

SYNTHESE.

Résumé :

L'approche purement quantitative de la mesure de la performance judiciaire a montré ses limites. Une approche qualitative complémentaire est souhaitée ou approuvée par tous les acteurs de la justice. Il apparaît cependant que le contenu de la notion de qualité de la justice varie selon les catégories d'acteur. Il s'agit, de ce point de vue, d'une notion relationnelle. Cela signifie que la qualité porte sur les rapports juridiques entre les participants au procès et à la justice. Il existe donc autant de conceptions de la qualité de la justice que de catégories d'acteurs. La qualité de la justice en son entier serait l'addition de ces angles de vue. Ainsi, ont été mis au point des outils de mesure de ces modèles et une réflexion a été menée quant aux moyens – non seulement des outils de mesure mais aussi des mesures améliorant la qualité - de tendre vers cette justice de référence combinant ces différents points de vue. Par exemple, le taux de réformation en appel ne ferait sans doute qu'ajouter un élément quantitatif pour les tribunaux composés de juges professionnels, mais se révèle être un indicateur utile pour les tribunaux composés de juges non professionnels. Il conviendrait de toute façon pour tous les types de tribunaux d'assurer un circuit de retour des arrêts (d'appel ou de cassation) aux chambres de première instance, mais aussi personnellement aux juges qui ont rendu le jugement (même s'ils ont changé d'affectation).

Note de synthèse.

L'approche purement quantitative de la mesure de la performance judiciaire a montré ses limites. Une approche qualitative complémentaire est souhaitée ou approuvée par tous les acteurs de la justice. Il apparaît cependant que le contenu de la notion de qualité de la justice varie selon les catégories d'acteur. Il s'agit, de ce point de vue, d'une notion relationnelle. La notion est relationnelle dans la mesure où elle dépend de la position des acteurs dans les différentes relations judiciaires. Et si la qualité peut comporter certains éléments invariants, comme l'exigence d'impartialité, chaque acteur, en fonction de sa position insiste plus sur certains aspects de cette qualité. Par exemple, l'impartialité ne ressort pas directement dans la définition par les juges non professionnels de la qualité, elle ressort en revanche de la définition qu'en donnent les justiciables ou les avocats. De même, un président de juridiction orientera sa définition de la qualité autour d'une approche plus organisationnelle, de service public. Elle se définira alors comme l'organisation de la juridiction au service du justiciable, notamment l'organisation des moyens humains, mais aussi la répartition du contentieux en fonction de sa structure. L'avocat, quant à lui, se montrera plus sensible à préserver les équilibres du lien d'instance, et à ce que le procès reste la chose des parties.

L'interaction entre les différents acteurs, et la combinaison de leurs approches, permettent d'appréhender les différentes facettes de la qualité et leurs évolutions. Elles permettent aussi d'en avoir une approche objective et rationnelle, qui confère alors à la notion sa dimension juridique. Cette interaction, cette complémentarité des approches qui peuvent sur certains

points selon les acteurs être antagonistes, et traduire une certaine tension, évitent l'écueil d'une approche trop relative ou endogamique.

Pour mesurer cette qualité, et se départir d'une approche uniquement quantitative, des outils ou mesures sont proposés. Bien sûr, chaque mesure, chaque outil, comporte ses défauts, ses lacunes : ils seront relevés au fil des développements. Un choix laissé à la discrétion des chefs de juridiction, une approche sur plusieurs années et une combinaison de plusieurs mesures ou outils, quantitatifs et non quantitatifs permettent d'atténuer ces défauts. Ainsi, à titre d'illustration, les imprécisions et imperfections du critère du taux de recours et du taux de réformation qu'il a paru pertinent de préconiser pour les juges non professionnels, sont compensés par la mise en place d'un circuit de retour des décisions d'appel vers les juridictions de premier degré.

1.- Les indicateurs de qualité.

La performance judiciaire est aujourd'hui principalement évaluée à l'aide de critères quantitatifs. Cette approche heurte les présidents de juridiction, mais aussi les simples magistrats qui estiment qu'une part importante de leur travail est ignorée. L'ouverture à une approche qualitative paraît donc s'imposer afin de restaurer un climat de confiance. Trois pistes peuvent être explorées. La première consisterait à utiliser les indicateurs de quantité existants à des fins qualitatives. Mais on va s'apercevoir que cela n'est guère suffisant. La seconde consiste à créer de nouveaux indicateurs de qualité quantitatifs. En effet, les chiffres bruts peuvent renseigner sur la qualité de la justice, pourvu qu'ils soient correctement analysés et combinés entre eux. La troisième consiste à utiliser des indicateurs de qualité non quantitatifs.

