MIJA qui présidera un nouveau groupe de travail, dont les conclusions devront être rendues le 31 octobre 2015. Partant du postulat que « tous les litiges ne sauraient se régler devant le juge »¹⁸⁸, le Vice-Président a demandé à ce groupe de travail de réfléchir aux moyens de : 1) canaliser le flux des entrées en orientant certains contentieux vers la médiation et la conciliation ; 2) repenser les conditions d'accès au juge, en filtrant les recours devant le juge d'appel, par exemple ; 3), envisager la question du périmètre de l'intérêt à agir dans le contentieux de la légalité ; 4) réexaminer la ligne de partage entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux et enfin 5) étendre les mécanismes de sursis afin de purger les irrégularités vénielles¹⁸⁹.

Si l'analyse des réformes aussi bien managériales qu'organisationnelles et procédurales des juridictions administratives fait apparaître que le cadre budgétaire « lolfien » ne constitue pas un obstacle en tant que tel à la prise en compte de la notion de qualité dans la recherche de performance de la justice administrative, elle en réduit en revanche la démarche et la méthodologie.

¹⁸⁷ Journée d'études organisée par l'IRENEE et la CAA Nancy du 3 avril 2015 « L'intérêt à agir devant le juge administratif ».

¹⁸⁸ D'autres améliorations pourraient venir de la mise en place de plus nombreux recours administratifs préalables, en tenant compte du fait que la saisine systématique du juge n'est pas toujours le moyen le plus adapté. Conseil d'Etat, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, Etudes du Conseil d'Etat, Documentation française, 2008. Voir Philip M. Langbroek, Anoeska Buijze and Milan Remac, *Designing Administrative Pre-Trial Proceedings : A Comparative Study of Administrative Legal Protection in England and Wales, France, Germany and the Netherlands with a View to Developing Administrative Pre-Trial Procedures*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2013.

¹⁸⁹ Discours du Vice-Président devant les chefs de juridictions, en mars 2015, disponible sur le site du CE.

Titre II. Des démarches et des outils de la qualité de la justice administrative à parfaire

La mise en œuvre d'une véritable politique ou démarche de qualité s'appréhende en principe en deux étapes : d'abord, l'élaboration d'un axe stratégique de qualité, ensuite, celle des modalités d'implantation de cet axe. Ainsi que nous avons pu le constater, la loi de finances et l'évaluation du Programme 165 relatif aux performances attendues des juridictions administratives par le législateur ne sont pas de nature à produire cet axe stratégique nécessaire pour guider une démarche qualitative de la justice administrative. En revanche, les projets de section du contentieux pour le CE et les projets de juridiction pour les autres juridictions, que nous avons pu consulter, intègrent des dimensions beaucoup plus larges que la seule productivité des magistrats et constituent l'occasion pour les juridictions de prendre conscience des mesures qui peuvent conduire à un perfectionnement de leur juridiction, que ce soit en termes d'accueil des justiciables, des avocats, ou encore en termes d'amélioration de leur relation avec eux. Ils peuvent être identifiés comme des outils aptes à définir une stratégie de qualité, même si comme on l'a vu également, il n'existe aucune obligation des juridictions en la matière (Chapitre I). Les projets de juridiction peuvent constituer ainsi des outils de la démarche de qualité, mais il en existe d'autres qui pourraient également être développés ou intégrés (Chapitre II).

Chapitre I. Les démarches de qualité

Les processus actuels de définition des stratégies qualitatives (Section I) ne sont pas exempts d'imperfections (Section II).

Section I. Vers la mise en place de démarches de qualité

L'ensemble des niveaux de la justice administrative est engagé dans le processus de définition de démarches de qualité, quels que soient l'étendue et la pertinence des objectifs définis (§2). Plusieurs initiatives se développent en ce sens (§1).

§1. Les initiatives

Prolongeant les travaux fournis par les groupes de travail réunis le plus souvent au sein du Conseil d'Etat, les juridictions définissent des stratégies qualitatives qui complètent l'impulsion donnée par leur gestionnaire¹⁹⁰. Ces stratégies locales sont définies soit dans le cadre des projets de juridiction, soit dans le cadre de réunions internes, peu formelles.

Ainsi qu'il ressort de nos études de terrain, en effet, deux juridictions au moins¹⁹¹ mettent en œuvre, par exemple, une démarche de qualité de la décision – dans le cadre de leur projet de

¹⁹⁰ J.-P. JEAN et H. PAULIAT, « *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité* », *Recueil Dalloz*, 2005, n°9, p. 598.

¹⁹¹ Parmi celles ayant répondu à nos questionnaires.

juridiction. Pour les autres juridictions, cette démarche qualitative naît de la pratique même des magistrats, ainsi que nos entretiens ont pu le révéler, sans qu'elle ne soit nécessairement concertée : elle naît d'échanges informels au sein de chaque chambre, des séances d'instruction, des délibérés. Avoir pour perspective méthodologique la qualité de la justice doit aller de soi pour les magistrats, même si les débats récents liés à l'émergence de cette notion ont conduit certains magistrats à se remettre en question, ainsi qu'ils ont pu nous le confier.

Il s'agit moins dès lors de la définition d'une stratégie que de la mise en place d'actions orientées vers l'amélioration de la qualité. Qu'elle soit mise en œuvre de façon « officielle » ou « officieuse », les juridictions interrogées travaillent particulièrement sur le délai raisonnable de jugement, qui constitue le critère le plus régulièrement cité, la qualité du raisonnement et la qualité de la compréhension de la décision et du fonctionnement de la juridiction par les justiciables. Ainsi, les juridictions administratives tendent à développer des pratiques qui dénotent la préoccupation latente de la qualité sans qu'elles relèvent explicitement d'une politique affichée.

Il est intéressant de mentionner dans cette perspective les modalités d'évaluation des magistrats administratifs français qui ne paraissent pas toujours tenir compte de façon suffisante des multiples dimensions de la qualité de la justice administrative telles qu'elles sont exprimées. Ces modalités ont pourtant évolué, passant d'une notation chiffrée, sur un total de 20, à partir de quatre critères (connaissances professionnelles, culture générale, efficacité, sens du service public) à une formule beaucoup plus complète qui détaille les différentes qualités professionnelles et juridiques attendues d'un magistrat administratif¹⁹². Quatre groupes d'aptitudes et de compétences donnent lieu aujourd'hui à une appréciation : - les aptitudes à l'exercice des fonctions juridictionnelles, qui conduisent à apprécier l'étendue et la précision des connaissances, le sens de l'application du droit, la qualité de l'expression écrite et orale, le sens de la collégialité et la capacité de décider ; - les aptitudes professionnelles générales, c'est-à-dire, la compréhension du contexte de l'activité professionnelle, l'aptitude au changement, le respect de l'organisation collective du travail, l'autonomie et le sens de l'organisation ; - la manière de servir : l'efficacité et la puissance de travail, le sens du service public, l'implication dans le fonctionnement général de la juridiction, les qualités relationnelles au sein et à l'extérieur de la juridiction ; - les aptitudes à l'exercice des fonctions d'encadrement : capacités d'écoute et d'animation, sens de l'organisation et de la gestion, capacités d'anticipation et de proposition, exercice de l'autorité, relations publiques.

Les aptitudes et les compétences donnent lieu à une appréciation en fonction de 5 niveaux, du niveau 1 où la marge de progression est la plus importante au niveau 5 où l'optimum est considéré comme atteint. Le chef de juridiction porte ensuite une appréciation littérale sur l'activité du magistrat, qui n'est plus assortie d'une note chiffrée, comme cela a été le cas longtemps. Le non-respect des objectifs peut être sanctionné par la diminution du montant des primes versées¹⁹³.

Les critères de cette évaluation individuelle donnent une idée intéressante de ce qui est attendu du magistrat afin qu'il contribue à une justice administrative de qualité, même si les critères se révèlent très imprécis. Ils renvoient à la qualité de l'organisation de la juridiction dont le juge est membre, à la qualité des décisions de justice qui doivent être conformes au droit en

¹⁹² D. Giltard, *op. cit.*

¹⁹³ *Ibid.*

vigueur¹⁹⁴ et bien écrites, et de manière indirecte, il semble être fait référence à la qualité de la relation entre le magistrat et les justiciables au travers des « qualités relationnelles ». Un ensemble de critères ne sont pas néanmoins pris en compte et évalués. Ainsi certains magistrats ont-ils pu donner pour exemple la manière dont ils gèrent les audiences, et du fait qu'en cas de défaillance, aucune conséquence ne puisse être tirée.

Les critiques sont en effet nombreuses vis-à-vis de cette évaluation. Tout comme celle des juridictions, l'évaluation des magistrats laisse la place à une grande part d'incertitude et d'arbitraire ; il n'y a pas en outre d'uniformisation des pratiques. Le séminaire du 30 novembre 2009, sous l'égide de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe), portant sur le thème de l'évaluation des juges dans les différents pays membres, n'avait pas conclu à la pertinence de l'évaluation individuelle comme outil d'amélioration de la qualité de la justice, et *a minima* de celle du magistrat : « A l'issue de la journée d'études, il y avait un consensus général sur le constat que l'évaluation n'apporte guère de plus-value en ce qui concerne la promotion de la qualité des magistrats »¹⁹⁵.

§2. L'appropriation par les juridictions

De nombreux efforts sont consacrés à l'amélioration de la qualité, mais selon des processus institutionnels relativement variés et informels. La définition d'une stratégie globale cohérente n'est pas nécessairement soumise à la centralisation de ses processus de définition : la juxtaposition de stratégies créées de manière indépendante au gré des particularités de situation n'empêche pas en soi une forme de standardisation des meilleurs pratiques, s'il est ménagé un espace de partage des outils développés empiriquement. La méthode tendant au développement d'outils qualitatifs efficaces peut ne pas être déductive ; mais pour être pertinente, elle doit, si elle est inductive, permettre une réelle dynamique d'échanges. Telle est la manière de faire dans les pays du nord de l'Europe, où la confrontation des expériences, leur prolongement critique par des analyses tendant à leur optimisation, peut conduire à la définition de stratégies qualitatives non originellement définies *a priori*¹⁹⁶.

Les orientations qualitatives déterminées par les juridictions administratives excédant le seul cadre du Programme 165 se sont progressivement définies, par les travaux du Conseil d'Etat, leur déclinaison par les juridictions, et le cadre défini par la MIJA.

Les critères testés par les référentiels de la MIJA couvrent de nombreux aspects de la qualité de la justice. Les quatre blocs qu'ils forment portent en effet sur le management, l'activité

¹⁹⁴ Selon B. Frydman, l'exactitude juridique est une composante de la qualité de la justice. Voir « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in *La qualité des décisions de justice*, Etudes réunies par P. Mbongo, Colloque à Poitiers des 8 et 9 mars 2007, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>

¹⁹⁵ G. Ravarani, « Efficacité et qualité de la justice », *seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes »*, 28 mai 2013, Paris, www.juradmin.eu, p. 16. Ce haut magistrat raconte notamment qu'« En Allemagne, où l'évaluation est obligatoire et donne lieu à un contentieux nourri – et bien stérile – devant les tribunaux administratifs, les évaluateurs se sont dotés d'un vocabulaire spécifique et ésotérique, une espèce de "new-speak", pour formuler les évaluations (ainsi, "bemüht sich" – se donne de la peine – désigne une insuffisance du magistrat) destinées à éviter les recours contentieux».

¹⁹⁶ Ainsi qu'il ressort par exemple des précisions apportées par Ph. Langbroek à propos des Pays-Bas ; Annexe 2.

contentieuse, la gestion de la juridiction et les rapports entre la juridiction et les justiciables, dont ils déclinent ensuite les différents aspects. En permettant de contrôler la bonne activité des juridictions, les référentiels couvrent ainsi un panorama particulièrement large des différents aspects de la notion de qualité.

Chacune des juridictions interrogées, et ayant répondu au questionnaire¹⁹⁷, a mis en œuvre des initiatives relatives à la prise en compte de la qualité, formalisées soit par des formulaires des requêtes (contentieux sociaux), soit par les projets de juridiction (non rendus publics), soit enfin par des fiches pratiques destinées à un usage purement interne (fiches mises à disposition du greffe et des personnels d'aide à la décision sur le site intranet de la juridiction).

S'agissant du premier point, les réponses à un questionnaire soulignent que la qualité de l'accueil des justiciables est une préoccupation constante, celle-ci se concrétisant dès la phase de communication de la requête au défendeur, les parties étant informées de la date prévisionnelle de l'audience à laquelle leur affaire sera enrôlée.

Les réponses aux questionnaires mettent ainsi en exergue l'idée selon laquelle l'information des justiciables sur le déroulement de l'audience et sur le rôle respectif des différents membres de la formation de jugement est essentielle. En ce sens, les juridictions mettent à disposition des justiciables des brochures explicatives sur la juridiction administrative en général et sur le déroulement des audiences en particulier.

Dans le cadre de la Charte Marianne, deux des juridictions interrogées indiquent qu'une urne ou boîte à idées a été installée à l'accueil de la juridiction, afin de recueillir les suggestions et les remarques des avocats et des justiciables.

Ainsi, beaucoup d'outils visant la mesure de la qualité sont définis, de manière diffuse, dans l'ensemble de la juridiction.

Section II. Les limites de telles démarches

Les mesures qualitatives peuvent ne pas faire l'objet de suivis systématiques (§1) et vont induire un certain nombre d'effets néfastes inattendus (§2).

§1. Les limites liées à des outils de suivi insuffisants

Définis de manière diffuse dans l'ensemble du système de l'administration de la justice, consistant davantage en la juxtaposition de mesures qu'en une réelle stratégie¹⁹⁸, les facteurs d'amélioration de la qualité de la justice administrative actuellement mis en œuvre rendent difficile l'établissement d'un bilan qualitatif.

En effet, la disparité des mesures prises par les juridictions complexifie les comparaisons. Même si des tendances se dégagent quant aux leviers de performance qualitative, l'efficacité des mesures prises est particulièrement délicate à évaluer. Il en est ainsi de l'évaluation de l'intérêt de la dispense de conclusions : ne faisant pas l'objet d'évaluations ou d'études précises, l'intérêt du

¹⁹⁷ Annexe 2.

¹⁹⁸ Avec pour conséquence potentielle la disparité qualitative entre les juridictions.

dispositif en termes, par exemple, de plus-value pour les dossiers non dispensés ou de développement de l'oralité, est difficilement qualifiable. Le double risque que font courir ensemble l'éclatement organique de la définition des mesures qualitatives et le primat des objectifs quantitatifs : d'une part l'hypertrophie des mesures visant une amélioration qualitative, et d'autre part l'incapacité de hiérarchisation entre les mesures qualitatives plus ou moins efficaces.

Aussi conviendrait-il en premier lieu de permettre un réel suivi des mesures déjà prises, afin d'évaluer leur impact respectif, pour ensuite harmoniser ces mesures prises par les diverses juridictions dans le même objectif d'augmenter la qualité générale de l'ensemble du système¹⁹⁹.

§2. Les limites liées au principe de l'indépendance des magistrats

Les politiques qualitatives peuvent avoir une influence néfaste sur l'indépendance des magistrats, dont les jurisprudences européenne et nationale rappellent continûment l'importance²⁰⁰. S'ajoutant aux politiques de performance quantitative insistant sur l'efficacité des magistrats au détriment parfois d'une liberté d'action pourtant nécessaire à l'accomplissement de leur office²⁰¹, les politiques qualitatives peuvent également porter atteinte à l'indépendance des magistrats. Ainsi le rapport « Mieux administrer la Justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger » faisait-il état des craintes d'un magistrat néerlandais quant au respect de son indépendance d'action, non pas tant du fait de la course à la productivité des politiques quantitatives, mais de la pression uniformisante des politiques qualitatives²⁰².

Toutefois de simples référentiels sur la qualité constituent-ils des intrusions dans l'activité juridictionnelle, contraires au principe d'indépendance des magistrats ? Il n'existe pas de référentiel au sens de l'expérience américaine ou néerlandaise, qu'il s'agisse des *Trial Court Performance Standards* ou du *Rechtspraak* qui rappelons-le ne font qu'affirmer les standards essentiels de qualité attendue ou voulue de la justice. Tout dépend certainement de la procédure d'élaboration et d'adoption de ces standards qui doit être respectueuse d'une certaine forme de collégialité. L'expérience des Pays-Bas est à cet égard très intéressante dans la mesure où les standards issus du Conseil pour la justice se sont vus détrônés par les référentiels issus de comités nationaux de juges qui se sont créés de manière spontanée, et sont en outre spécialisés²⁰³. Cette observation de l'absence de référence en matière de qualité de la justice administrative en France constitue en tout cas un paradoxe eu égard aux grands nombres de discours sur la qualité de la justice administrative de ses instances représentatives.