11.- Le constat d'une approche quantitative étroite

111. Les indicateurs LOLF.

Les indicateurs définis dans la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) concernent principalement :

- la durée des procédures calculée par juridiction,
- l'ancienneté du stock,
- le délai de délivrance du jugement avec sa formule exécutoire,
- le taux de cassation,
- le nombre d'affaires traité par magistrat et par fonctionnaire
- le nombre de retour du casier judiciaire.

Les chefs de juridiction considèrent unanimement que les critères de la LOLF ne rendent pas compte du travail fourni. Par exemple, ils déplorent que la formation des juges, la collégialité, la pertinence des motivations ne soient pas prises en compte. Dans l'évaluation des magistrats dont ils sont responsables, ils ne s'en contentent pas. Ainsi, de nombreux présidents de tribunaux de grande instance lisent des jugements devenus définitifs pour apprécier la qualité du travail des magistrats. Certains utilisent également les critères définis par une circulaire du 18 février 2011 qui prévoit d'évaluer la « capacité à rendre des décisions », « à gérer des procédures dans un délai raisonnable », et « à gérer un service ».

Plus grave, les entretiens menés font état d'une insatisfaction majeure des magistrats qui considèrent que ces critères contribuent au développement d'une logique de performance dans les juridictions au détriment de la qualité. La pression que subissent les juges les incite à accélérer la cadence. Ils ont le sentiment que le contentieux de masse reçoit, dès lors, une réponse décevante. Il leur faut impérativement « déstocker », et réaliser, selon leur terme, « de l'abattage ». Subiraient particulièrement cette situation, la matière familiale, la copropriété et les délits réglés par la composition pénale. Les magistrats indiquent également que le critère du délai n'a pas de signification en lui-même. En effet, une justice de qualité nécessite du temps. Le délai idéal n'est donc pas le plus bref mais le plus juste.

En outre, les magistrats pointent le fait qu'en matière pénale, les statistiques ne sont pas encore fiables (il faut compter deux ans après la mise en place du logiciel « Cassiopée » pour considérer que les statistiques pénales sont fiables dans un tribunal). La précision des données dépend de la rigueur de leur saisie par les greffiers qui manquent de temps.

Par ailleurs, l'autonomie budgétaire promise ne s'est pas réalisée et les crédits fléchés sont réapparus. Alors que la logique de la LOLF aurait dû conduire à augmenter les moyens des tribunaux qui en démontraient la nécessité, cela ne s'est pas produit. Bien au contraire, les chefs de juridiction ont le sentiment que les statistiques servent à légitimer de constantes réductions de budgets. Par exemple, pour calculer le nombre de postes nécessaires, la Chancellerie divise le nombre d'affaires nouvelles dans une juridiction, par le nombre d'affaires théoriquement traitées par an et par magistrat. Le chiffre détermine ainsi le nombre de postes à temps plein nécessaire, sans tenir compte des stocks d'affaires en cours. Ce système est loin de satisfaire les Présidents rencontrés qui considèrent que le temps moyen consacré à une affaire n'est pas un critère fiable. Les attributions de poste ne répondent donc pas correctement à leurs besoins. Les magistrats ont également le sentiment que les décisions relatives aux moyens sont imposées sans aucun dialogue sur les besoins réels. Les magistrats, et en particulier les Présidents, aimeraient être effectivement associés aux décisions allouant les moyens.

Enfin, si les chefs de juridiction reconnaissent que la globalisation des marchés publics a permis de faire des économies considérables en matière de frais de justice (par exemple, grâce à une renégociation globale avec France Télécom pour les écoutes téléphoniques), ils déplorent ses conséquences sur le plan humain. La mise en place des indicateurs de la LOLF engendre du stress et accroît les risques psychosociaux. Ils ont aussi constaté que le personnel qui part à la retraite est sans regret, déplorant la dégradation du climat de travail. En ce qui concerne la rémunération, une prime modulable par le chef de juridiction pouvant porter sur 9 % à 15 % du traitement a été mise en place en 2003. Toutefois, en pratique, cette gratification sert surtout à distinguer le nouveau venu (faible prime) de celui qui a fait un travail particulier (de remplacement, d'une affaire exceptionnelle). La grande majorité des magistrats reçoit une prime d'environ 10 %.