¹⁹⁹ Voir *supra* ; W. EDWARDS DEMING, *Hors de la crise*, Economica, 2002.

²⁰⁰ CEDH, 15 octobre 2009, *Micallef c/ Malte*.

²⁰¹ J.-P. JEAN J.-P. et H. PAULIAT, « *Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire* », *Recueil Dalloz*, 2005, *spéc.*, p. 2717 ; E. COSTA, « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 2010, p. 1623.

²⁰² A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

²⁰³ Il existe autant de comité qu'il existe de chambres spécialisées au sein des juridictions de droit commun néerlandaises. Voir A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

Chapitre II. Les outils de la qualité

Comme nous avons pu le préciser antérieurement, certains critères de qualité de la justice peuvent se mesurer : la notion de rapidité de la justice est certes « relative », « mais au moins peut-elle être mesurée sans problème »²⁰⁴. C'est d'ailleurs elle que l'on retrouve principalement mesurer au travers de la loi annuelle de finances et décliner au travers des différents projets de juridiction. Mais d'autres outils d'évaluation sont envisageables dans une perspective plus globale de recherche de qualité. Ainsi, aux Etats-Unis, en Angleterre, aux Pays-Bas, les juridictions réalisent des enquêtes auprès des usagers qui peuvent porter sur l'ensemble des standards préalablement évoqués. D'autres méthodes d'évaluation, comme l'intervision²⁰⁵, qui sont tournées vers la performance du magistrat avec une véritable dimension de qualité, et sans l'aspect formel et hiérarchique de l'entretien professionnel, puisqu'il s'agit d'une simple évaluation par un pair à l'initiative du magistrat lui-même, peuvent également être évoqués.

Un travail de délimitation apparaît en effet encore nécessaire concernant les outils de la qualité de la justice administrative. Il conviendrait de les différencier en deux branches : d'un côté, les objectifs et indicateurs de performance de la justice, qu'il convient d'analyser au regard de leur adaptation à une recherche de maintien ou d'amélioration de la qualité de la justice, et d'un autre les instruments de mise en œuvre d'une politique de qualité de la justice. Les outils de la qualité de la justice administrative peuvent en effet être identifiés plus largement et faire l'objet d'une plus grande formalisation, en vue de la mise en œuvre d'une véritable stratégie de qualité de la justice administrative.

Les outils d'ailleurs ne manquent pas au sein des juridictions administratives et recouvrent des éléments qui ne sont nullement retracés dans l'outil gestionnaire que constitue la loi de finances. On peut donner pour exemple les formations auxquelles participent les magistrats, les forums permettant d'organiser des échanges de bonnes pratiques entre collègues qui ont été créés en 2012 sur l'intranet de la justice administrative. Il n'est pas impossible d'imaginer d'ailleurs que le nombre d'inscriptions à des formations soit un jour comptabilisé et évalué par la loi de finances, les projets de juridiction ou l'évaluation individuelle des magistrats. Mais il n'est pas certain non plus que l'évaluation soit pour ces sujets la méthodologie la plus appropriée ni la méthodologie exclusive. Aux outils de renforcement de la qualité de la justice développés dans certaines juridictions et à utiliser plus largement (Section I) s'ajoutent dès lors ceux à créer ou à réformer en profondeur (Section II).

Section I. Les outils à développer

Parmi les outils à développer, ce que l'on pourrait qualifier l'auto-évaluation (§1) et le renforcement de la communication des juridictions (§2) doivent être encouragés.

²⁰⁴ R. NOGUELLOU, Introduction à la seconde table ronde du séminaire « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », *op. cit.*

²⁰⁵ L'intervision ou *peer review* se développe dans de nombreux tribunaux, par exemple aux Pays-Bas. Voir BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (*et al.*), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, *op. cit.*

§1. L'auto-évaluation

Certaines mesures ayant un effet notable sur la qualité de la justice méritent d'être renforcées : ainsi des révisions (A), de l'encadrement des nouveaux magistrats (B) ou de la communication entre acteurs de l'administration de la justice (C).

A. La révision

La qualité des décisions rendues peut être améliorée par la relecture de ces dernières. A cette fin doivent être pleinement utilisés les moyens donnés aux Présidents et Vice-Présidents par le CJA pour se ménager le temps nécessaire à la révision des décisions sur le point d'être rendues. Un travail de révision plus complet peut être facilité par la désignation de juges des référés ou des juges uniques déchargeant partiellement les Présidents ou les Vice-Présidents de ces tâches. On peut ici évoquer une expérience que connaît le tribunal administratif de Rennes qui a désigné un magistrat travaillant exclusivement aux procédures de référé. Cette hypothèse ne se révélerait pas nécessairement adaptée à l'ensemble des juridictions administratives, mais ce système ayant dégagé un relatif consensus au sein du tribunal rennais, il nous a paru important de le mentionner.

La nomination des magistrats pour les fonctions de juge unique peut s'opérer dans le cadre de l'article R. 222-13 du CJA, aux termes duquel le juge unique est soit le Président du Tribunal, soit un « magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller ou ayant une ancienneté minimale de deux ans ». La nomination aux fonctions de juge des référés doit obéir aux conditions fixées à l'article L. 511-1 du CJA²⁰⁶ : « Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller ».

Ainsi, tirer parti de la flexibilité permise par le CJA peut libérer la charge de travail incombant aux Présidents et Vice-Présidents, alors d'autant plus à même de se concentrer sur les tâches de révision des projets de décisions, dans le cadre desquelles leur expérience peut avoir une plus grande valeur ajoutée. Ce sont surtout les tâches managériales qui alourdissent la charge du président de TA.

B. L'encadrement des nouveaux magistrats

L'accompagnement des jeunes magistrats selon les processus de gestion des ressources humaines définis par les directives du Conseil d'Etat permet de favoriser la qualité de leur travail.

Ainsi, tout magistrat de tribunal administratif bénéficie durant les premiers mois suivant la date de sa première affectation, d'une « mi-norme » : il inscrit à chaque audience la moitié du nombre de dossiers qu'il devrait normalement inscrire. Tous les ans, il y a un rappel par note ou circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat sur cette question. Au-delà de cette mi-norme, le

²⁰⁶ "Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'Etat qu'il désigne à cet effet." Article L. 511-1 CJA

degré d'encadrement du jeune magistrat est dépendant de la chambre dans lequel il se trouve, mais une attention particulière demeure portée sur ce point, au sujet duquel le rôle du rapporteur public est déterminant.

Autre facteur facilitant la qualité du travail fourni par les jeunes magistrats : la date d'affectation, autrefois fixée au 1er avril, c'est-à-dire d'emblée dans le circuit des audiences, est désormais fixée au 1er juillet, date leur permettant de mieux préparer leurs premières audiences commençant en septembre.

§2. La communication

La communication concerne les échanges entre magistrats eux-mêmes, entre magistrats et greffiers, et entre les juridictions et l'extérieur.

A. La communication entre magistrats

La communication « informelle » est très importante au sein des juridictions administratives. Un magistrat, même statuant seul, n'est pas un « juge solitaire » dans la mesure où existe une réelle « collégialité de couloirs ».

En outre, des forums qui permettent des échanges entre magistrats sur l'intranet de la justice administrative ont été créés en 2012. Laissés à la disposition des juges, ils ont pour but d'encourager les échanges des bonnes pratiques, des besoins, des suggestions entre magistrats. Les échanges créent naturellement une base de données permettant ensuite des recherches thématiques. La qualité de la justice peut ainsi se renforcer par l'accroissement de la connaissance personnelle et collective, alors fixée sur un support participatif.

Bien que la collégialité soit importante dans la pratique juridictionnelle administrative et que les magistrats aient de ce fait l'occasion fréquente de confronter leurs points de vue, le développement de ce type de média peut permettre d'éviter, par exemple, les oppositions visibles de sens des décisions entre juridictions. L'instauration des forums de professionnels peut ainsi permettre à des magistrats, en plus d'obtenir des informations sur un point précis, de confronter leurs expertises et intentions par la création de la plateforme numérique d'échanges qu'est littéralement un forum web – et dont la fréquentation peut constituer un mode discret de formation continue des magistrats.

Parmi ces forums, il est notamment possible de mentionner ceux traitant de la « Responsabilité hospitalière et de l'indemnisation », du « Contentieux de l'éloignement des étrangers » ouvert à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme du 16 juin 2011 relative à la loi sur l'immigration, ou de celui traitant du « contentieux des marchés publics et autres contrats de la commande publique »²⁰⁷.

²⁰⁷ Il existe en outre deux autres forums non axés sur l'activité contentieuse: un forum « correspondants informatiques » et un forum « travail juridictionnel collaboratif ».

B. La communication entre les magistrats et le greffe

La communication entre magistrats et greffiers doit également être l'objet d'attention : outre les réunions entre les chefs de juridictions et les greffiers en chef, la constitution de lieux d'échanges entre magistrats et greffiers peut augmenter l'efficacité de l'administration de la justice par la coordination de l'activité respective des deux corps.

Les outils numériques ont également fait irruption dans ce type de relations, l'utilisation de la plateforme Télérecours pouvant à cet égard se révéler tantôt bénéfique, tantôt pernicieuse : la transmission des actes et pièces par ce canal est un moyen classique de gain de productivité, mais l'application peut également tendre à devenir un outil de travail en soi, monopolisé par les magistrats, alors qu'il n'a pas été conçu à cette fin²⁰⁸.

C. La communication entre les juridictions et les justiciables

Le développement de la communication entre les juridictions et les justiciables s'avère à la fois la forme de communication la plus nécessaire et la plus délicate. En effet, même si d'importants efforts ont été consacrés, la communication externe des juridictions demeure la principale faiblesse de la justice administrative, dont la compréhension des mécanismes est toujours difficile pour les justiciables. A cet égard, le Syndicat de la Justice Administrative a-t-il fait remarquer en particulier, lors de notre entretien, que le besoin de pédagogie des juridictions administratives est particulièrement prégnant en matière de connaissance des rôles respectifs des différents acteurs du procès administratif et des mécanismes de déroulement de l'audience.

Pour pallier ces insuffisances, la mise à disposition de brochures d'information sur le déroulement de l'audience et du procès administratif, ou l'enrichissement des sites institutionnels, peuvent être des opérations relativement simples et efficaces. En matière de techniques numériques, lorsqu'une affaire est en état d'être jugée, une démarche d'information d'une date prévisible d'audience peut être suivie par les juridictions, à travers un calendrier prévisionnel d'instruction mis en place pour le suivi de dossiers ou contentieux spécifiques. Pour certaines juridictions, cette démarche est ponctuelle ou mise en place à titre expérimental au sein d'un nombre limité de chambres. S'agissant de la CAA de Paris, l'outil « CALI-CALA » permet au greffe de communiquer systématiquement aux parties une date d'audience prévisible approximative dès la phase de communication de la requête. Enfin, il n'existe pas à proprement parler de dispositif de suivi des demandes d'information des justiciables. Les informations sont données par l'agent chargé de l'accueil et les greffes.

L'urne placée à l'accueil dans le cadre de la Charte Marianne permet aux justiciables d'exprimer leur satisfaction ou non sur les informations qui leur sont délivrées et la qualité de l'accueil. Par ailleurs, les justiciables et les avocats qui ne sont pas satisfaits des informations qui leur sont apportées, ou de l'absence d'informations, peuvent écrire au président de la juridiction ou au greffier en chef.

Concernant enfin les avocats, la publication des lettres de jurisprudence par les TA et CAA à destination du public et le soin apporté au degré de réactivité des agents des greffes semblent

²⁰⁸*Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice* (L. CADIET, J.-P. JEAN ; H. PAULIAT, dir.), IRJS Ed., 2014, 225 p.

particulièrement bienvenues. En effet, l'une des critiques récurrentes²⁰⁹ formulées à l'égard de la justice administrative porte sur le manque d'accès aux jugements rendus par les tribunaux administratifs.

Section II. Les outils à intégrer

La formation des magistrats doit devenir un levier majeur de l'amélioration qualitative (§1), tandis que le développement de l'évaluation externe pourrait permettre à la justice administrative d'obtenir une meilleure image (§2).

§1. La relation entre l'évaluation individuelle et la formation des magistrats

Il conviendrait de mieux adapter l'offre de formations aux besoins de leurs bénéficiaires. Même si cette offre s'est diversifiée²¹⁰, il conviendrait notamment de proposer des formations obligatoires par matières, afin d'aborder plus en profondeur des thématiques techniques, dont la maîtrise est un préalable à tout jugement de qualité.

En particulier, des entretiens que nous avons réalisés relèvent le manque de lien entre l'évaluation individuelle des magistrats et les formations qui leur sont proposées. Si le procédé de l'évaluation individuelle a été largement critiqué²¹¹ notamment au fondement de l'atteinte qu'il risque de produire sur l'indépendance des magistrats, sa validation par le Conseil Constitutionnel²¹² a conduit à lui donner une pleine portée. Or l'évaluation individuelle des magistrats semble devoir logiquement se prolonger par la proposition, à ceux dont les besoins ont été constatés au cours de l'évaluation, de formations continues adaptées. Le constat de l'absence de proposition de telles formations nourrit ainsi un nouveau type de critiques contre l'évaluation individuelle, considérée non plus uniquement dans son principe même²¹³, mais dans sa faible incidence pratique – autrement que son éventuelle incidence néfaste sur les primes des magistrats évalués²¹⁴.

Enfin, les formations continues doivent mieux s'adapter aux contraintes des magistrats, dont la charge de travail empêche souvent de tirer un réel bénéfice des formations qui leur sont le cas échéant proposées : en effet, eu égard à la pression liée à l'atteinte des objectifs quantitatifs, il est souvent difficile pour les magistrats de se rendre aux formations – peu de ressources étant par ailleurs disponibles pour organiser des formations *in situ*. Ainsi, le suivi d'une formation par un

²⁰⁹ Formulée tant par les avocats que par un nombre important d'enseignants-chercheurs.

²¹⁰ Le nouveau centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) a permis de doubler la capacité d'accueil de stagiaires dans des locaux appropriés et plus spacieux et de poursuivre le développement de son offre de formation. En effet, le CFJA est chargé de la formation initiale des magistrats administratifs mais également de la formation continue des membres du Conseil d'État, de plus de 1000 magistrats administratifs, et de plus de 2000 agents de greffe et agents du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile.

²¹¹ J.-P. JEAN, et H. PAULIAT, « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », *Recueil Dalloz*, 2005, *spéc.*, p. 2717.

²¹² Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992.

²¹³ Qui perdure cependant : E. COSTA, « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 2010, p. 1623.

²¹⁴ Voir également *supra*.

rapporteur donne lieu à la décharge d'un dossier dans la limite de deux par an, mais les rapporteurs publics ne peuvent pas obtenir de décharge, sauf à entrer dans le système de la dispense.

A titre de comparaison de bonnes pratiques, on peut évoquer certaines expériences étrangères, telles celles des Pays-Bas²¹⁵, qui ne pratiquent pas l'évaluation individuelle des magistrats par leurs chefs de juridiction ou leur chef de section mais qui en revanche n'hésitent pas à la pratiquer entre pairs. Ce procédé connu sous le nom de *peer review* pourrait constituer un palliatif ou un complément aux formations nécessaires à l'amélioration de l'activité des magistrats administratifs. Ce mécanisme, appelé aussi parfois «*intervision*», est connu de la justice judiciaire²¹⁶.

C'est un dispositif qui peut sembler n'avoir de prime abord qu'une portée limitée pour la justice administrative, dans la mesure où une grande partie des formations de jugement se déroule en collégialité, à la différence du juge judiciaire, mais l'intervision présente l'intérêt de constituer une évaluation voulue de la part du magistrat, puisqu'il est celui qui en prend l'initiative. Si l'on peut penser qu'un magistrat administratif est en mesure d'évoquer avec l'un de ces collègues des difficultés qu'il aura remarquées dans sa pratique (un débit de lecture des conclusions trop rapide, par exemple), osera-t-il vraiment le faire ? Au demeurant, il ne pourra en être de même dans les contentieux où le juge administratif juge seul et où l'interactivité, c'est-à-dire la relation directe avec les justiciables se trouve inévitablement en question.

§2. L'évaluation externe

L'expérience étrangère est ici un facteur de proposition d'évolution dans la perspective d'une approche plus globale de la qualité de la justice administrative. Né à la même période que l'intervision, au début des années 2000, du besoin des juridictions néerlandaises qui avaient spontanément tenté d'améliorer la qualité de leurs services mais qui ne parvenaient pas à faire reconnaître la valeur de leurs efforts et présentaient le besoin de renforcer la cohésion des standards partagés de qualité, le système *Rechtspraak* a été consacré comme «*un système qualité commun supervisant l'organisation judiciaire pratiqué par tous les tribunaux*»²¹⁷.

Dans un système où, comme en France, les responsables de l'activité des juridictions étaient attentifs à la fois à la qualité des décisions prises et au contrôle de la juste allocation des ressources budgétaires notamment au fondement de la performance des systèmes à financer, le système *Rechtspraak* s'est ainsi développé comme technique de gestion tendant à l'amélioration continue de la qualité – embrassant également l'aspect subjectif de la qualité, c'est-à-dire la bonne perception de l'activité judiciaire par les justiciables.

Ambitionnant un effet systématique portant sur l'ensemble des aspects de l'activité juridictionnelle, quantitatifs et qualitatifs, objectifs et subjectifs, juridiques et sociaux, le système

²¹⁵ A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE), rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>.

²¹⁶ <http://www.ca-lyon.justice.fr/fichiers/CONSIGNY/charte.pdf>. ; M. JANAS ET J. SIMON-DELCROS, «*« Un magistrat dans le miroir » : pratique de l'intervision entre magistrats*», *GP*, 24/26 oct. 2010, p. 14.

²¹⁷ A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE), rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>.

Rechtspraak s'est structuré autour d'indicateurs de performance de diverses natures, basés sur des informations glanées par des enquêtes de satisfaction, dont certaines sont adressées aux destinataires de l'activité juridictionnelle et certaines à ses émetteurs²¹⁸.

Ces enquêtes sont le plus souvent²¹⁹ réalisées par une structure indépendante mais spécialiste du milieu judiciaire (PRISMA) qui organise toute l'étude, à charge pour les juridictions de renvoyer le questionnaire rempli ou d'adresser aux justiciables un courriel comprenant un lien vers le questionnaire en précisant que cette dernière est menée par PRISMA. Afin de permettre l'établissement de comparaisons et les études diachroniques, les questionnaires demeurent inchangés pendant quatre ans ; des rapports sont adressés aux juridictions sur la base des enquêtes menées relativement à leur activité.

On le voit donc, la méthode employée, très différente de l'analyse ayant cours dans le cadre du débat budgétaire français, permet de saisir dans la complexité de ses divers aspects une notion de qualité de la justice alors réellement prise au sérieux.

²¹⁸ « A cela s'ajoutent plusieurs autres mécanismes : des enquêtes d'opinion plus larges qui touchent les simples visiteurs des tribunaux ; des enquêteurs fantômes qui suivent les justiciables tout au long de leur parcours pour voir comment cela se passe, les juridictions étant informées de leur présence ; et l'utilisation de « clients mystérieux » pour l'intervention desquels les juridictions ne sont en revanche pas au courant », A. BINET-GROSCLAUDE, L. CADIET, C. FOULQUIER, J.-P. JEAN, H. PAULIAT, (et al.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du Conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, rapport ANR, 2012, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00974917>

²¹⁹ Elles le sont parfois soit par des agences privées, soit par des personnels spécialement chargés de ces missions au sein des juridictions.

Conclusion

La qualité, qui peut être définie comme la « capacité d'une entité à satisfaire les besoins des bénéficiaires de la prestation », a de multiples dimensions en matière de justice administrative dont la mesure actuelle de la performance ne rend que très partiellement compte. Davantage centrés sur les aspects d'efficacité et d'efficience, les objectifs et les indicateurs adoptés dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 sont, pour l'essentiel, relatifs à l'activité et renseignent uniquement les aspects quantitatifs du travail judiciaire. L'ensemble des efforts des juridictions pour améliorer la qualité du service et celle de la décision de justice ne se trouvent pas restitués au compte de la performance.

Les objectifs et les indicateurs de performance du programme n° 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ne paraissent pas ainsi adaptés à l'évaluation par la loi de finances d'une véritable politique de qualité de la justice administrative générale. Des critères d'identification de la qualité de la justice administrative apparaissent néanmoins de manière plus spécifique au travers des outils de gestion propres à la justice administrative, de même que dans les discours sur la justice administrative. Il a été intéressant de constater que les projets de juridiction des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que le projet de la section du contentieux du Conseil d'Etat font apparaître d'autres objectifs, plus précis, ce qui a l'avantage de donner une définition plus large de la qualité, mais sans qu'elle soit prise en compte dans l'évaluation de la performance de la justice administrative au travers de la loi de finances. Les questionnaires et entretiens menés auprès des professionnels (juges, avocats, experts) ainsi que des justiciables (administrations, administrés) ont en effet permis de retracer ces discours sur la qualité de la justice administrative, qui ne donnent pas lieu à une évaluation, mais qui inspirent ou pourraient inspirer les stratégies de qualité mises en œuvre par les juridictions.

Cette étude nous a également permis de mettre en évidence un certain nombre de spécificités de l'approche qualité devant le juge administratif, par comparaison avec l'approche du juge judiciaire, mais aussi quelques éléments de rapprochement.

D'abord, des échanges que nous avons eus avec le DRJP et les magistrats de l'ordre judiciaire, est ressorti le fait que les deux ordres de juridiction ne sont pas confrontés exactement aux mêmes défis. Ainsi, l'indépendance par exemple, principe au fondement même de la justice, ne suscite pas les mêmes questionnements devant les deux juges. La gouvernance, dans l'ordre juridictionnel administratif, relève entièrement du Conseil d'État et cela se répercute tant dans les aspects gestionnaires que dans les aspects jurisprudentiels. Le Conseil d'État est, sur ces deux

plans, un guide, que suivent en principe volontiers les juridictions inférieures. Cela ne prive sans doute pas les magistrats des cours et tribunaux de leur indépendance, mais elle s'inscrit dans un schéma très particulier que ne connaît pas l'ordre judiciaire. C'est ainsi qu'alors que, s'il semble naturel au Conseil d'État de renforcer sa communication, à destination des citoyens mais aussi en interne pour perpétuer l'unité de sa jurisprudence, le juge judiciaire semble être plus réticent à l'harmonisation, précisément parce qu'elle est difficilement conciliable avec le principe d'indépendance. La problématique du ministère public est symptomatique à cet égard. Cette différence explique également que le faible taux d'annulation en appel et de cassation (20 % environ) soit considéré comme un critère de bonne justice dans l'ordre administratif, alors que le juge judiciaire ne l'entend pas ainsi.

Autre défi, la compréhension. Certes commun aux deux ordres de juridiction, ce défi est sans doute plus délicat encore à relever pour le juge administratif. Juge méconnu des justiciables, il souffre d'un problème d'identification en amont et au cours du procès. La procédure étant en outre essentiellement écrite, le requérant est en général perdu, voire exclu du procès. L'accent est ainsi mis sur l'oralité des débats, renforcé par l'inversion de la prise de parole, mais aussi sur la pédagogie. Les arrêts et jugements administratifs étaient réputés pour leur concision ; aujourd'hui, l'expérimentation du style direct rompt certainement avec cette conception de la qualité pour lui préférer la compréhension. Bien d'autres mesures ont été, comme nous l'avons vu, mises en œuvre en ce sens par le juge administratif.

Bien que les défis ne soient pas tout à fait identiques, les méthodes, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques à laquelle les deux ordres de juridiction doivent faire face – avec une particulière acuité pour la justice judiciaire – se rejoignent finalement.

Confrontés tous deux aux impératifs de la LOLF, ils s'appuient sur des méthodes de gestion – démarches qualité – mais aussi et surtout sur les TIC, formidables accélérateurs de réforme. D'autres pistes sont à l'étude, en particulier pour désengorger les tribunaux : alors que les modes alternatifs de règlement des conflits n'ont jamais été très développés en droit public, il semble qu'un recours plus massif à d'autres moyens de régler les différends soit désormais clairement envisagé, comme c'est le cas en matière civile.

BIBLIOGRAPHIE

I. SOURCES FRANCOPHONES

A. OUVRAGES GÉNÉRAUX, TRAITÉS ET MANUELS

CADIET L., NORMAND J. et AMRANI MEKKI S., *Théorie générale du procès*, Paris, PUF, 2010.

CANIVET G. et JOLY-HURARD J., *La déontologie des magistrats*, Paris, Dalloz, 2004.

DE BOLZE C. et PEDROT P. (dir.), *Les juges uniques*, Paris, Dalloz, 1996.

DOUCET C., *La qualité*, Paris, PUF, Que sais-je, 2007.

GREMION G., FRAISSE R. (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La documentation française, 1996, 405 p.

GUGLIELMI G.-J., KOUBI G. et DUMONT G., *Droit du service public*, Paris, Montchrestien, 2007, 2ème éd.

GUIGOU E. (dir.), *Le service public de la justice*, Paris, O. Jacob, 1998.

GUILLAUME H., DUREAU G. et SILVENT F., *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Paris, Presses Sciences Po et Dalloz, 2002.

GUINCHARD S., BANDRAC M., DELICOSTOPOULOS C.-S., DELICOSTOPOULOS I.-S., DOUCHY-LOUDOT M., FERRAND F., LAGARDE X., MAGNIER V., RUIZ FABRI H., SINOPOLI L., SOREL J.-M., *Droit processuel – droit commun et comparé du procès*, Paris, Dalloz, 2011, 6ème éd.

GUINCHARD S., MONTAGNIER G., VARINARD A., *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 2011, 11ème éd.

INSTITUT DE DROIT COMPARE DE PARIS, *Juges et jugements, l'Europe plurielle – l'Elaboration de la décision de justice en droit comparé*, éd. Sté de législation comparée, 1998.

JEANNOT G., *Les usagers du service public*, PUF, Que sais-je ?, 1998.

KUTY F., *Justice pénale et procès équitable - Notions générales – Garanties d'une bonne administration de la justice*, Bruxelles, Larcier, 2006.

MORLOT-DEHAN C., *Le président de juridiction dans l'ordre administratif*, Publibook, 2005.

ORGOGOZO I., *Les paradoxes de la qualité*, Paris, Edition d'organisation, 1987, 158 p.

PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, PUF, 2010, 2ème éd.

PERROT R., *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, 2010, 14ème éd.

- PINGET I. et SUDRE F., *Le ministère public et le procès équitable*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- RENOUX T.-S. et ANDRE R., *L'administration de la justice en France*, Paris, PUF, Que sais-je, 1994.
- ROZES S., *Le juge et l'avocat. Dialogue sur la justice*, Paris, R. Laffont, 1992.
- SARDA F., *La responsabilité des juridictions*, Paris, PUF, Que sais-je, 1999.
- VINCENT J., GUINCHARD S., MONTAGNIER G. et VARINARD A., *Institutions judiciaires*, Paris, Dalloz, 2005, 8ème éd.
- VUITTON J. et VUITTON X., *Les référés*, Paris, LexisNexis, 2003.

B. OUVRAGES SPÉCIAUX, MONOGRAPHIES, THÈSES et ACTES DE COLLOQUE

- ALBERT N. (dir.), *Performance et droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010.
- ALBERT N. (dir.), *Performance et droit administratif*, Actes du Colloque organisé par le LERAD, les 29 et 30 janvier 2009, Université de Tours, Paris, Litec, 2010.
- ALBIGES Ch., *De l'équité en droit privé*, thèse, Montpellier I, LGDJ, 2000.
- ALT E., MARCHANDISE T., Association syndicale des magistrats (Belgique), Université libre de Bruxelles, Centre Perelman de philosophie du droit, *Quel management pour quelle justice ?*, Bruxelles, Larcier, 2013.
- AMAR J., *De l'usager au consommateur de service public*, thèse, Aix-en-Provence, PUAM, 2001.
- AMRANI-MEKKI S., *Le temps et le procès civil*, thèse, Paris II, Dalloz, 2002.
- ARDANT Ph., *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle*, thèse, Paris I, LGDJ, 1956.
- AUBIJOUX-IMARD P., *Le dialogue dans le procès*, thèse, Paris II, 1999.
- BELORGEY G., *La qualité dans les services publics*, Berger Levrault, Delta, 1989, 274 p.
- BERTHIER L., *La qualité de la justice*, thèse, Presses académiques francophones, 2012.
- BERTHIER L., PAULIAT H. *Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe*, Analyse menée par l'OMIJ, Université de Limoges, Les Etudes de la CEPEJ, n°10, 2009.
- BERTHIER L., NEGRON E., PAULIAT H. (dir.), *Le justiciable et la protection de ses droits fondamentaux : la question prioritaire de constitutionnalité*, Limoges, PULIM, coll. Entretiens d'Aguesseau, 2011, 172 p.
- BIGOT G., *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'Administration : vicissitude d'une ambition (1800/1872)*, thèse, Rennes I, LGDJ, 1999.

BOUCOBZA I., *La fonction juridictionnelle, contribution à une analyse des débats doctrinaux en France et en Italie*, thèse, Paris X, D., 2005.

BOURSIER M.-E., *La loyauté en droit processuel*, thèse, Paris II, Dalloz, 2003.

BOUSTA R., *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, thèse, Paris I, L'Harmattan, 2010.

BREEN E., (dir.), *Evaluer la justice*, Paris, PUF, coll. Droit et Justice, 2002, 301 p.

BREEN E. (dir.), *Mesurer la justice ? Elaboration d'indicateurs de qualité de la justice dans une perspective comparative*, PUF, 2001.

CAVROIS M.-L., DALLE H., JEAN J.-P. (dir.), GIP Mission de recherche Droit et justice, Ecole Nationale de la Magistrature, *La qualité de la justice*, Paris, La documentation française, coll. Perspectives sur la Justice, 2002, 269 p.

CEPEJ, *La qualité des décisions de justice*, Actes du Colloque organisé par l'Institut de droit public, les 8 et 9 mars 2007, Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Les Etudes de la CEPEJ, n°4.

CHEVALLIER J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, thèse, Paris II, LGDJ, 1970.

CHOLET D., *La célérité de la procédure en droit processuel*, thèse, Poitiers, LGDJ, 2006.

CLUZEL-MÉTAYER L., *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 52, 2006, 634 p.

COLSON R., *La fonction de juger : étude historique et positive*, Presses Universitaires de la Faculté de droit de Clermont, coll. Thèses, vol. 29, 2006, 372 p.

DU BOIS DE GAUDUSSON J., *L'usager du service public administratif*, thèse, Paris I, LGDJ, 1974.

FABRI M., JEAN J.-P., LANGBROEK Ph. et PAULIAT H. (dir.), *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, LGDJ, Montchrestien, coll. Grands colloques, 2005, 449 p.

FAVOREU L., *Du déni de justice en droit public français*, thèse, Paris I, LGDJ, 1964.

FOULETIER M., *Recherches sur l'équité en droit public français*, thèse, Poitiers, LGDJ, 2003.

GABORIAU S. et PAULIAT H., *La responsabilité des magistrats*, Limoges, PULIM, 2010.

GABORIAU S. et PAULIAT H., *L'éthique des gens de justice*, Limoges, PULIM, 2000.

GARAPON A., *Bien juger, essai sur le rituel judiciaire*, Paris, O. Jacob, 2001.

GIUDICCELLI-DELAGE G., *La motivation des décisions de justice*, thèse, Poitiers, 1979.

GOGUE J.-M., *Management de la qualité*, Paris, Economica, coll. Gestion poche, 2001, 3ème éd., 112 p.

HARAKAT M., *L'évaluation du système juridique et judiciaire au Maroc*, *Revue Marocaine d'Audit et de Développement*, 2004.

JEULAND E. (dir.), *Le nouveau management de la justice*, Paris, IRJS Editions, 2011.

JULIA-GUILLERMET C., *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, Paris, L'Harmattan, 2006.

OCDE, *L'administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité du service*, Les éditions de l'OCDE, coll. PUMA, Paris, 1996, 340 p.

OCDE, *La gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats*, PUMA gestion publique, 1994, 102 p.

OMIJ, *La justice administrative en Europe*, Paris, PUF, 2007.

PAILLET M. (coord.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Actes du Colloque « Modernisation de la juridiction administrative et qualité de la justice administrative » organisé par le CERC et le tribunal administratif de Toulon, les 23 et 24 novembre 2009, Faculté de droit de Toulon, Bruxelles, Larcier, 2010, 321 p.