Il convient de noter que les acteurs et notamment les présidents de juridiction et magistrats sont susceptibles de « jouer » avec les indicateurs : radiation d'une affaire pour la compter deux fois ; compter toutes les infractions des mineurs et non par fratrie ou par gang.

Unaniment, les magistrats et greffiers déplorent une évaluation strictement quantitative de leur travail, seul critère pour l'attribution des moyens (qui baissent) et donc une dégradation des conditions de travail.

112. Les référentiels de l'Inspection générale des services judiciaires.

Il est également apparu que les référentiels de l'Inspection générale des services judiciaires restent globalement quantitatifs, même s'ils comportent aussi des aspects qualitatifs (par ex équipements inadaptés à l'activité juridictionnelle, questionnaire sur la sûreté du tribunal). Mais ils sont lourds : ils impliquent donc pour les tribunaux et les cours d'appel de mobiliser du temps et du personnels sur ces référentiels (il y aurait, semble-t-il, un besoin de référentiels allégés pour faire des diagnostics).

113- Sur l'approche ISO ou Lean

Il est par ailleurs possible d'appliquer aux juridictions des systèmes managériaux qui ont d'abord été pratiqués dans le secteur privé. Il est toutefois indispensable de les adapter aux contraintes du service public de la justice en prenant en compte l'indépendance des magistrats. Deux exemples nous ont été présentés au cours de nos visites :

Le « Lean management » : un système d'organisation du travail qui cherche à mettre à contribution l'ensemble des acteurs afin d'éliminer les gaspillages qui réduisent l'efficacité et la performance d'une entreprise ou d'un secteur. Trois éléments à traquer ont été mis en évidence par le système Lean :

- Le gaspillage, ce qui est parfaitement inutile (les déplacements superflus, les pertes de temps...),
- L'excès en personnel, en installation ou les stocks,
- L'irrégularité, la variabilité qui affectent la performance. Par exemple, les agents qui changent de poste, les machines qui fonctionnent à des cadences variées, les fournisseurs qui livrent des quantités différentes.

Dans la mise en œuvre de ce procédé devant une juridiction française, il a été signalé que le temps de délibéré était un temps dit irritant et donc à proscrire. En toute hypothèse, l'approche LEAN ne porte que sur les processus et guère sur les décisions de justice.

Les normes ISO 2000 consistent à mettre en œuvre un système de gestion de la qualité en démontrant d'une part l'aptitude à fournir régulièrement un service conforme aux exigences du client et aux exigences réglementaires applicables et en cherchant, d'autre part, à accroître la satisfaction des clients par l'application efficace du système, et en particulier, en mettant en œuvre un processus d'amélioration continue.

La certification ISO 2000 a toutefois un coût important. Elle s'intéresse davantage au processus qu'aux décisions, mais peut être particulièrement utile pour des tribunaux composés de juges non professionnels (en termes d'image). Cependant, elle ne prend pas en compte la problématique de l'indépendance et de l'impartialité devant ces tribunaux. Cette approche utilise des indicateurs de qualité quantitatifs.

Globalement la méthode Lean" ou les normes ISO constituent des techniques de "management" ou d'évaluation confondant entreprise et service public. La chancellerie a, semble-t-il, renoncé à utiliser la "méthode Lean" pour "améliorer" le fonctionnement des juridictions.

1.2.- Des indicateurs de qualité quantitatifs

La prise en compte de la qualité est un mouvement classique du management apparu dans les années 1920. Toutefois, la notion de qualité est ambivalente. Les indicateurs de qualité doivent être maniés avec précaution car, en fournissant une donnée chiffrée, ils ne permettent qu'une approche quantitative de la qualité.

Des indicateurs dits de qualité sont discutés et parfois utilisés. Il s'agit de trouver un bon équilibre avec le moins possible d'indicateurs car leur mise en place a un coût et leur multiplication peut conduire à des absurdités. Il faut trouver quelques indicateurs suffisamment révélateurs et équilibrés et compléter par quelques outils non quantitatifs (sans ajouter de rapport d'activité à faire pour le président de juridiction). Il faut associer un circuit de traitement des anomalies et des difficultés. Enfin, les nouveaux indicateurs doivent être choisis par les managers eux-mêmes.

Des indicateurs de qualité fournissant une donnée chiffrée sont parfois utilisés. On s'aperçoit toutefois que leur mise en place doit être soigneusement réfléchie. En effet, tout d'abord, celle-ci a un coût – nouveaux logiciels à mettre en place, temps de travail supplémentaire des agents et des managers – qu'il est toutefois difficile de mesurer. Ensuite, la multiplication des indicateurs peut se révéler néfaste et conduire à des absurdités.

L'idéal est sans doute de choisir quelques indicateurs suffisamment révélateurs et de compléter l'analyse avec des outils non quantitatifs qui ne nécessitent pas de travail supplémentaire des agents. Parmi les pistes évoquées en juridiction, il est possible de citer :

121.- Le taux de réformation en appel.

L'utilisation du taux de réformation fait débat depuis le XIX^e siècle. La crainte des magistrats de première instance est que la prise en compte de cet indicateur porte atteinte à leur indépendance. De plus, il n'est pas toujours significatif. Par exemple, en matière pénale, l'infirmité peut porter sur le *quantum* de la peine ou sur la qualification des faits ce qui est très différent. Dans le premier cas, la remise en question de la première décision peut être seulement légère, alors que, dans le second, il existe un véritable changement d'appréciation. Une confirmation avec substitution de motif peut avoir tout autant de valeur qu'une décision de réformation, du point de vue de la qualité. L'évolution du litige en appel fait que le deuxième jugement rendu par la cour d'appel ne porte pas sur la même chose que le jugement de première instance. Enfin valoriser ce critère n'incite pas toujours à la créativité des juges et à faire évoluer la jurisprudence.

Cependant, il reste utile pour les tribunaux composés de juges non professionnels, soit pour montrer les carences soit à l'inverse pour montrer les évolutions positives (v. partie 4). Cela contribuerait également à apprécier le lien entre les tribunaux non professionnels et les juges de métier.

Il pourrait être objecté que le taux de réformation doit être utilisé comme indicateur pour tous les tribunaux afin de respecter le principe d'égalité des justiciables devant la justice. Cependant, on peut considérer que les citoyens sont dans une situation différente devant les juges non professionnels, et d'ailleurs le taux de départage n'a de sens que devant le CPH.

122.- La prise en compte du poids des affaires et de la structure du contentieux.

Le ressort de chaque juridiction est différent et cette réalité apparaît dans la structure du contentieux. Ainsi, la juridiction de Nanterre connaît de nombreux litiges complexes relatifs à l'atteinte à la vie privée puisque les sièges sociaux des journaux types *Closer* ou *Paris Match* sont situés dans son ressort. Ils sont également compétents pour les affaires qui concernent les sociétés situées à La Défense. Ces affaires mobilisent plus de forces vives qu'un simple contentieux familial. Toutefois, la plupart des juridictions ont leur « point noir » qui monopolise du temps et de l'énergie.

Une piste serait donc de parvenir à croiser les données quantitatives avec la complexité des litiges. Ont pu être observées quelques tentatives de mises en place de « coefficient de complexité » ou d'étoiles (1, 2, 3 ou 4) selon la difficulté de l'affaire afin de pouvoir faire ressortir cette spécificité. Par exemple, s'il y a plus de deux parties (une étoile), un enjeu financier supérieur à 100000 euros (une étoile), un élément d'extranéité (une étoile), plusieurs avocats, etc. Ces expériences sont, semble-t-il, utiles en interne (pour l'évaluation des magistrats par le président notamment) mais ne sont pas exploitées au niveau national.

Quant au système des codes NAC, il ne fonctionne pas aussi bien qu'escompté puisque les fonctionnaires ne prennent pas le temps d'attribuer le code adapté à chaque affaire. Il faudrait peut-être les regrouper en grandes catégories.

Utiliser les données statistiques existantes afin de dresser un bilan annuel de la structure du contentieux pourrait être un outil utile pour l'octroi des moyens. Il permettrait en outre de percevoir rapidement et facilement l'évolution d'une juridiction sur plusieurs années.

Par ailleurs, les juridictions sont aujourd'hui réparties en différents groupes (1, 2 ou 3) en fonction de leur taille. Il pourrait être souhaitable de prendre en compte la complexité des contentieux dans l'attribution du numéro (qui influe ensuite sur l'attribution des moyens), sans toutefois se désintéresser des juridictions généralistes.

Un taux mesurant la collégialité peut être considérée comme un gage de qualité tout en expliquant la nécessité du juge unique dans des affaires non complexes ou récurrentes.

123.- Le taux mesurant le temps de délibéré et l'exécution.