PAULIAT H., *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe*, Limoges, PULIM, 2007.

SABADIE W., *Contribution à la mesure de la qualité perçue d'un service public*, thèse, Toulouse, 2001.

SUDRE F. et PICHERAL C. (dir.), *La diffusion du modèle européen du procès équitable*, Paris, La documentation française, 2003.

VELICOGNA M., *Utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les systèmes judiciaires européens*, Les Etudes de la CEPEJ, n°7.

WARIN P., *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, t. 33, Droit et société, 2002, 142 p.

Le juge administratif et l'environnement : cinquantenaire des tribunaux administratifs, Colloque organisé par la Cour administrative d'appel de Nantes et les Tribunaux administratifs de Rennes, Orléans et Caen, le 30 janvier 2004, *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, octobre 2004, 198 p.

C. ARTICLES, CHRONIQUES ET DISCOURS

AGUILA Y., « Le juge et le temps », *in le Temps, la Justice, et le Droit*, Limoges, PULIM, 2004, p. 7.

ALBERT N., « De la responsabilité de l'Etat à la responsabilité personnelle des magistrats. Les actions récursoires et disciplinaires à l'encontre des magistrats », in M. Deguegue (dir.), *Justice et responsabilité de l'Etat*, PUF, 2003, p. 209.

AMRANI-MEKKI S., « Le principe de célérité », *RFAP*, n°125, 2008, p. 4.

ANDRIANTSIMBAZOVINA J., « Bien lu, bien compris, mais est-ce bien raisonnable ? Toujours à propos du droit à un procès équitable et du « ministère public » », *D.* 2004, p. 886.

ANDRIANTSIMBAZOVINA J., « Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice ? De l'arrêt *Kudla*, de la Cour européenne des droits de l'homme à l'arrêt *Magiera* du Conseil d'Etat. Le trésor et la perle ou le filet ? », *RFDA*, 2003, p. 85.

ASTRUC Ph., « Pour une politique active de prévention des erreurs judiciaires », *Les cahiers de la justice*, 2008, n°3, p. 45.

AVENTUR F., « L'évaluation à Pôle-emploi : pratiques et relations au processus de décision », *RFAP*, n°148, 2013.

AUTIN J.-L. et SUDRE F., « L'impartialité du Conseil d'Etat hors de cause ? », *RFDA*, 2007, p. 342.

BASLE M., « Méta-évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations », *RFAP*, n°148, 2013.

BAUDEL J.-M., « L'accès à la justice : la situation en France », *RIDC*, 2006, p. 477.

BAZOT A., « Les justiciables face à la réforme de la carte judiciaire », *D.*, 2007, n°41, p. 2920.

BELAVAL Ph., « Les cours administratives d'appel à l'âge adulte », *La Lettre de la justice administrative*, mai 2008, n°18, p. 1.

BERTHIER L., « Regards européens sur l'idée de qualité des décisions de la justice administrative », *RFDA*, 2008, p. 245.

BERTHIER L. et CAIRE A.-B. « La motivation des décisions de justice et la Cour européenne des droits de l'homme, de l'intime conviction des jurys d'assises à la conviction des destinataires des décisions de justice – Réflexions autour de l'arrêt *Taxquet c/ Belgique* », *Revue Française de Droit administratif*, 2009, p. 677.

BILLET P., « Le juge administratif et les techniques processuelles au service de la protection de l'environnement », in Conférence des Présidents des cours suprêmes de l'Afrique francophone sur la contribution du droit au développement durable, Actes de la conférence de la Cour de cassation des 3-4 février 2005, Cour de cassation 2006, p. 211.

BLANCO F., « Le Conseil d'Etat juge pédagogue. A propos des arrêts *Sté à objet sportif Toulouse football club*, *Vassilikiotis*, et *Titran* », *RRJ*, 2003, p. 1513.

BOILLAT Ph. et LEYENBERGER S., « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe », *RFAP*, 2008, p. 61.

BOITEAU C., « Synthèse » ou « Les trois figures du juge administratif », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

BOLARD G., « De la responsabilité pénale du juge », *JCP éd. gén.*, 2005, p. 2247.

BORE L., « La motivation des décisions de justice et la Convention européenne des droits de l'homme », *JCP éd. gén.*, 2002, p. 121.

BOTTINI F., « La responsabilité personnelle des magistrats », *RRJ*, 2006, p. 2195.

BOUGRAB J., « L'aide juridictionnelle, un droit fondamental ? », *AJDA*, 2001, p. 1016.

BOUKHELOUA M., « Le magistrat rapporteur dans le procès administratif », *AJDA*, 2014, p. 431.

BOULARD D., « La place du rapporteur public », *AJDA*, 2011, p. 601.

BOULARD D., « Quel rapporteur public ? », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

BOULOC B., « Le référé en matière pénale », dans *Mél. Pradel*, Cujas, 2006, p. 193.

BOUYSSOU F., « La perception de la juridiction administrative par les justiciables », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

BREDIN J.-D., « Qu'est-ce que l'indépendance du juge », *Justices*, 1996, p. 161.

BRONDEL S., « Les juridictions administratives expérimentent les nouvelles technologies », *AJDA*, 2004, p. 844.

BUFFETEAU P., « Réflexions sur 'l'intérêt d'une bonne administration de la justice' en matière pénale », *Rév. pénit.*, 1998, p. 168.

BUGNON C., « L'*amicus curiae*, facteur de démocratisation du procès administratif », *AJDA* 2011, p. 1608.

CABANNES A. et ROBBES A., « L'impartialité objective du juge en Europe : des apparences parfois trompeuses », *AJDA*, 2004, p. 2375.

CADIET L., « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », in E. Jeuland (dir.), *Le nouveau management de la justice*, Paris, IRJS, 2011.

CADIET L., « La qualité de la norme juridictionnelle », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et J. Pini (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 239.

CADIET L., « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP*, n°125, 2008, p. 139.

CADIET L., « L'exécution des jugements, entre tensions et tendances », in *Mélanges Julien*, Edilaix, 2003, p. 49.

CADIET L., « L'équité dans l'office du juge civil », *Justices*, 1998, n°9.

CAILLOSSE J., « Le droit administratif contre la performance publique ? », *AJDA*, 1999, p. 195.

CANIVET G., « La responsabilité des juges, approche comparative », in *La responsabilité des magistrats*, Limoges, PULIM, 2008, p. 35.

CANIVET G. et JOLY-HURARD J., « La responsabilité des juges, ici et ailleurs », *RIDC*, 2006, n°4, p. 1049.

CANIVET G., « Economie de la justice et procès équitable », *JCP éd. gén.*, 2001, p. 2085.

CANIVET G., « Du principe d'efficience en droit judiciaire privé », dans *Le Juge entre deux millénaires*, *Mél. P. Draï*, Dalloz, 2000, p. 243.

CANTEGREIL J., « Formes du politique et fonction de la justice », in E. Breen (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, 2002, p. 152.

CARCASSONNE G., « L'intelligibilité des décisions du Conseil constitutionnel », in *La qualité des Décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 139.

CASSIA P., « La vidéoaudience devant les juridictions administratives, à propos de l'ordonnance du 8 juin 2005 et du décret du 10 août 2005 », *JCP gén.*, 2005, p. 1831.

CAUDAL S., « Le statut et le recrutement des membres des tribunaux administratifs depuis 1953 », *RA*, 2005, n°344, p. 184.

CAVROIS M.-L. et CARDOSO M., « Des démarches qualité en juridiction et au casier judiciaire », in M.-L. Cavrois, H. Dalle et J.-P. Jean (dir.), *La qualité du service public de la justice*, Paris, La documentation française, 2002, p. 119.

CHABANOL D., « Du dialogue du juge et des parties – Réflexion sur la procédure administrative contentieuse », in *Mél. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 149.

CHABANOL D., « Le statut des magistrats administratifs », *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, L. Cadiet et L. Richer (dir.), PUF, 2003, p. 277.

CHABANOL D., « Théorie de l'apparence ou apparence de théorie ? Humeurs autour de l'arrêt *Kress* », *AJDA*, 2002, p. 9.

CHABANOL D., « Le contradictoire et le Commissaire du gouvernement », *RFDA*, 2001, p. 327.

CHAPUS R., « Georges Vedel et l'actualité d'une « notion fonctionnelle » : l'intérêt d'une bonne administration de la justice », *RDP*, 2003, p. 3.

CHARVET D., « Les magistrats français et la déontologie : une problématique à clarifier », *D.*, 2008, p. 1736.

CHAUVAUX D. et STAHL J.-H., « Le Commissaire, le délibéré et l'équité du procès », *AJDA*, 2005, p. 2116.

CHEMIN B., « Le statut de l'oralité », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

CHEMIN B., « Le statut de l'oralité », *AJDA*, 2011, p. 604.

CHEVALLIER J., « Le discours de la qualité administrative », *RFAP*, n°46, 1988, p. 287.

CIAUDO A., « Le huis clos dans la juridiction administrative », *JCP A*, 2010, p. 19.

CIRIER F.-H., « Réforme de la carte judiciaire : la tentation de Janus », *GP*, 8-9 août 2007, p. 2.

CLAEYS A., « La technique juridictionnelle de la substitution de motifs et l'office du juge de l'excès de pouvoir », in *Mél. Lachaume*, Dalloz, 2007, p. 299.

CLAY Th., « Petite chronique judiciaire : la faute du magistrat », *Dalloz*, 2001, p. 2420.

COIGNAC A., « E-barreau et dématérialisation des procédures : on ne va pas faire une justice virtuelle », *La semaine juridique éd. générale.*, 2008, p. 46.

COLLET M., « Les bienfaits du dialogue des juges », *Dr. Fiscal*, 2006, p. 2179.

COLOMBET H. et GOUTTENGEAS A., « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et Société*, 2013/1, n°83, p. 155.

COMMARET D., « Les responsabilités déontologiques des magistrats à la lumière de la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature », dans *Juger les juges*, Paris, La documentation française, 2000, p. 201.

COSTA E., « Des chiffres sans les lettres, la dérive managériale de la juridiction administrative », *AJDA*, 2010, p. 1623.

COUPAIN M.-Th. et Leroy E., « La loyauté : un modèle pour un petit supplément d'âme ? », dans *Mél. Van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 67.

COURTIAL J., « La responsabilité du fait de l'activité des juridictions de l'ordre administratif : un droit sous influence européenne ? », *AJDA*, 2004, p. 423.

CLUZEL-METAYER L., « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », dans E. Breen (dir.), *Evaluer la justice*, Paris, PUF, 2002, p. 57.

COMBARNOUS M., « L'équité et le juge administratif », *Justices*, 1998, n°9, p. 77.

COSTE C., « Plaintes des justiciables et fautes disciplinaires des magistrats », *Bulletin d'information de la Cour de Cassation*, n°518, 15 juillet 2000.

COSTE F.-L., « L'éthique du ministère public », *AJ Pénal*, octobre 2007, p. 425.

DALLE H., « Administration de la justice et acte juridictionnel », dans *L'éthique des gens de justice*, Limoges, PULIM, 2001, p. 93.

DEBBASCH Ch., « L'indépendance de la justice », in *Mél. Dubouis*, Dalloz, 2002, p. 27.

DE BECHILLON D., « Le gouvernement des juges : une question à dissoudre », *D.*, 2002, p. 973.

DE BECHILLON D., « Nouveaux contrôles, nouveaux pouvoirs. Regards croisés sur l'évolution des pouvoirs du juge administratif : du contrôle de conventionalité au contrôle de constitutionnalité », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

DE FONTBRESSIN P., « La neutralité du juge », dans *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 80.

DECOFFE M. et JEULAND R., « Les mesures d'administration judiciaire en droit processuel : problème de qualification », *Mél. J. Normand*, Litec, 2003, p. 141.

DEFFIGIER C., « Les effets des décisions du juge administratif en Europe », *RFDA*, 2008, p. 234.

DEGUERGUE M., « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *RFAP*, 2008, p. 153.

DELALOY G., « La réforme du Conseil supérieur de la magistrature : vers un Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire ? », *RA*, p. 632.

DELAUNAY B., « L'appréciation du délai raisonnable de jugement », *RFDA*, 2009, p. 551.

DELAUNAY B., « Chartes usagers et engagements qualité dans le secteur public en France », in Y. Fortin (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'Harmattan, 1999, p. 147.

DENOIX DE SAINT MARC R., « Les contrats d'objectifs des cours administratives d'appel », *AJDA*, 2008, p. 1246.

DERLANGE S. et ERRERA A., « L'essor des téléprocédures judiciaires en France et à l'étranger : vers la justice de demain ? » *JCP gén.*, 2008, p. 26.

DESDEVISES Y., « Quelques remarques sur la responsabilité des juges et de la justice », in *Mél. Normand*, Litec, 2003, p. 171.

DERO-BUGNY D., « Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative », *DA*, 2006, p. 5.

DEUMIER P., « Création du droit et rédaction des arrêts par la Cour de cassation », *APD*, 2006, p. 49.

D'HERVE N., « La magistrature face au management judiciaire », *Revue de sciences criminelles*, 2015, p. 49.

DIEU F., « Inexécution des décisions de justice : l'Etat français condamné, mais point contraint, par la CEDH », *JCP A*, 2010, n°36, p. 39.

DION N., « Le juge et le désir du juste », *D.*, 1999, p. 195.

DOUCHY-OUDOT M., « Le souci d'efficacité de la justice – propos introductifs », *GP*, 28- 29 janvier 2004, p. 188.

DUFOUR O., « La Cour de cassation, juge de la qualité ? », *LPA*, 29 janvier 2002, n°21, p. 3.

DUFOUR O., « Les avocats dressent l'état des lieux du fonctionnement des tribunaux en France », *Les Petites affiches*, 8 juin 2001, n°114, p. 3.

DUMONT G., « Le statut des juges de l'administration », *RFDA*, 2008, p. 264.

DUMOULIN L. et DELPEUCH Th., « La justice : émergence d'une rhétorique de l'utilisateur », in Ph. Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*, La Découverte et Syrus, 1997, p. 104.

EPINEUSE H., « La responsabilité de la justice replacée dans une perspective organisationnelle », *Les cahiers de la justice*, 2008, p. 19.

ERGEC R., « La liberté d'expression, l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire », *RTDH*, 1993, p. 171.

ERGEC R. et VELU J., « La notion de délai raisonnable dans les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, essai de synthèse », *RTDH*, 1991, p. 137.

FAVREAU B., « Aux sources du procès équitable, une certaine idée de la qualité de la justice », in *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 9.

FAVRET J.-M., « La 'bonne administration de la justice' administrative », *RFDA*, 2004, p. 943.

FISCHER N., « Le tribunal administratif à l'épreuve du contentieux de masse. Premiers résultats d'une étude de sciences sociales réalisée au tribunal administratif de Cergy-Pontoise », *RFDA*, 2011, p. 481.

FISCHER N., « L'étranger et ses juges. Contentieux de pauvres pour techniciens du droit », *Plein droit*, n°94, 2012.

FLAUSS J.-F., « De la renonciation à la publicité des débats judiciaires », *RTDH*, 1991, p. 529.

FOMBEUR P. et MATTERA J.-L., « Les tribunaux administratifs dans la société française contemporaine », *AJDA*, 2004, p. 625.

FORTIER V., « Système de gestion de la qualité et décision judiciaire : applicabilité de la norme ISO 9001 », *RRJ*, 2000, p. 1971.

FOUCHER B., « L'organisation des tribunaux administratifs : état des lieux 50 ans plus tard », *AJDA*, 2004, p. 634.

FOUCHER B. et MINDU P., « Les réponses d'une juridiction de première instance confrontée aux contentieux de masse », *RFDA*, 2011, p. 665.

FOULETIER M., « La loi du 30 juin 2000 relative aux référés devant les juridictions administratives », *RFDA*, 2000, p. 963.

FRANÇOIS B., « Les justiciables et la justice à travers les sondages d'opinion », in L. Cadiet et L. Richer (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p. 42.

FRICERO N., « La qualité des décisions de justice au sens de l'article 6§1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme », in *La qualité des Décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 50.

FRISON-ROCHE M.-A., « L'erreur du juge », *RTD civ.*, 2001, p. 819.

FRISON-ROCHE M.-A., « La responsabilité des magistrats : l'évolution d'une idée », *JCP éd. gén.*, 1999, p. 1869.

FROMONT M., « L'exemple allemand », *AJDA*, 1997, p. 57.

FROMONT M., « La justice administrative en Europe, convergences », in *Mél. Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 197.

FRUMER P., « Le recours effectif devant une instance nationale pour dépassement du délai raisonnable. Un revirement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *JTDE*, 2001, p. 49.

FRYDMAN B., « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4, mis en ligne le 11 octobre 2007, <http://www.philodroit.be>.

GABARDA O., « L'intérêt d'une bonne administration de la justice – Etude de droit du contentieux administratif », *RDP*, 2006, p. 153.

GABORIAU S., « Libres propos sur la responsabilité des magistrats », in *La Responsabilité des Magistrats*, Limoges, PULIM, 2008, p. 27.

GACHI K., « Cour d'assises : validité de la non-motivation des arrêts », *D.*, 2009, p. 2545.

GARAPON A., « Un nouveau modèle de justice : efficacité, acteur stratégique, sécurité », *Esprit*, 2008, p. 107.

GARAPON A., « Vers une nouvelle économie politique de la justice ?, Réactions au rapport remis au garde des Sceaux par J.-M. Coulon sur la réforme de la procédure civile », *D.*, 1997, p. 69.

GARAPON A. et Salas D., « Le droit disciplinaire des magistrats français : *Quis custodiet custodiet ?* », *RTDH*, 1995, p. 193.

GASSIN R., « Les mesures d'administration judiciaire en matière pénale », in *Mél. Guinchard*, Dalloz, 2010, p. 951.

- GAUDEMET Y., « Approche doctrinale : définition, origines, essai d'explication et perspectives des contentieux de masse », *RFDA*, 2011, p. 464.
- GILTARD D., « Réflexions sur le rôle et les méthodes du juge d'appel », *AJDA*, 2003, p. 1804.
- GIRARDET A., « L'équité du juge : si on levait le voile ? », *Justices*, 1998, p. 1.
- GIUDICELLI-DELAGE G., « La responsabilité des magistrats et de l'Etat en matière pénale », *Justices*, 1997, p. 34.
- GJIDARA S., « La motivation des décisions de justice, impératifs anciens et exigences nouvelles », *LPA*, 26 mai 2004, n°105, p. 3.
- GONOD P., « Le mouvement de réforme de la justice administrative consolidé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice », *AJDA*, 2002, p. 1168.
- GORE M., « La responsabilité civile, pénale, et disciplinaire des magistrats », *Electronic Journal of Comparative Law*, décembre 2007, vol. 11.3.
- GOURDOU J., « Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte, premières applications de la loi du 8 février 1995 », *RFDA*, 1996, p. 333.
- GRAFFIN Th., « Le statut des magistrats devant le Conseil constitutionnel : une défense de l'unité du corps judiciaire au profit d'une exigence forte d'indépendance des magistrats », *RDP*, 2001, p. 831.
- GRANET P., « Protocole de procédure civile. Les bonnes pratiques devant le tribunal de grande instance de Paris », *JCP éd. gén.*, 2008, p. 6.
- GRUSENMEYER V., « Réforme de la carte judiciaire : n'oublions pas les victimes », *AJ pénal*, 2007, p. 51.
- GRANET P., « Protocole de procédure civile – Les bonnes pratiques devant le Tribunal de grande instance de Paris », *JCP*, 2008, actu., n°400.
- GUERIN A., « Une dynamique renouvelée », *AJDA*, 2011, p. 596.
- GUIGOU E., « Justice, restaurer la confiance », in Ph. Mechet, O. Duhamel, *L'Etat de l'opinion*, Seuil, 1998, p. 85.
- GUINCHARD S., V° « Procès équitable », in J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.-P. Marguénaud, S. Rials, F. Sudre (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2008.
- GUINCHARD S., « Ô Kress, où est ta victoire, ou la difficile réception, en France, d'une (demie) leçon de démocratie procédurale », in *Mél. Cohen-Jonathan*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 937.
- GUINCHARD S., « Quels principes pour le procès de demain ? », in *Mél. Van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 201.
- GUINCHARD S., « Les normes européennes garantes d'un procès de qualité », in M.-L. Cavrois, H. ; Dalle, J.-P. Jean (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La documentation française, 2002, p. 63.

- GUINCHARD S., « Le procès hors les murs », *in Mél. Cornu*, PUF, 1994, p. 201.
- HAENEL H., « Le Conseil supérieur de la magistrature : clef de voûte de l'indépendance de l'autorité judiciaire », *La vie judiciaire*, n°2606, 24 mars 1996, p. 2.
- HOUSSIN D., « Coproduire des évaluations dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche pour améliorer leur qualité et leur légitimité : difficultés et leviers d'action », *RFAP*, n°148, 2013.
- JACOBS A. et MALABAT V., « Procès d'assises et procès équitable », *RTDH*, 2011, p. 695.
- JANAS M. et SIMON-DELCROS J., « 'Un magistrat dans le miroir' : pratique de l'intervision entre magistrats », *GP*, 24-26 octobre 2010, p. 14.
- JARROSSON C. et TESTU F.-X., V° « Équité », *in* D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003.
- JEAN J.-P., « Au nom du peuple français ? La justice face aux attentes de citoyens usagers », *in* D. Soulez-Larivière, H. Dalle, *Notre Justice*, Robert Laffont éd., 2002, p. 103.
- JEAN J.-P., « Quand la carte judiciaire est au menu politique », *AJ pénal*, 2007, p. 509.
- JEAN J.-P., V° « Évaluation et qualité », *in* L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004.
- JEAN J.-P., « La qualité de la justice face aux attentes du justiciable », *in* *L'éthique des gens de justice*, Limoges, PULIM, 2000, p. 149.
- JEAN J.-P. et PAULIAT H., « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », *Recueil Dalloz*, 2005, n°9, p. 598.
- JEAN J.-P. et PAULIAT H., « Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire », *Recueil Dalloz*, 2005, spéc., p. 2717.
- JUY-BIRMAN R., Florand J.-M., et Reynaud J., « Pour une motivation des arrêts de la Cour d'assises », *LPA*, 7 mars 2005, n°46, p. 7.
- KAYSER P., « Essai de contribution aux notions de droit, de justice et d'équité », *RRJ*, 2001, p. 15.
- KOBIELSKY J., « La qualité de la justice. Une application des frontières stochastiques de production et de l'"enveloppement" de données aux TGI français » (quality of justice: Stochastic frontiers and data envelopment analysis applied to french courts. with english summary.), *Economie Appliquee*, 54(3), 2001, p. 181-210.
- KOERING-JOULIN R., « La notion européenne de tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6§1 de la Conv. EDH », *RSC*, 1990, p. 765.
- KRIEGK J.-F., « Les Conseils supérieurs de justice, clef de voûte de l'indépendance judiciaire ? (examen comparatif à partir de critères internationalement reconnus) », *D.*, 2004, p. 2166.

- LABETOULLE D., « Le référé nouveau est arrivé », *AJDA*, 2001, p. 211.
- LANGBROEK Ph., « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *RFAP*, 2008, p. 76.
- LAMBERT P., « Les notions de délai raisonnable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1991, p. 3.
- LAMBERTYE-AUTRAND M.-C., « Regard européen sur l'introduction des nouvelles technologies dans le procès civil », *Procédures*, 2010, p. 30.
- LASSERRE CAPDEVILLE J., « Arrêt d'assises : la réponse aux questions posées est une motivation suffisante », *AJ pénal*, 2009, p. 495.
- LAURIN Y., « La mesure des performances de nos juridictions », *D.*, 2006, p. 2412.
- LAVAL N., « La bonne administration de la justice », *LPA*, 12 août 1999, n°160, p. 12.
- LE GARS J.-M., « La conciliation par le juge administratif », *AJDA*, 2008, p. 1469.
- LE GOFF R., « Le Commissaire du gouvernement est mort, vive le Commissaire ! », *AJDA*, 2006, p. 1210.
- LERCHER A., « Les tribunaux administratifs face à la croissance de la demande sociale de justice », *JCP-A*, 2005, p. 1174.
- LICHERE V.-F., « Du 'commissaire du gouvernement' à 'l'assistant public' ? », *AJDA*, 2003, p. 2337.
- LOMBARD M., « Eloge de la folle du logis : la dialectique de la voie de fait et du référé liberté », in *Mél. Cohen-Jonathan*, Bruxelles, Bruylant, 2004, vol. II, p. 1125.
- LOMBARD M., « La responsabilité de l'Etat du fait du service public de la justice, 30 ans après la loi du 5 juillet 1972 », *Mél. Waline*, Dalloz, 2002, p. 664.
- LOMBARD M., « La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle et la loi du 5 juillet 1972 », *RDP*, 1975, p. 588.
- LONG M., « La création des cours administratives d'appel », *AJDA*, 2008, p. 1240.
- LOQUIN E., V° « Equité », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004.
- LUPARIA L., « Sondages d'opinion et justice pénale dans l'ère télématique. Une analyse comparative », *RSC*, 2002, p. 781.
- MAGENDIE J.-Cl., « Loyauté, dialogue, célérité. Trois principes à inscrire en lettre d'or aux frontons des palais de justice... », in *Mél. Guinchard*, Dalloz, 2010, p. 329.
- MAGENDIE J.-Cl., « Le nouveau contrat de procédure civile – Objectifs, exigences et enjeux de la réforme parisienne », *GP*, n°4-5, avril 2001, p. 2.
- MAGNIER V., « La notion de justice impartiale », *JCP gén.*, 2000, p. 1595.

MALAFOSSE (de) A., « L'évolution de l'instruction écrite », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

MALAFOSSE (de) A., « L'évolution de l'instruction écrite », *AJDA*, 2011, p. 608.

MARSHALL D., « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP*, 2008, p. 125.

MARSHALL D., « La LOLF : un levier pour la maîtrise des frais de justice », *AJ pénal*, 2006, p. 486.

MARTINEAU F., « Critères et standards rhétoriques de la bonne décision de justice », in *La qualité des décisions de justice*, Colloque de Poitiers, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Editions du Conseil de l'Europe, p. 89.

MAUGÛE C., « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », in *Mél. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 591.

MATHIEU B., « Neuf mois de jurisprudence relative à la question prioritaire de constitutionnalité. Un bilan », *Pouvoirs*, 2011, n°137.

MATSOPOULOU H., « A propos du rapport du comité de réflexion sur la justice pénale », *JCP éd. gén.*, 2009, p. 14.

MEYNAUD A., « La bonne administration de la justice et le juge administratif », *RFDA*, 2013, p. 129.

MIGAUD D., « Les cinq défis de l'évaluation », *RFAP*, n°148, 2013.

MOREAU J., « La responsabilité des magistrats et de l'Etat du fait de la justice. L'apport du droit administratif », *Justices*, 1997, p. 44.

MORET-BAILLY J., « Vers un code de déontologie des magistrats ? », in *La Lettre de la mission de recherche Droit et Justice*, novembre 2002, p. 11.

NGAMPIO-OBELE-BELE U., « Brèves réflexions autour de l'intelligibilité des décisions rendues par les juridictions administratives », *RRJ*, 2010-4, p. 1879.

NORMAND J., « Les facteurs d'accélération de la procédure civile », in *Le Juge entre deux millénaires*, *Mél. P. Draï*, Dalloz, 2000, p. 427.

NOYER B., « Quelques réflexions sur l'évolution des pouvoirs du juge », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

ODENT B., « Cassation civile et cassation administrative », in *Juger l'administration, administrer la justice*, *Mél. D. Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 683.

ODENT B. et Balat J.-Ch., « La communication dans le procès », in *Justice et cassation*, Dalloz, 2006, p. 91.

PACTEAU B., « Vu de l'intérieur : la loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire », *RFDA*, 2000, p. 959.

PACTEAU B., « Quelle place pour la juridiction administrative aujourd'hui et demain ? », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? » qui s'est déroulée les 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

PAULIAT H., « Qualité et efficacité des systèmes judiciaires en Europe : une administration de la justice sollicitée par la performance », dans *Etre magistrat dans la cité, entre légitimes attentes et tentations démagogiques*, Les Cahiers de la justice, ENM, Dalloz, 2007, n°2, p. 89.

PAULIAT H., « Process, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », in *Procéder, pas d'action, pas de droit, ou pas de droit, pas d'action ?*, *CIAJ*, n°13, 2009, p. 305.

PAULIAT H., « Les convergences européennes dans le procès administratif », *RFDA*, 2008, p. 225.

PAULIAT H., « Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *RFAP*, 2008, p. 93.

PAULIAT H., « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », in *La qualité des Décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 122.

PAULIAT H., « Justice, performance et qualité », in *Mél. Lachaume*, Permanences et convergences du droit administratif, Dalloz, 2007, p. 823.

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

PAULIAT H., « Célérité de la justice administrative et qualité de la décision juridictionnelle », dans *N. Albert (dir.), Performance et droit administratif*, Actes du Colloque organisé par le LERAD, les 29 et 30 janvier 2009, Université de Tours, Litec, 2010, p. 247.

PEANO D., « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », intervention lors de La Conférence nationale des présidents des juridictions administratives « La justice administrative à l'aube de la décennie 2010 : Quels enjeux ? Quels défis ? », 9, 10 et 11 septembre 2010 à Bordeaux.

PEANO D., « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2011, p. 612.

PEREIRA B., « Justice négociée : efficacité répressive et droits de la défense ? », *D.*, 2005, n°30, chron., p. 2041.

PERDRIAU A., « Les mesures d'administration judiciaire au regard du juge de cassation », *GP*, mars 2002, p. 260.

PERROT R., « La loyauté procédurale », *RTD civ.*, 2006, p. 151.

- PHAM Ch., « La Convention européenne des droits de l'homme, fil directeur pour la recherche de normes de qualité de la justice », in E. Breen (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, 2002, p. 197.
- PIETTE-COUDOL T., « Le recours aux moyens électroniques dans la procédure civile, pénale et administrative », *Communication Commerce électronique*, 2009, n°11, étude 24, p. 1.
- PITCHERS C., « L'équité dans la décision pénale », *Justices*, 1998, n°9, p. 131.
- PLANCHET P., « La validation par le Conseil d'Etat de la prime au mérite des magistrats judiciaires », *AJDA*, 2005, p. 1521.
- POLI R., « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RFFP*, 2002, p. 107.
- PONTHOREAU M.-C., « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 748.
- POULET N., « Le concept de qualité », in *La qualité : une exigence pour l'action publique en Europe*, Colloque EUROPA, Limoges, PULIM, p. 18.
- PRADEL J., « De la motivation des arrêts d'assises », *D.*, 2009, p. 2778.
- PRADEL J., « Les techniques audiovisuelles, la justice et l'histoire », *D.*, 1986, p. 113.
- PROUVEZ J.-B., « Efficacité, rapidité : un nouveau discours de la méthode pour le juge administratif d'appel », *Procédures*, 2003, p. 3.
- RENAUD S., « Amélioration de la qualité de la justice : difficultés théoriques et pratiques », *RRJ*, 2002, p. 2211.
- RENOUX T.-S., « L'avenir du statut des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au regard des exigences constitutionnelles », *JCP A*, 2005, p. 1249.
- RENOUX T.-S., « Les fondements juridiques – constitutionnels et législatifs – de l'administration de la justice et de l'organisation judiciaire », in *L'administration de la justice et la gestion des tribunaux*, Documents du Conseil de l'Europe, p. 16.
- RENOUX T.-S., « Le Président de la République garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire », *Justices*, 1996, p. 97.
- REVAULT D'ALLONES M., « L'impartialité du juge. Une problématique de tous les temps : d'Aristote à Hannah Arendt », in *L'éthique des gens de justice*, Limoges, PULIM, 2001, p. 183.
- ROBERT C.-N., « Naissance d'une image : la balance de l'équité », *Justices*, 1998, p. 53.
- ROBERT J., « L'indépendance des juges », *RDP*, 1988, p. 5.
- ROBERT J., « La bonne administration de la justice », *AJDA*, 1995, p. 117.
- ROLIN F., « La qualité des décisions du Conseil d'Etat », in *La qualité des Décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 153.