Il conviendrait de paramétrer dans les statistiques le temps de délibéré avec suivi des affaires dépassant les normes de 3 à 6 mois et de là la possibilité de donner des temps de procédure précis aux parties au début de leur affaire et de s'y tenir.

Il conviendrait également de pouvoir suivre les temps d'exécution des jugements en matière pénale qui sont autant d'éléments de qualité.

124.-Le taux de formation des juges.

La formation des magistrats est indéniablement un gage de qualité de la justice. Ce critère est utilisé par certaines juridictions composées de juges non professionnels (TC, CPH nombre de jours de formation par an et par magistrat) publiée à l'échelle de la juridiction il permet à chacune d'elle de se fixer des objectifs et de rendre visibles les efforts déployés en ce sens.

Ce taux n'est pas utile pour les juges professionnels qui ont un nombre de jours de formation déterminé et obligatoires. En revanche, la fréquente mobilité des magistrats nuit parfois à leur spécialisation et donc à leur compétence sur certains sujets techniques.

125.- La satisfaction des justiciables.

Le critère de satisfaction des justiciables est difficile à mettre en place. Quelques tentatives ont eu lieu grâce à des enquêtes de satisfaction soit auprès des justiciables après leur audience, soit auprès des avocats (V. JP Jean). Il s'agissait de les interroger sur leur procès : sa durée, son organisation. Les remarques doivent être collectées et analysées. Elles ne sont généralement pas représentatives et n'offrent qu'une vision partielle de la qualité de la justice. Celle-ci peut toutefois présenter un intérêt si la juridiction a conscience des lacunes du procédé. Cela coûte aussi très cher (une agence a été créée de manière spécifique en Hollande pour mener ces enquêtes).

Au demeurant, il ne suffit pas de prendre en compte la satisfaction des justiciables dans la mesure où l'intérêt général compte tout autant. Cet indicateur de qualité est à mi chemin entre un indicateur quantitatif (quand il est présenté sous forme de pourcentage) et un indicateur de qualité non quantitatif.

Les enquêtes de « ressenti » de la justice ne sont pas à rejeter *a priori* ni à considérer comme la reine des évaluations. Des recherches ont été utilement menées à cet égard (voir par exemple, celle sur les victimes, ou encore, les MJD, l'ENG travaillent également sur des enquêtes de satisfaction locale). Une bonne justice est rendue dans un contexte de responsabilité en chaîne, qui implique de nombreux acteurs et qui met en jeu tout un système ; celui-ci doit être au service de la Justice, dans un dialogue avec les usagers, soit comme justiciables, soit comme citoyens.

1.3. Indicateur de qualité non quantitatif.

Les quelques lettres de réclamations adressées régulièrement aux présidents de juridiction peuvent renseigner sur des dysfonctionnements. Celles-ci doivent toutefois être interprétées avec précaution.

Certains aspects non quantitatifs des enquêtes de satisfaction (pointant du doigt des problèmes particuliers à améliorer dans des questions ouvertes).

Il serait possible d'imaginer pouvoir laisser une réclamation sur le site internet du tribunal. Encore faudrait-il que chaque juridiction dispose de son propre site internet (ou d'une page sur le site du ministère).

2.- Des outils d'amélioration de la qualité plutôt que des indicateurs.

Il ne s'agit plus de faire entrer la qualité dans la quantité, mais de mettre en place des outils qui permettent de mettre en évidence un travail de qualité effectué localement. On revient vers la singularité de la juridiction, de la procédure, du juge et du jugement davantage prévisible.

Il ressort nettement des entretiens que l'utilisation de critères quantitatifs de mesure de la qualité ne peut suffire. Il est nécessaire de leur associer des outils ou des mesures d'amélioration de la qualité. Le notion de mesure est prise ici au sens d'outil. Voici quelques pistes qui traduisent à la fois des pratiques améliorant la qualité des procédures ou de la qualité de la solution du litige mais aussi d'outils pour favoriser un dialogue entre juridiction du premier degré et juridiction d'appel ou entre juges professionnels et non professionnels.

21.- Pratiques améliorant la qualité des procédures.