- ROUAULT M.-C., « La loi du 30 juin 2000 : un petit pas vers un traitement efficace de l'urgence par le juge administratif », *D.*, 2001, p. 398.
- ROUSSEAU D., « La réforme de 2008, quels enjeux, quelles perspectives ? », in *Le justiciable et la protection de ses droits fondamentaux : la question prioritaire de constitutionnalité*, Limoges, PULIM, 2011.
- ROUSSEAU D., « La responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle », in X. Bioy (dir.), *Constitution et Responsabilité*, Montchrestien, 2009, p. 77.
- SABADIE W., « Le droit des usagers à la justice et à la qualité du service public », 15^e journée des IAE, Bayonne-Biarritz, 6-8 septembre 2000.
- SALAS D., « Le nouvel âge de l'erreur judiciaire », *RFAP*, 2008, p. 169.
- SALAS D., « Le juge aujourd'hui », *Droits - Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique*, 2001, n°34, p. 62.
- SALAS D., « L'équité ou la part maudite du jugement », *Justices*, 1998, n°9, p. 109.
- SAUVE J.-M., « Les critères de la qualité de la Justice », Discours prononcé à l'occasion de la Célébration des 20 ans du Tribunal de première instance des Communautés européennes, Luxembourg, 25 septembre 2009.
- SAUVE J.-M., « Les cours administratives d'appel, vingt ans après : un succès incontestable », *AJDA*, 2008, p. 1251.
- SAUVE J.-M., « Allocution de clôture », *Dix ans de croissance du contentieux : Quelles réalités ? Quelles réponses ?*, Colloque organisé le 24 novembre 2010, à l'occasion de son dixième anniversaire, par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise en association avec l'Université de Cergy-Pontoise, *RFDA*, 2011, p. 684.
- SAUVE J.-M., « Le juge administratif face au défi de l'efficacité », *RFDA*, 2012, p. 613.
- SAUVEL T., « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, p. 5.
- SCHILTE A., « Les réponses de la juridiction administrative », *RFDA*, 2011, p. 674.
- SCHOETTL J.-E., « Le commissaire du gouvernement est mort, vive le... ? », *AJDA*, 2006, p. 2398.
- SIBONY A.-L., « Quelles leçons tirer des expériences étrangères », in E. Breen (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, 2002, p. 120.
- SUDRE F., « Vers la normalisation des relations entre le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme. Le décret du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du Code de justice administrative », *RFDA*, 2006, p. 286.
- SUDRE F., « A propos du dialogue des juges et du contrôle de conventionalité », in *Mél. Gautron*, Pedone, 2004, p. 207.
- TERRE F., « Sur l'image de la justice », in *Mél. Draï*, Dalloz, 2000, p. 122.

- THERON J., « Mesure d'administration judiciaire, proposition d'un critère de qualification », *D.*, 2010, p. 2246.
- TULKENS F., « Le délai raisonnable et la Cour européenne des droits de l'homme », in *Le temps, la justice et le droit*, Limoges, PULIM, 2003, p. 209.
- TRUCHE P., « L'éthique du juge : les dépendances du juge », in *Justice et démocratie*, Limoges, PULIM, 2003, p. 141.
- TURPIN D., « L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle », *AJDA*, 1983, p. 653.
- VANDERMEEREN R., « La carte judiciaire : le cas des juridictions administratives », in L. Cadiet et L. Richer (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p. 254.
- VARAUT J.-M., V° « Indépendance », in L. Cadiet et L. Richer, *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004.
- VATIER B., « La justice est-elle un service public ? », in *Mél. Draï*, Dalloz, 2000, p. 142.
- VAUCHEZ A., « Le chiffre dans le gouvernement de la justice », *RFAP*, 2008, p. 111.
- VELU J. et ERGEC R., « La notion de délai raisonnable dans les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, essai de synthèse », *RTDH*, 1991, p. 137.
- VEYSSIERE E., « La formation du magistrat judiciaire et la question de la qualité des décisions de justice » in *La qualité des Décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 104.
- VIGOUR C., « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, 2006, p. 425.
- VOISSET M., « La reconnaissance, en France, d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », *RFDA*, 1999, p. 743.
- WARIN Ph., « La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères », *Politique et Management Public*, 1999, 17, 2, p. 147.
- WEBER A., « Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ? », *RFAP*, n°125, 2008, p. 179.
- WIEDERKEHR G., « La responsabilité de l'Etat et des magistrats du fait de la justice, panorama général », *Justices*, 1997, p. 19.
- WIENER C., « L'évolution des rapports entre l'Administration et ses usagers : une longue marche », *Les Cahiers Français*, 2008, p. 56.
- WOERMANS W., «Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries», *Utrecht Law Review* 2007, Vol. 3, Issue 1 (June), p. 148.
- YOLKA Ph., « La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ? », *AJDA*, 2005, p. 233.

ZENATI-CASTAING F., « La motivation des décisions de justice et les sources du droit », *D.*, 2007, p. 1553.

ZOLLER E., « Procès équitable et due process of law », *D.*, 2007, p. 517.

D. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

CANNAC Y., *La qualité des services publics*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 2003.

CASORLA F., *Réflexion sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification des juridictions de première instance*, Paris, La documentation française, 1997.

CCJE, avis n°10(2007) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de justice au service de la société, Strasbourg, 21-23 novembre 2006.

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, Edition 2008 (données 2006), Efficacité et qualité de la justice*, éd. du Conseil de l'Europe, 2008, 350 p.

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, Edition 2010 (données 2008), Efficacité et qualité de la justice*, éd. du Conseil de l'Europe, 2010, 422 p.

CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens, Edition 2012 (données 2010), Efficacité et qualité de la justice*, éd. du Conseil de l'Europe, 2012, 459 p.

CEPEJ, « La justice au service des citoyens : comment améliorer son fonctionnement pour les usagers », session d'étude, 2 décembre 2003.

CEPEJ, *Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires*, Strasbourg, 6-8 décembre 2006.

CEPEJ, *Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible*, Programme cadre, CEPEJ(2004) 19 Rev. 2, Strasbourg, 13 septembre 2005.

CEPEJ, Étude sur la « Gestion de la qualité dans les tribunaux et dans les organisations judiciaires dans 8 États membres du Conseil de l'Europe » (en anglais), Strasbourg, 10 septembre 2010, CEPEJ(2010)3, Les Etudes de la CEPEJ, n°13.

CEPEJ, Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10 septembre 2010, CEPEJ(2010)1, Les Etudes de la CEPEJ, n°14.

CEPEJ, Groupe de travail sur la qualité de la justice, Rapport sur la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10 septembre 2010, CEPEJ(2010)2, Les Etudes de la CEPEJ, n°15.

CEPEJ, Célérité et qualité de la Justice : la gestion du temps dans le procès.

CEPEJ, Rapport final du Groupe de travail sur l'évaluation des juges.

COMITE DE REFLEXION SUR LA JUSTICE PENALE, présidé par Ph. Léger, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, septembre 2009.

COMMISSARIAT A LA REFORME DE L'ETAT, *Développer la qualité du service. Chartes qualité et engagements dans les services publics*, Paris, La documentation française, 1997.

COMMISSION D'ENQUETE CHARGEE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER DES PROPOSITIONS POUR EVITER LEUR RENOUVELLEMENT, présidée par A. Vallini, Assemblée Nationale, Rapport n°3125, juin 2006.

COMMISSION DE REFLEXION SUR L'ETHIQUE DANS LA MAGISTRATURE, présidée par J. Cabannes, Paris, La documentation française, novembre 2003.

COMMISSION DE REPARTITION DU CONTENTIEUX, présidée par S. Guinchard, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Paris, La documentation française, 2008.

CONSEIL D'ETAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, 2006.

Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), TROSA (S.), (dir.), *L'évaluation en développement*, Paris, La documentation française, 1993.

COULON J.-M., *Réflexions et propositions sur la procédure civile*, Rapport au Garde des sceaux, Ministre de la justice, Paris, La documentation française, 1997.

DALLE H., *Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*, Paris, La documentation française, 2001.

DOBKINE M., *Propositions pour améliorer la formation des magistrats en matière économique et financière*, Paris, La documentation française, 1995.

DUMOULIN L. et LICOPPE C., *Justice et visioconférence : les audiences à distance, genèse et institutionnalisation d'une innovation*, Institut des sciences sociales du politique et Télécom ParisTech, Rapport pour la mission de recherche Droit et justice, 2009.

FAUCHON P. et GAUTIER Ch., *Recrutement et formation des magistrats de carrière*, Sénat, Rapport n°383, juillet 2007.

FORTIER V., *Qualité et évaluation de la Justice*, in M.-L. Cavrois, H. Dalle, J.-P. Jean, GIP Mission de recherche Droit et justice, Ecole Nationale de la Magistrature, *La qualité de la justice*, Paris, La documentation française, 2002.

FORTIER V., GATUMEL D., LACHENAL R., NAVARRO S., PUJOL H., *Système de gestion de la qualité et décisions judiciaires : applicabilité de la norme ISO 9001*, mars 2001, Rapport à la Mission de recherche « Droit et justice », Paris, ronéo, 85 p.

FRANÇOIS B., *Une demande politique de justice, « Les français et la justice », ou comment analyser une critique récurrente*, Rapport GIP Mission droit et justice, Paris, La documentation française, 1998.

HOUILLON Ph., *Formation et responsabilité des magistrats*, Assemblée nationale, Rapport n°3499, décembre 2006.

LEHINGUE P., GALLEMAND F., PIERRU E., PIERRU F., *L'introduction d'une démarche qualité dans le service public de la justice : inventaires des difficultés et possibles analogies*, Rapport à la Mission de recherche « Droit et justice », mars 2001, Paris, ronéo, 111 p.

LUART D., *La mise en oeuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, Sénat, Rapport n°478, juillet 2005.

MAGENDIE Jean-Claude, *Célérité et qualité de la justice*, Paris, La documentation française, juin 2004.

MAJICE, *Le rapport final de la recherche MAJICE, pilotée par l'OMIJ, le CRJP et l'EPRED.*

RENARD-PAYEN O. et ROBINEAU Y., *La responsabilité de l'Etat pour faute du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative*, Cour de cassation, Rapport 2004.

SVA, dirigé par P. Ponsaers, *Vers un modèle de traitement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire*, octobre 2005.

E. RECUEILS ET DICTIONNAIRES

CADIET L. (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004.

CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, 2007, 8^e éd.

FAVOREU L. et PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2011, 16^{ème} éd.

LACHAUME J.-F., PAULIAT H., BRACONNIER S. et DEFFIGIER C., *Droit administratif - Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, 2010, 15^{ème} éd.

LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DELVOLVE P. et GENEVOIS B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 2009, 17^{ème} éd.

SUDRE F., MARGUENAUD J.-P., ANDRIANTSIMBAZOVINA J., GOUTTENOIRE A. et LEVINET M., *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, PUF, 2009, 5^{ème} éd.

II. SOURCES NON FRANCOPHONES

A. OUVRAGES, MONOGRAPHIES, THESES

Jennifer M. ALLEN and Rajeev SAWHNEY, *Administration and management in criminal justice : a service quality approach*, Thousand Oaks, Calif., London, SAGE, 2009.

Denis ALLNUTT, *Review of statistics on the administration of criminal justice in England and Wales : a discussion document*, London, Home Office, 2003.

E. AZINGE and D. ADEKUNLE (Editors), *Administration of justice and good governance in Nigeria*, Lagos, Nigerian Institute of Advanced Legal Studies, 2011.

Julia BASS, *Access to justice for a new century : the way forward*, Toronto, Law Society of Upper Canada, c2005.

Stephen R. BING, *The quality of justice in the lower criminal courts of Metropolitan Boston ; a report by the Lawyers Committee for Civil Rights Under Law to the Governor's Committee on Law, Enforcement and the Administration of Justice*, Boston, Lawyers Committee for Civil Rights Under the Law, 1970.

G. BOUCKAERT, C. POLLITT, *Quality improvement in european public services*, Londres, 1995, 190 p.

Alfred BLUMSTEIN (ed.), *Performance measurement and the criminal justice system : four conceptual approaches*, Washington D.C., National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration, U.S. Dept. of Justice, 1976.

Alan COFFEY, *Management systems in criminal justice*, Santa Cruz California, Davis Pub. Co., 1978.

John J. DILULIO, *Performance measures for the criminal justice system*, Washington D.C., U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, 1993.

N. GAR YEIN, *Quality of judicial organisation and checks and balances*, thèse, Utrecht, Intersentia, 2007.

Martin GRAMATIKOV, *A handbook for measuring the costs and quality of access to justice*, Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems, Apeldoorn, Maklu, 2010.

Robert M. GROVES and Daniel L. CORK (editors), National Research Council (U.S.), *Ensuring the quality, credibility, and relevance of U.S. justice statistics / Panel to Review the Programs of the Bureau of Justice Statistics*, Washington DC, National Academies Press, 2009.

Martin HARRIS and Michael PARTINGTON, *Administrative justice in the 21st century*, Portland, Hart Pub., 1999.

Ingeborg HILLER-KETTERER, Jörg THIERFELDER, *Leistung und Gerechtigkeit*, Stuttgart, München, Calwer Verl., 1972.

Mareike Lampe, *Gerechtere Prüfungsentscheidungen*, Berlin, Duncker und Humblot, 1999.

Sally JACOBSEN, *How to measure the quality of criminal justice in your community : story ideas for journalists*, Washington, American Bar Association Section of Criminal Justice, 1976.

Seda KALEM, *Access to justice in Turkey : indicators and recommendations*, Istanbul, TESEV Publications, 2011.

David LUBAN, *The quality of justice*, Madison, Institute for Legal Studies, University of Wisconsin-Madison Law School, 1988.

P. MAIER, *New Public Management in der Justiz. Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive*. Bern, Stuttgart, Wien, 1999.

John E. MANSFIELD, *Performance evaluations - another view*, Cambridge, Mass., Center for criminal justice, Harvard university law school, 1974.

Brian J. OSTROM and Roger A. HANSON, *Efficiency, timeliness, and quality : a new perspective from nine state criminal trial courts*, National Center for State Courts, 1999.

Daniela PIANA, *Judicial accountabilities in new Europe : from rule of law to quality of justice*, Farnham, Surrey ; Burlington, VT : Ashgate Pub., 2010.

Deborah L. RHODE, *Access to justice*, Oxford, U.K., New York : Oxford University Press, 2004.

Klaus Friedrich RÖHL, *Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA : vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement, Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege*, Köln, Bundesanzeiger, 1993.

Michele SAPIGNOLI, *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, Padova, CEDAM, 2009.

Christian SCHÖBI, Alfred BÜHLER, *Gerichtskosten, Parteikosten, Prozesskaution, unentgeltliche Prozessführung (und Modelle zur Beschränkung ihrer Kosten)* [Frais de justice, frais d'avocats, cautions, suretes, assistance juridique (et instruments permettant la limitation des couts)], Bern, Stämpfli, 2001.

José Juan TOHARIA, *Opinión pública y justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española*, Madrid : Consejo General del Poder Judicial, 2001, 171 p.

Katrin TÖNS, *Recht, Bedürfnis, Leistung*, [Mikrofiche-Ausg.], 2000-2001.

C.H. VAN RHEE, A. UZELAC, *Access to justice and the judiciary : towards new European standards of affordability, quality and efficiency of civil adjudication*, Antwerp, Oxford-Intersentia, 2009.

C.H. VAN RHEE, A. UZELAC, *Civil justice between efficiency and quality : from ius commune to the CEPEJ*, Antwerp, Portland, Intersentia, 2008.

Smokin WANJALA, *Law and access to justice in East Africa*, Nairobi, Claripress on behalf of Centre for Law and Research International (CLARION), 2004.

Gordon P. WHITAKER, Charles David PHILLIPS (editors), *Evaluating performance of criminal justice agencies*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

Sorrel WILDHORN, Marvin LAVIN, Anthony PASCAL, *Indicators of justice : measuring the performance of prosecution, defense, and court agencies involved in felony proceedings*, Washington, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration, U. S. Dept. of Justice, 1977.

V. A. ZEITHALM, A. PARASURAMAN, L. L. BERRY, *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expectations*, NY : The Free Press, 1990.

A.A.S. ZUCKERMAN, Ross CRANSTON (editors), *The reform of civil procedure : essays on "Access to justice"*, Oxford, Clarendon Press, New York, Oxford University Press, 1995.

B. ARTICLES

Laurent BERTHIER and Hélène PAULIAT, « Quality management in the judicial system and the courts in France », in Ph. M. Langbroek (dir.), *Quality management in courts and in the judicial organisations in eight council of Europe member States – A qualitative inventory to hypothesise factors for success or failure*, Les Etudes de la CEPEJ, n°13, éd. du Conseil de l'Europe, 2010, p. 88.

L. B. BIENEN, « The quality of justice in capital cases: Illinois as a case study », *Law and Contemporary Problems*, 61(4), 1998, p. 193-217.

Frank B. CROSS and Dain. C DONELSON, « Creating quality courts », *Journal of Empirical Legal Studies*, Sept. 2010, Vol.7 (3), p. 490.

M. KRAUSE, « The quality of latin american institutions », *Journal of Interdisciplinary Economics*, 20(1-2), 2009, p. 111-132.

M. MITSOPOULOS and T. PELAGIDIS, « Greek appeals courts' quality analysis and performance », *European Journal of Law and Economics*, 30(1), 2010, p. 17-39.

Sandra E. OXNER, «The quality of judges », *The World Bank Legal Review. Law and Justice for Development*, Washington, D.C., World Bank ; London and New York, Kluwer Law International, 2003, p. 307-378.

Craig M. PEASE, « When science evaluates judges (evaluating the quality of judicial decisions in environment cases grounded in scientific evidence) », *The Environmental Forum*, Jan-Feb, 2012, Vol.29(1), p.18(1).

J.-E. ROSS, « The entrenched position of plea bargaining in United States legal practice », *The American journal of comparative law*, 2006, vol. 54, p. 717.

J. B. RUHL and Robert. L. FISCHMAN, « Adaptive management in the courts », *Minnesota Law Review*, Dec, 2010, Vol.95(2), p. 424-484.

C. DOCUMENTS OFFICIELS

Access to Justice Advisory Committee (Australia), *Access to justice : an action plan*, Canberra, Access to Justice Advisory Committee, 1994.

Australian Law Reform Commission, *Managing justice of the federal civil justice system*, Sidney, Australian law reform Commission, 2000.

Bureau of Justice Assistance, *Planning guide for using the trial court performance standards and measurement system*, Washington DC, 1997.

Criminal Justice Statistics Division, Governor's Justice Commission, *Management and administrative statistics for the Pennsylvania criminal justice system*, Harrisburg, The Commission, Department of Justice, Commonwealth of Pennsylvania, 1977.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Judiciary is quality*.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *How to access quality in the courts? Quality Benchmarks for Adjudication are a means for the improvement of the activity of the courts* (Source: Court of Appeal of Rovaniemi, Finland).

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *The assessment of court quality: a breach of the independence of the judiciary or a promising development?* (Pim Albers, Conseiller spécial de la CEPEJ).

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 council of Europe member States*, Strasbourg, 10 september 2010, CEPEJ(2010)3, Les Etudes de la CEPEJ, n°13.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems : efficiency and quality of justice*, edition 2012 (2010 data).

General Council of the Bar (England and Wales), *Quality of justice : the Bar's response*, London, Butterworth on behalf of the General Council of the Bar, 1989.

Law Society of New South Wales, *Access to justice : final report*, Sydney, NSW : Law Society of New South Wales, 1998.

National Economic and Social Council, *The criminal justice system : policy and performance*, Dublin, The Council, 1984.

Secretaria de Reforma do Judiciário, Ministério da Justiça, *Estudo comparado sobre gestão orçamentária e gestão administrativa de cortes e tribunais e tratamento estatístico da informação sobre o funcionamento do sistema judicial*, 2005.

ANNEXES

ANNEXE 1: QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX PARTIES PRENANTES DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE



LA PRISE EN COMPTE DE LA NOTION DE QUALITE DANS LA MESURE DE LA PERFORMANCE JUDICIAIRE (QUALIJUS)

Centre d'études et de recherches de Sciences administratives et politiques (CERSA)

Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ)

QUESTIONNAIRE SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE Experts étrangers (Magistrats, universitaires)

Correspondant :

Prénom NOM

Fonction

Organisation

Adresse e-mail

Pour tout document cité, pouvez-vous indiquer où l'on peut se le procurer ou nous en fournir une copie ?

I. LA QUALITE DANS LE SYSTEME JUDICIAIRE ADMINISTRATIF

1. Dans votre Etat, la notion de qualité de la justice est-elle couramment utilisée ? Quand est-elle apparue, dans quel texte (loi, doctrine, rapport...) ? Quel est son sens ?

2. La notion de qualité de la justice est-elle clairement distinguée de celle d'efficacité ou de performance ?

3. La notion de qualité est-elle un objectif clairement distingué ou un indicateur d'efficacité ?

4. Si les objectifs d'efficacité et de qualité de la justice sont distincts, sont-ils clairement définis ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent (texte de loi, livre blanc, note d'orientation, etc.) ?

5. Dans votre Etat, existe-t-il une politique de qualité de la justice (*i.e.* une politique clairement identifiée en tant que telle, comme cela existe dans certains pays) ? Si oui, concerne-t-elle aussi la justice administrative ?

6. A défaut d'une politique de qualité de la justice, existe-t-il à tout le moins une démarche en faveur de la qualité de la justice ? Si oui, concerne-t-elle aussi la justice administrative ?

7. Si une politique de qualité ou une démarche qualité existe, est-elle spécifique à la justice ou semblable à celle menée dans d'autres services publics ?

8. Au sein du système judiciaire, la politique ou la démarche de qualité provient-elle d'une initiative des juridictions, en particulier administratives, ou est-elle décidée et définie au niveau central ?

9. Existe-t-il une politique ou une démarche de qualité en matière de motivation et de clarté des jugements ?

10. Existe-t-il une politique ou une démarche de qualité en matière d'accessibilité des justiciables aux tribunaux ?

11. Quelles sont les modalités d'évaluation de la qualité dans vos juridictions administratives (enquête de satisfaction, prise en compte du taux d'annulation des jugements par les juridictions supérieures...) ?

12. L'évaluation s'effectue-t-elle selon des critères quantitatifs et/ou substantiels ?

13. Qui sont les autorités chargées de cette évaluation ?

14. Qui sont les sujets de cette évaluation (justiciables, magistrats, greffiers, avocats...) ?

15. Quelles sont les conséquences de cette évaluation (obtention d'un label, financement supplémentaire...)?

16. Cette évaluation fait-elle l'objet d'une publication ?

II. LA QUALITE DANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. Dans la juridiction administrative dont vous êtes membre ou qui fait l'objet de votre analyse, une politique ou une démarche de qualité a-t-elle été mise en œuvre ? Si oui, pouvez-vous la décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elle repose ?

2. Cette politique ou démarche de qualité fait-elle l'objet d'une procédure particulière d'encadrement ? Si oui, pouvez-vous la décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elle repose ?

3. Au sein de votre juridiction, quels sont les thèmes essentiels de la politique ou de la démarche de qualité mise en œuvre (motivation des décisions, impartialité des juges...) ?

4. Par qui ces thèmes sont-ils définis et selon quelle procédure ? Pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent ?

5. Au sein de votre juridiction, des groupes de travail consacrés à la politique ou démarche de qualité ont-ils été ou sont-ils mis en place ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elles reposent ?

6. Au sein de votre juridiction, des formations spécifiques à la politique ou démarche de qualité sont-elles mises en œuvre ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elles reposent ?

7. Au sein de la juridiction, qui sont les membres du personnel qui se trouvent concernés par la mise en place de formations spécifiques en matière de qualité ?

8. Au sein de la juridiction, existe-t-il un personnel chargé spécifiquement de la mise en œuvre de la politique ou de la démarche de qualité ? Si oui, pouvez-vous décrire ses compétences et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elles reposent ?

9. La juridiction essaie-t-elle de favoriser les règlements à l'amiable des litiges ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent ?

10. Des processus d'expérimentation de nouvelles procédures ou de nouvelles pratiques judiciaires sont-ils mis en œuvre ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent ?

11. Ces processus proviennent-ils d'une initiative centrale ou locale ?

12. Des accords ou des conventions sont-ils conclus dans la perspective de cette politique ou démarche de qualité ? Si oui, avec qui sont-ils conclus (administrations, barreaux, syndicats de magistrats, justiciables...)?

13. Quel est l'objet de ces accords ou de ces conventions ? Pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent ?

14. Au plan local, les juridictions peuvent-elles prendre l'initiative d'organiser des audits consacrés à l'évaluation de la qualité ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent ?

15. Au plan local, les juridictions peuvent-elles prendre l'initiative d'organiser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers, des avocats, des juges, des personnels des juridictions... ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elles reposent ?

16. Les enquêtes de satisfaction auprès des justiciables font-elles l'objet d'une procédure particulière d'encadrement ? Si oui, pouvez-vous la décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elles reposent ?

17. Existe-t-il au plan national des enquêtes de satisfaction sur le fonctionnement des juridictions auprès des justiciables, des avocats, des juges, des personnels des juridictions... ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels ils reposent ?

18. Des règles de déontologie nouvelles ont-elles été mises en place ? Si oui, pouvez-vous les décrire et indiquer quels sont les documents de base sur lesquels elles reposent ?

COMMENTAIRES/EXPERIENCES QUE VOUS SOUHAITERIEZ PARTAGER



*LA PRISE EN COMPTE DE LA NOTION DE QUALITE DANS LA MESURE DE LA
PERFORMANCE JUDICIAIRE
(QUALIJUS)*

Centre d'études et de recherches de Sciences administratives et politiques(CERSA)

Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ)

**QUESTIONNAIRE SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
Justiciables**

Correspondant :

Objet de votre demande au tribunal

Type de requérant (particulier, administration...)

Type de défendeur (préfecture...)

Représentation par un avocat ? (Répondre oui ou non)

Décision du tribunal en votre faveur ? (Répondre oui ou non)

Aide juridictionnelle ? (Répondre oui ou non)

Les questionnaires sont anonymes.

Seule une évaluation vous est demandée, mais vous pouvez ajouter tout commentaire qui vous semblerait utile.

ENQUETE DE SATISFACTION SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

1. Sans compter les honoraires d'avocat, êtes-vous satisfait du coût d'accès à la justice administrative ?
Attribuez une note de 0 à 10.

2. Etes-vous satisfait des informations fournies lors de vos échanges avec le service du greffe du tribunal (précisez si, au cours de la procédure d'instruction du dossier, vos échanges ont été uniquement écrits ou si vous avez eu des contacts téléphoniques ou électroniques) ? Attribuez une note de 0 à 10.

3. Etes-vous satisfait des informations fournies lors de vos déplacements au tribunal (signalisation à l'intérieur du tribunal, délai d'attente...) ? Attribuez une note de 0 à 10.

4. Lors de l'audience, avez-vous pu identifier le rôle de chacun des juges présents ?

5. Avez-vous pu présenter vos arguments à l'audience ?

6. Etes-vous satisfait de l'attitude et du comportement des juges lors de l'audience ? Attribuez une note de 0 à 10.

7. Etes-vous satisfait de l'impartialité des juges lors de la conduite de l'audience ? Attribuez une note de 0 à 10.

8. Etes-vous satisfait du langage utilisé par les juges lors de l'audience ? Attribuez une note de 0 à 10.

9. Avez-vous lu la décision rendue ? Dans l'affirmative, êtes-vous satisfait de la qualité de sa rédaction (clarté, motivation objective...) ? Attribuez une note de 0 à 10.

10. Etes-vous satisfait du fonctionnement général du tribunal ? Attribuez une note de 0 à 10.

Si vous avez des remarques et suggestions, ou si vous souhaitez mettre l'accent sur un point particulier pour améliorer le fonctionnement de la justice, n'hésitez pas à nous en faire part



Université
de Limoges

OMIJ
Observatoire des Mutations
Institutionnelles et Juridiques

*LA PRISE EN COMPTE DE LA NOTION DE QUALITE DANS LA MESURE DE LA
PERFORMANCE JUDICIAIRE
(QUALIJUS)*

Centre d'études et de recherches de Sciences administratives et politiques(CERSA)

Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ)

QUESTIONNAIRE SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
Avocats

Correspondant :

Objet de votre demande au tribunal

Type de requérant (particulier, administration...)

Type de défendeur (préfecture...)

Avocat individuel ou société

Décision du tribunal en votre faveur ? (Répondre oui ou non)

Aide juridictionnelle ? (Répondre oui ou non)

Les questionnaires sont anonymes.

Seule une évaluation vous est demandée, mais vous pouvez ajouter tout commentaire qui vous semblerait utile.

ENQUETE DE SATISFACTION SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

1. Sans compter les honoraires d'avocat, êtes-vous satisfait du coût d'accès à la justice administrative pour les justiciables ? Attribuez une note de 0 à 10.

2. Etes-vous satisfait des informations fournies lors de vos échanges avec le service du greffe du tribunal (précisez si, au cours de la procédure d'instruction du dossier, vos échanges ont été uniquement écrits ou si vous avez eu des contacts téléphoniques ou électroniques) ? Attribuez une note de 0 à 10.

3. Etes-vous satisfait des informations fournies lors de vos déplacements au tribunal (signalisation à l'intérieur du tribunal, délai d'attente...) ? Attribuez une note de 0 à 10.

4. Etes-vous satisfait de l'accès aux jurisprudences de la juridiction administrative du ressort ? Attribuez une note de 0 à 10.

5. Etes-vous satisfait de l'attitude et du comportement des juges lors de l'audience ? Attribuez une note de 0 à 10.

6. Etes-vous satisfait de l'impartialité des juges lors de la conduite de l'audience ? Attribuez une note de 0 à 10.

8. Etes-vous satisfait du langage utilisé par les juges lors de l'audience (notamment vis-à-vis des justiciables présents qui n'ont aucune expérience du droit ni de la justice administrative) ? Attribuez une note de 0 à 10.

9. Etes-vous satisfait de la qualité de la rédaction rendue (clarté, motivation...) ? Attribuez une note de 0 à 10.

10. Etes-vous satisfait du fonctionnement général du tribunal ? Attribuez une note de 0 à 10.

Si vous avez des remarques et suggestions, ou si vous souhaitez mettre l'accent sur un point particulier pour améliorer le fonctionnement de la justice, n'hésitez pas à nous en faire part



La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QuaLIJUS)

Centre d'études et de recherches de Sciences administratives et politiques(CERSA)

Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ)

**QUESTIONNAIRE SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
Magistrats**

Informations générales

- Nature de la juridiction à laquelle vous appartenez : Conseil d'Etat – Cour administrative d'appel – Tribunal administratif
- Si vous appartenez à une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, quel est le nombre de chambres au sein de votre juridiction ?
- Au sein de votre chambre/sous-section, quelles sont les matières que vous traitez ?
- Certaines de ces matières sont-elles traitées au sein d'autres chambre(s)/sous-section(s) ?
Si oui, quelles sont ces matières ?

Questions

I – Sur l'existence d'une politique générale de qualité

1. Dans votre juridiction, une politique de qualité a-t-elle été mise en œuvre ?
2. En cas de réponse positive :
 - 2.1 Quels sont les axes généraux de cette politique (accueil du justiciable, rectitude et cohérence des décisions, conduite de l'instruction, conduite de l'audience, effectivité des décisions de justice...)?
 - 2.2 Sur quel type de document est formalisée cette politique de qualité ? Ce document est-il rendu public et si oui, sous quelle forme ?
 - 2.3 Comment et par qui cette politique a-t-elle été élaborée (constitution d'un groupe de travail associant magistrats et greffe...)?

II – Sur la qualité dans le délai de jugement

3. Dans votre juridiction, une politique de qualité portant sur le délai de jugement est-elle mise en œuvre ?
4. En cas de réponse positive :
 - 4.1 Cette politique porte-t-elle sur toutes les affaires ou porte-t-elle seulement sur les affaires dont un règlement rapide apparaît prioritaire ? Dans ce second cas, quelles sont les catégories d'affaires concernées ?
 - 4.2 Un suivi particulier des affaires enregistrées depuis plus de deux ans est-il organisé ? Si oui, de quelle manière est organisé ce suivi ?
 - 4.3 Le dispositif des *calendriers d'entrée* est-il utilisé ? Si oui, pour quelles catégories d'affaires ?

III – Sur la qualité de la décision

5. Dans votre juridiction, une politique de qualité de la décision est-elle mise en œuvre ?
6. Cette politique porte-t-elle sur :
 - La qualité du raisonnement : OUI NON
 - La qualité dans la compréhension de la décision (rédaction,...) : OUI NON

A – Sur la qualité du raisonnement

7. Un suivi du taux d'annulation des décisions rendues par votre juridiction est-il organisé ?

8. Le motif de l'annulation de ces décisions est-il pris en compte dans ce suivi ?
9. Un suivi du nombre de rectifications d'erreur matérielle est-il organisé ?
10. Existe-t-il des dispositifs destinés à assurer la cohérence des décisions entre les chambres/sous-sections ? En cas de réponse positive, pouvez-vous décrire ces dispositifs (réunions entre présidents, transmission des décisions aux chambres/sous-sections concernées, élaboration de synthèse de jurisprudence...)?