Parmi les pratiques améliorant la qualité des procédures glanées au cours des entretiens dans les juridictions visitées citons :

- Le *calendrier de procédure annoncé et respecté*
- La *pratique de la double convocation* devant un conciliateur et un juge (Tribunal d'instance, Tribunal de commerce, Juge aux affaires familiales) et du *tri des affaires les plus susceptibles d'aboutir à une conciliation* ;
- La *coordination des juges d'instance par un juge d'instance* (et non du Tribunal de grande instance),
- une *procédure d'urgence d'aide juridictionnelle pour les affaires urgentes*,
- La *mise en place dans toutes les juridictions une meilleure démocratie passant par le principe du juge naturel* (une ordonnance de roulement selon des critères objectifs voire par l'utilisation des NT ; voir créer une chambre de la mise en état).
- Le *fait de prévoir une rencontre physique dans chaque affaire*.

22.- Mise en place de pratiques améliorant la qualité de la solution du litige.

Le *retour de la décision d'appel et de cassation vers les juges de première instance qui les ont rendues* participe de la nécessité de prendre en compte les interactions judiciaires d'une manière nouvelle. La mise en place d'un circuit de retour des décisions d'appel vers les premiers juges pourrait être facilitée par le recours aux nouvelles technologies. Elle permettrait d'améliorer la qualité des jugements, à ceci près que la mobilité des magistrats ne permet pas forcément d'intégrer le résultat des réformations. Dans le but d'avoir une jurisprudence stable et de permettre les retours des Cours, il serait préférable que la mobilité des magistrats soit moins fréquente (jurisprudence stable). En cas de mobilité, il conviendrait que les magistrats puissent conserver leur historique sur leur ordinateur ou le transmettre à leur successeur. Certains magistrats intéressés par une affaire utilisent parfois l'intranet pour avoir le résultat des recours.

Ce circuit des retours des arrêts d'appel et de cassation serait un complément nécessaire du taux de réformation et de cassation.

Ils proposent également *le recours à une collégialité virtuelle* (à défaut d'une collégialité réelle), qui consiste à encourager le dialogue entre magistrats au sujet de la jurisprudence. Cela peut passer par l'existence de plateforme en ligne.

Les magistrats déplorent unanimement une trop grande insécurité juridique. Pour des affaires similaires, les réponses peuvent être très différentes. Pour y remédier, ils suggèrent *la mise en place de barèmes*. Il s'agit d'une mesure utile à condition toutefois que la souveraineté du juge soit garantie et la singularité de chaque affaire prise en compte. Le juge doit rester libre de son appréciation et les barèmes ne sont donc que purement indicatifs.

Certains magistrats sont favorables à la *standardisation des jugements (trame, menus déroulants, etc.) pour uniformiser les décisions d'un point de vue formel*. Sur ce point, il n'y a toutefois pas de consensus. De telles pratiques ne doivent pas nuire à la personnalisation de la motivation.

2.3. Améliorer le dialogue entre les juridictions du premier degré et la Cour d'appel et entre juges professionnels et non professionnels

Un rapport oral annuel est susceptible de rendre compte de la singularité de chaque juridiction, du juge et du jugement. Il s'agit d'établir un dialogue entre les juridictions du premier degré et la cour d'appel dont elles dépendent (celui-ci existe parfois, sans être généralisé). L'oralité présente l'avantage d'éviter l'aspect formel et systématique de l'écrit. Cette pratique rétablit la communication entre les tribunaux et la cour d'appel, ce que la plupart des chefs de juridiction du premier degré appellent de leurs vœux. À charge, ensuite, à la cour d'appel d'intégrer les éléments entendus dans son rapport écrit en vue du dialogue de gestion avec le Ministère (dialogue de gestion qui doit être aussi qualitatif).

Ce dialogue est une nécessité dans les rapports entre tribunaux composés de juges non professionnels et les tribunaux classiques (par exemple : CPH/TT).

24.- Sur l'accessibilité de la justice et le Palais dans la cité.

D'un point de vue intellectuel, il ressort que la justice est opaque. Peu de non-juristes parviennent à la saisir convenablement. Cependant, de l'avis général, la justice ne doit pas chercher à se simplifier à l'excès au risque de perdre en qualité. Plusieurs magistrats perçoivent comme une nécessité l'enseignement du droit dès le lycée. Les greffiers jouent à cet égard un rôle de pédagogie auprès des justiciables.

Les points d'accès au droit et les maisons de justice réalisent un maillage de proximité pour apporter des informations juridiques aux personnes ayant de faibles revenus. Ils participent d'une ouverture des juridictions vers la cité qui est un aspect important de la qualité.

L'idée d'un guichet unique du greffe facilitant l'accès à la justice est variablement appréciée sur le terrain. Elle paraît difficile à mettre en place aujourd'hui : la personne de l'accueil sera trop sollicitée selon beaucoup de chefs de juridiction. En outre, les logiciels ne sont, à l'heure actuelle, pas assez performants pour assurer une information transversale.

Au sujet du projet de tribunal de première instance, les magistrats et les agents craignent que la souplesse, qui fait la force des petites juridictions, disparaisse si les tribunaux d'instance sont intégrés aux tribunaux de grande instance. Cela aurait pour effet de dégrader les conditions de travail et de faire disparaître une justice considérée comme proche du citoyen. L'oralité des débats risquerait également d'être remise en cause.

Un conseil d'administration composé de personnalités extérieures (et associant le Parquet et des juges du second degré pour les juridictions de première instance) favoriserait l'ouverture sur la cité et pourrait faire une évaluation à 360° (de toutes les professions judiciaires, des présidents de juridiction eux-mêmes, etc., idée consacrée partiellement par le décret de 2014-1458 du 8 décembre 2014, le comité de gestion est composé du président de juridiction, du procureur de la République et du directeur de greffe).

24.- Un projet de juridiction

Le projet de juridiction (v. rapport du groupe de travail sur le projet de juridiction dirigée par Mme Arens, 2015) est un plan sur plusieurs années pour améliorer globalement un tribunal en

fixant plusieurs objectifs. Il passe par la mise en place de groupes de travail d'élaboration et de suivi du projet. Il fonctionne selon un mode participatif (un projet de juridiction a été expérimenté au TGI de Paris sur le modèle des Tribunaux administratifs).

Un projet de juridiction peut viser une amélioration plutôt quantitative (durée de traitement des affaires) ou avoir des objectifs plus qualitatifs (de communication interne et externe, d'accueil, de partenariat, etc.). Il implique, nous semble-t-il, que le tribunal ait une certaine autonomie pour le mettre en œuvre ainsi qu'une marge de manœuvre en termes de moyens.

Il peut, en théorie, permettre d'améliorer la qualité conçue comme une notion relationnelle puisqu'il suppose d'écouter toutes les parties prenantes, de choisir des objectifs communs et de mettre en œuvre leurs idées.

2.5. L'intervision.

Un autre système qui pourrait présenter un intérêt et qui comporte une dimension d'interaction est l'intervision. Il s'agit d'une observation menée par un magistrat sur un de ses collègues sur la base du volontariat. Celui-ci lui fournit des conseils et des appréciations de façon confidentielle. L'intervision garantit l'indépendance du magistrat. Elle ne se développe pas beaucoup en France (avec des expérimentations menées, notamment, par le président Marshall) et ne semble pouvoir se développer que de manière volontaire. Elle pose un problème de mise en œuvre : comment qualifier le temps passé d'un point de vue statutaire par les deux magistrats : stage pour l'un ou l'autre ?

Conclusion : L'envers des indicateurs quantitatifs est l'appréciation de la singularité et des spécificités d'une chose, c'est donc un jugement. On se rend compte que l'institution judiciaire est un passage à la limite du management qualitatif ou quantitatif puisque l'envers de ces approches qui se veulent scientifiques est justement le jugement singulier, l'objet même de la justice. Les magistrats sont les mieux placés pour critiquer une approche qui s'oppose trait pour trait à leur métier qui implique de juger une affaire singulière et à ne pas généraliser. On rappelle (sur les barèmes notamment) qu'il faut maintenir l'individualisation de chaque cas comme si elle était en question, en danger. Ce n'est pas seulement la singularité de chaque espèce qui est prise en compte, mais les relations entre les parties, les juges, les gens de justice dans un temps et un espace juste. Le juste temps n'est ni trop long, ni trop court : il correspond au temps de la mise en place des relations entre auteurs, victimes et gens de justice.

L'idée principale qui a émergé de cette étude théorique et empirique est que le terme de qualité varie selon la position des personnes interrogées. Il n'est cependant pas purement subjectif et variable. Il est relationnel en ce sens qu'il s'inscrit dans le jeu des interactions judiciaires. Il ne conduit pas cependant au relativisme. Une certaine objectivité est possible en prenant en compte l'angle de vue des personnes interrogées et leur place, en fonction des domaines concernés. Il faut distinguer les domaines et préciser ainsi si la procédure suivie et la décision indépendamment l'une de l'autre sont de qualité. Ainsi, on ne peut pas objectivement affirmer que tel tribunal ou tel juge est de bonne qualité abstraitement, on peut affirmer en revanche que pour les justiciables, les magistrats, les greffiers ou les avocats, la procédure suivie ou la décision rendue est satisfaisante.