B – Sur la qualité dans la compréhension de la décision

11. Une démarche est-elle suivie, en dehors du contentieux de l'urbanisme, pour répondre à l'ensemble des moyens de nature à fonder une solution d'annulation :
 - Dans les décisions rendues par les formations de jugement ?
 - Dans les conclusions des rapporteurs publics ?
12. Une démarche afin d'expliquer aux parties les raisons pour lesquelles un moyen est considéré comme inopérant est-elle adoptée ?
13. Une démarche de simplification du vocabulaire employé et d'explicitation des termes complexes est-elle suivie ?

- Dans les décisions rendues par les formations de jugement ?
- Dans les conclusions des rapporteurs publics ?

IV – Sur la qualité de l'exécution de la décision

14. Hors le cas d'un examen de conclusions à fin d'injonction, une démarche afin de préciser les conséquences d'une décision ou ses modalités d'exécution est-elle suivie ?
 - Dans les décisions rendues par les formations de jugement ?
 - Dans les conclusions des rapporteurs publics ?

15. Hors le cas d'un examen d'un recours consécutif à l'inexécution d'une décision, un suivi de l'exécution des décisions est-il mis en place ? Si oui, comment ce suivi est-il organisé ?

V – Sur la qualité de l'accueil du justiciable

16. Lorsqu'une affaire est en état d'être jugée, une démarche d'information d'une date prévisible d'audience est-elle suivie ? En cas de réponse positive, cette démarche concerne-t-elle toutes les affaires ou seulement certaines d'entre elles ? Dans ce dernier cas, lesquelles ?

17. Une politique de qualité dans la conduite des audiences, notamment celles reposant sur l'oralité (référé suspension, référé liberté, affaires dispensées de conclusions...) est-elle menée ? En cas de réponse positive, quelle forme prend cette politique ?

VI – Questions finales

18. Pour la mise en œuvre de chacun des aspects de qualité précédemment définis, existe-t-il un personnel chargé spécifiquement du suivi au sein de votre juridiction ? Si oui, pouvez-vous décrire son activité ?

19. La mise en œuvre d'une politique de qualité, notamment concernant les décisions, affecte-t-elle votre vie personnelle ? En cas de réponse positive, de quelle manière ?

20. Quels sont, selon vous, les éléments permettant d'apprécier la qualité de la justice administrative ?



La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire (QualIJUS)

Centre d'études et de recherches de Sciences administratives et politiques(CERSA)

Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ)

**QUESTIONNAIRE SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
Greffiers**

Informations générales

- Nature de la juridiction à laquelle vous appartenez : Conseil d'Etat – Cour administrative d'appel – Tribunal administratif
- Si vous appartenez à une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, quel est le nombre de chambres au sein de votre juridiction ?

Questions

I – Sur l'existence d'une démarche générale de qualité

1. Dans votre juridiction, des initiatives relatives à la prise en compte de la qualité ont-elles été mises en œuvre ?
2. En cas de réponse positive :
 1. Sur quels axes portent ces initiatives ?
 - Concernent-elles l'accueil du justiciable ? Explicitez (ex : démarche d'information sur la conduite des audiences ou sur la date prévisionnelle de celles-ci ; prise en compte de la spécificité de certains contentieux et/ou publics...)
 - Sont-elles relatives aux missions d'aide à la décision et/ou de suivi du stock ? Explicitez (ex : formalisation des mesures générales et particulières d'instruction)
 2. Des documents formalisent-ils ces initiatives ? Dans l'affirmative, ces documents sont-ils rendus publics et sous quelles formes ?
 3. Le greffe a-t-il été associé à ces initiatives et selon quelles modalités ? (ex : constitution d'un groupe de travail associant magistrats et greffe...). A-t-il été associé à toutes les étapes de la démarche qualité (initiative, expérimentation, modalités de suivi, évaluation des résultats et bilan) ?

II – Sur la qualité dans le délai de jugement

3. Dans votre juridiction, des initiatives portant sur le délai de jugement ont-elles été mises en œuvre ?
4. En cas de réponse positive :
 1. Un ciblage en fonction des affaires et/ou des matières est-il effectué ? Précisez en quoi consiste le rôle du greffe, notamment dans ses relations avec le magistrat instructeur et si cette démarche est formalisée ?
 2. Un suivi particulier des affaires enregistrées depuis plus de deux ans est-il organisé ? Si oui, en quoi consiste le rôle du greffe, et comment la procédure est-elle formalisée ?
 3. Le dispositif des *calendriers d'entrée* est-il utilisé ? Si oui, précisez le rôle du greffe et la formalisation de la démarche.

III – Sur la qualité de la décision

5. Un suivi du taux d'annulation des décisions rendues par votre juridiction est-il organisé et selon quelles modalités ? Le greffe est-il pleinement associé à ce suivi ?
6. Un suivi du nombre de rectifications d'erreur matérielle est-il organisé et selon quelles modalités ? Dans l'affirmative, précisez le rôle du greffe.
7. Un contrôle sur la complétude des informations saisies dans skipper, portant notamment sur la liaison des affaires et sur la détection des séries est-il effectué ? Selon quelles modalités ?

IV – Sur la qualité de l'exécution de la décision et des modalités de recours

8. Hors le cas d'un examen d'un recours consécutif à l'inexécution d'une décision, un suivi de l'exécution des décisions est-il mis en place ? Si oui, comment ce suivi est-il organisé et quel est le rôle du greffe ?
9. Un contrôle sur la notification des décisions (délais, voies d'appel ou de cassation, parties au litige) est-il effectué ? Selon quelles modalités (fiches de procédures, mise en place d'un suivi des erreurs les plus récurrentes, séparation des fonctions instruction et notification...)?

V – Sur la qualité de l'accueil du justiciable

10. Une démarche d'information sur le déroulement de la procédure et/ou sur la conduite d'une audience est-elle mise en œuvre ?
11. Lorsqu'une affaire est en état d'être jugée, une démarche d'information d'une date prévisible d'audience est-elle suivie ? En cas de réponse positive, cette démarche est-elle systématique ou fait-elle l'objet d'un ciblage en fonction de la nature du contentieux ?
12. Un guide d'accueil à l'attention des agents de greffe assurant la fonction d'accueil a-t-il été établi ? Dans l'affirmative, selon quelles modalités ?
13. Existe-t-il un dispositif de suivi des demandes d'information des justiciables ?

VI – Questions finales

14. Pour la mise en œuvre de chacun des aspects de qualité précédemment définis, existe-t-il un personnel chargé spécifiquement du suivi au sein de votre juridiction ? Dans l'affirmative, pouvez-vous décrire son activité ?
15. Quels sont, selon vous, les éléments permettant d'apprécier la qualité de la justice administrative ?

ANNEXE 2: TABLEAU SYNOPTIQUE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES

MÉTHODOLOGIE DE RECUEIL D'INFORMATIONS		
Parties prenantes interrogées	Nombre de questionnaires envoyés	Nombre de réponses obtenues
Chefs de juridictions	60	9
Chefs de Greffes	51	3
Avocats	168	6
Associations	6	2
Personnes Publiques	7	0

ANNEXE 3: OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 165

20

PLF 2015

Conseil d'État et autres juridictions administratives

Programme n° 165 | PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

- OBJECTIF 1 Réduire les délais de jugement**
 - INDICATEUR 1.1 Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock
 - INDICATEUR 1.2 Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de 2 ans au Conseil d'Etat, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs et depuis plus d'un an à la Cour nationale du droit d'asile

- OBJECTIF 2 Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles**
 - INDICATEUR 2.1 Taux d'annulation des décisions juridictionnelles

- OBJECTIF 3 Améliorer l'efficacité des juridictions**
 - INDICATEUR 3.1 Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État, par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ou par rapporteur de la Cour nationale du droit d'asile
 - INDICATEUR 3.2 Nombre d'affaires réglées par agent de greffe

- OBJECTIF 4 Assurer l'efficacité du travail consultatif**
 - INDICATEUR 4.1 Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat

ANNEXE 4: LISTE DES ACTEURS DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE INTERROGÉES

Des entretiens ont été conduits avec :

- Le directeur de la communication du Conseil d'Etat
- Le chef de la MIJA
- Les présidentes de chacun des deux syndicats de la juridiction administrative
- Des justiciables au Tribunal Administratif de Limoges lors de deux demi-journées
- Une délégation du Tribunal Administratif de Limoges composée du président et de trois magistrats.
- Quatre associations
- Un avocat
- Le directeur juridique d'AP-HP

**ANNEXE 5 : GRILLE D’EVALUATION DE PERFORMANCE JUDICIAIRE APPLICABLE EN 2012 A LA
COUR SUPREME DU NEBRASKA**

Nebraska Supreme Court

Please read all instructions before beginning your evaluation.

Please rate each judge with whom you have professional experience on items #1-8 by writing one number in the appropriate space.

Use this scale:

- 5 = Excellent (performance is outstanding)
- 4 = Good (performance is above average)
- 3 = Satisfactory (performance is adequate)
- 2 = Deficient (performance is below average)
- 1 = Very Poor (performance is well below average and unacceptable)
- n = No Opinion

Characteristics

		101	102	103	104	105	106
		Michael G. Heavican (Statewide)	Kenneth C. Stephan* (Dist. 1)	Lindsey Miller-Lerman (Dist. 2)	Michael McCormack* (Dist. 4)	William M. Connolly (Dist. 5)	John F. Wright (Dist. 6)
1	Legal Analysis	3.86	4.24	3.94	3.66	3.89	3.76
2	Impartiality: actions not affected by any outside influence or the nature of the case	3.84	4.17	4.06	3.90	4.02	3.85
3	Attentiveness: oral arguments	4.28	4.34	4.30	3.95	4.19	3.95
4	Opinions: quality and clarity of writing	3.98	4.22	4.05	3.76	4.00	3.81
5	Judicial Temperament & Demeanor	4.27	4.37	4.36	4.05	4.21	3.96
6	Appropriate Communication: absence of undue personal observations or criticisms of litigants, judges or lawyers; from the bench or in written opinions	4.30	4.35	4.35	4.20	4.25	4.13
7	Does the judge do his/her work in a prompt and timely manner?	4.14	4.18	4.09	3.99	4.08	3.86
8	In your opinion, should this judge be retained in office? (Circle the appropriate answer)	Yes 87.1% No 12.9%	Yes 94.4% No 5.6%	Yes 92.9% No 7.1%	Yes 90.0% No 10.0%	Yes 92.0% No 8.0%	Yes 85.2% No 14.8%

TABLE DES MATIERES

Introduction	6
Première partie :.....	13
<u>L'approche principalement quantitative de la performance judiciaire et la prise en compte de la notion de qualité de la justice administrative : une conciliation difficile.....</u>	<u>13</u>
TITRE I. L'APPREHENSION INCOMPLETE DE LA NOTION DE QUALITE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	16
CHAPITRE I. LES CRITERES QUANTITATIFS DE LA PERFORMANCE DANS LA LOI DE FINANCES	16
Section I. La cohérence des objectifs quantitatifs.....	16
§1. L'efficacité opérationnelle de la justice administrative	17
A. L'augmentation du nombre de recours.....	17
B. La progression subséquente de l'efficacité opérationnelle	18
§2. La productivité de la justice administrative	18
A. L'efficacité en termes de délai de l'activité juridictionnelle	18
B. La célérité de l'activité consultative	19
§3. L'efficacité budgétaire de la justice administrative	19
Section II. Les limites de l'approche quantitative	20
§1. Les limites structurelles	20
A. La complexité de l'activité juridictionnelle	21
B. La subjectivité de l'activité juridictionnelle	22
§2. Les limites conjoncturelles.....	23
CHAPITRE II. LES CRITERES QUALITATIFS DE LA PERFORMANCE DANS LA LOI DE FINANCES.....	25
Section I. L'ambiguïté de la notion de maintien de la qualité de la justice administrative au travers du Programme 165.....	25
§1. L'ambiguïté de l'objectif n°2 du Programme budgétaire 165.....	25
§2. La mise en évidence du paradoxe de l'objectif par les discours de la justice administrative.....	26
Section II. L'insuffisante prise en compte de la qualité de la justice administrative au travers du Programme 165.....	27
§1. La comparaison avec les standards de la qualité de la justice	27
§2. L'insuffisance des critères retenus par les lois de finances dans l'appréciation de la qualité de la justice	29
TITRE II. UNE METHODE QUANTITATIVE INAPTE A MESURER LA QUALITE GLOBALE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	31
CHAPITRE I. LES DIFFICULTES DE L'EVALUATION AU TRAVERS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	31
Section I. La nature essentiellement quantitative de l'évaluation	31
§1. L'insuffisance des outils chiffrés pour mesurer la performance quantitative	31
A. Une mesure quantitative de la performance appropriée à son objet.....	31
B. Les failles d'une mesure exclusivement quantitative de la performance	32
§2. L'inadéquation des outils chiffrés pour mesurer la performance qualitative	33
Section II. L'absence d'instruments de mesure adaptés à l'évaluation de l'ensemble de la qualité de la justice administrative	34
§1. La révision des indicateurs quantitatifs du Programme 165	34
§2. La révision souhaitable des indicateurs qualitatifs du Programme 165	36
A. La réformation des indicateurs du Programme 165 comme aboutissement de la logique de la LOLF.....	36
B. Les perspectives de développement d'outils qualitatifs	37
CHAPITRE II. LE PROBLEME DE L'EVALUATION DE CERTAINES CARACTERISTIQUES DE LA QUALITE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	39
Section I. Les critères de qualité relativement mesurables.....	39

§1. L'organisation du service public et l'accueil des justiciables.....	39
§2. Le rendement, la célérité et les coûts.....	40
Section II. Les critères de qualité impropres à la mesure	41
§1. L'évaluation des magistrats	41
§2. L'évaluation des décisions juridictionnelles.....	42

Deuxième partie : La prise en compte de la qualité de la justice administrative au-delà d'une approche essentiellement quantitative de la performance judiciaire 45

TITRE I. DES OBJECTIFS DE QUALITE EN VOIE DE REDEFINITION 46

CHAPITRE I. L'EMERGENCE D'OBJECTIFS DE QUALITE DANS LES OUTILS MANAGERIAUX INSPIRES PAR LA LOLF ... 46

Section I. Les projets de juridiction et le dialogue de gestion..... 46

§1. Des objectifs de qualité plus larges..... 47

§2. Des outils managériaux limités
 50 |

Section II. La Mission permanente d'Inspection des Juridictions Administratives
 51 |

§1. Un auditeur du fonctionnement de la justice administrative
 51 |

§2. Les référentiels comme outils d'évaluation des juridictions
 52 |

CHAPITRE II. L'APPARITION DES ENJEUX DE QUALITE DANS LE PROCESSUS JURIDICTIONNEL
 54 |

Section I. L'amélioration attendue de la qualité de la justice administrative
 54 |

§1. L'amélioration qualitative en lien avec le contexte institutionnel..... 54

§2. L'amélioration qualitative en lien avec le contexte juridictionnel..... 55

Section II. L'amélioration voulue de la qualité de la justice administrative
 57 |

§1. L'évolution des processus..... 57

A. Les tensions entre efficacité, qualité et processus
 57 |

B. Les multiples niveaux des processus améliorés..... 59

§2. Les aménagements organisationnels et procéduraux..... 63

A. Les aménagements organisationnels..... 63

B. Les aménagements liés au procès
 65 |

TITRE II. DES DEMARCHES ET DES OUTILS DE LA QUALITE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE A PARFAIRE 67

CHAPITRE I. LES DEMARCHES DE QUALITE..... 67

Section I. Vers la mise en place de démarches de qualité..... 67

§1. Les initiatives
 67 |

§2. L'appropriation par les juridictions
 69 |

Section II. Les limites de telles démarches
 70 |

§1. Les limites liées à des outils de suivi insuffisants..... 70

§2. Les limites liées au principe de l'indépendance des magistrats..... 71

CHAPITRE II. LES OUTILS DE LA QUALITE
 72 |

Section I. Les outils à développer
 72 |

§1. L'auto-évaluation
 73 |

A. La révision..... 73

B. L'encadrement des nouveaux magistrats..... 73

§2. La communication
 74 |

A. La communication entre magistrats
 74 |

B. La communication entre les magistrats et le greffe..... 75

C. La communication entre les juridictions et les justiciables..... 75

Section II. Les outils à intégrer
 76 |

§1. La relation entre l'évaluation individuelle et la formation des magistrats..... 76

§2. L'évaluation externe
 77 |

Conclusion..... 79

BIBLIOGRAPHIE 81

ANNEXES..... 108

128