Préconisations :

En raison de la souplesse de la notion de qualité, il convient de préconiser des mesures et des instruments de mesure qui varient selon les tribunaux, les professions concernées et les situations. Cela n'est pas contraire au principe d'égalité des justiciables devant la justice dans la mesure où précisément les situations et les personnes visées varient.

- Un taux mesurant la conciliation et la médiation pour savoir de quoi l'on parle, non pour inviter à la conciliation.
- Un taux portant sur les mesures d'instruction (Auditions des parties, transport sur les lieux), ces pratiques sont souvent négligées mais peuvent conduire à des décisions plus éclairées sur la réalité du litige et souvent plus efficaces pour traiter celui-ci et mieux acceptées par les parties.
- Un taux mesurant la collégialité considérée comme un gage de qualité tout en expliquant la nécessité du juge unique (notamment devant le TGI). Attention cependant à la fausse collégialité (lorsque le président juge largement sans concertation). Les listes de discussion spécialisées constituent un véritable forum d'échanges d'expériences, de savoirs et de savoir-faire qui reconstituent une forme de collégialité. Il n'est pas question de les mesurer mais leur étude, leur observation voire leur création, dans les secteurs où elles manqueraient, peuvent être utiles.
- Mesurer la qualité du travail des tiers (gendarmerie, police, expert, etc.) en relation avec les juges.
- Organiser des retours des arrêts d'appel de réformation et de confirmation (quand il y a une substitution de motifs) non seulement à la chambre, mais aussi aux magistrats concernés dans leur nouvelle affectation s'ils en ont changé (ce qui suppose le non effacement de l'historique des affaires traitées quand un magistrat change d'affectation).
- Ouvrir un email justice.fr pour tous les magistrats non professionnels des CPH et TC notamment avec un accès à Jurinet sur l'ordinateur de leur tribunal. Cela permettrait également un meilleur circuit de retour des arrêts d'appel et de cassation.
- Paramétrer dans les statistiques le temps de délibéré avec un suivi des affaires dépassant les normes de 3 à 6 mois et de là la possibilité de donner des temps de procédure précis aux parties au début de leur affaire et de s'y tenir. Utile notamment pour les tribunaux de juges non professionnels.
- Utiliser le taux de réformation pour les tribunaux de juges non professionnels.
- Tenir compte de la spécificité de chaque affaire et de la structure du contentieux dans les statistiques (pas nécessairement en articulation avec la répartition du budget).
- Favoriser la mise en place de jurisprudence concrète pour rendre davantage prévisible les décisions.
- Mettre en place dans toutes les juridictions un projet de juridiction (pouvant utiliser des interventions entre juge voire entre greffier en chef en matière de management) et une meilleure démocratie passant par le principe du juge naturel.
- Améliorer les relations entre les juridictions et entre les juridictions et l'administration centrale en donnant un caractère plus transversal et qualitatif au dialogue de gestion (CA/ministère ; CA/TGI).
- Prévoir une rencontre physique juges/parties dans chaque affaire, avec une comparution obligatoire des parties
- Imposer la formation des juges non professionnels devant un organisme indépendant (ENM ou autre) avant et pendant leur mandat avec un certificat d'aptitude à la rédaction de jugement.

- Améliorer les statistiques et utiliser toutes les ressources des statistiques existantes
- Avoir une politique d'enquête de satisfaction auprès des justiciables et de gens de justice plus systématique et plus locale pour dégager des tendances sur plusieurs années (utile pour tous les tribunaux et notamment pour les tribunaux composés de juge non professionnels).
- Concernant la qualité de la décision : s'assurer de la pédagogie du juge (par l'intervision, par exemple). Pour faire accepter sa décision, ou, à tout le moins, la rendre compréhensible, le juge a un devoir de clarté et de lisibilité. Il ne faut pas faire de démagogie juridique - un jugement a forcément un certain niveau de technicité juridique - mais à niveau égal, la présentation et les formulations employées peuvent contribuer à l'accessibilité intellectuelle du raisonnement du juge. Il faut éviter tout autant les motivations stéréotypées que les motivations « fleuve » incompréhensibles.
- Un taux concernant l'exécution de la décision : la décision doit être concrètement exécutable et tenir compte de ses effets pratiques, il conviendrait aussi de mesurer les garanties d'exécution des décisions de justice (astreinte, suivi judiciaire...)