

ACA Europe et Conseil d'Etat de France
Séminaire du 28 mai 2013 à Paris - Une justice administrative efficace et de qualité

Deuxième table ronde : Fondements et pratique de l'efficacité et de la qualité de la justice

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

C'est un immense honneur et un grand plaisir d'intervenir dans le cadre de ce séminaire pour animer cette table ronde.

Efficacité et qualité sont des exigences pour toute activité publique, pour tout service public selon les expressions familières aux juristes français. Pour la justice, ces préoccupations semblent être apparues plus récemment, même si leur prise en compte s'est fortement développée ces dernières années.

S'il n'est pas la seule raison de cette évolution, le droit européen – qu'il s'agisse du droit de la Convention européenne des droits de l'homme ou du droit de l'Union européenne – n'y est pas étranger. Les dispositions de l'article 6§1 ont servi de « catalyseur » à la prise de conscience de la nécessité d'améliorer les délais et, plus généralement, le traitement des demandes des requérants¹. Le droit de l'Union Européenne a imposé des modifications procédurales pour garantir le plein effet de ses dispositions (caractère suspensif des recours, mécanismes de responsabilité, y compris en cas de non respect, par une décision juridictionnelle, du droit de l'Union ...) et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux revêt, de ce point de vue, une importance particulière. Des instances ont même été créées pour analyser les différents systèmes juridiques sur cette question de la qualité et de l'efficacité de la justice : le scoreboard récemment établi par la Commission européenne en est une expression comme le sont les travaux de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) instituée près du Conseil de l'Europe. Le Président Jabloner reviendra sur l'importance du droit européen dans la construction des exigences d'efficacité et de qualité de la justice.

Par ailleurs, le développement des logiques d'évaluation des politiques publiques, de « new public management », a poussé à des réflexions plus précises sur ce que l'on était en droit d'attendre des services publics et notamment du service public de la justice². Les liens entre évaluation – notamment économique – et efficacité et qualité de la justice peuvent d'ailleurs donner lieu à des analyses susceptibles d'être discutées : c'est le cas des rapports Doing Business de la Banque Mondiale qui ont pu, en France, susciter des controverses assez vives.

Toujours est-il qu'il existe un mouvement fort, tendant à une attention de plus en plus soutenue portée à ces questions de fonctionnement vertueux de la justice administrative³.

¹ V. notamment, H. Pauliat, « Les convergences européennes dans le déroulement du procès administratif », RFDA 2008, p. 225

² H. Pauliat, « Justice, performance et qualité », Mél. Lachaume, Dalloz 2007, p. 823

³ V. notamment : L. Berthier, « Regards européens sur l'idée de qualité des décisions de la justice administrative », RFDA 2008, p. 245, « La qualité de la justice », Thèse, Limoges, 2011 ; M. Fabri, J.-P. Jean, P. Langbroek, H. Pauliat, « L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité », Montchrestien,

Dans le même temps, l'application des exigences d'efficacité et de qualité à la justice présente un certain nombre d'aspects particuliers.

D'abord parce que ces exigences doivent se concilier avec un certain nombre de principes fondamentaux :

- comme le droit au juge, qui interdit de limiter, sous couvert d'efficacité, les possibilités d'action des requérants ;
- comme le principe d'indépendance de la justice, qui a nécessairement pour effet de restreindre les possibilités d'adresser des directives aux juges même, là encore, s'il s'agit de contrôler la « qualité » de leurs décisions.

Ensuite parce que les concepts d'efficacité et de qualité peuvent poser des difficultés d'acclimatation lorsqu'on cherche à les appliquer à la justice.

Pour l'efficacité, la difficulté est moindre car on s'accorde aisément sur ce que doit être une justice « efficace » : toutes les juridictions administratives suprêmes ont mis en place des indicateurs relatifs aux délais de jugement, au traitement des flux, ou encore à la question plus sensible de l'exécution des décisions de justice, voire de l'application dans le temps des décisions de justice⁴. Les instances européennes déjà citées procèdent d'ailleurs à des analyses comparatives très riches sur l'état des différents systèmes juridiques sur ces questions⁵.

C'est évidemment plus compliqué pour la qualité et si l'un ne va pas sans l'autre, on peut aussi chercher à voir, dans la qualité de la justice, d'autres aspects que ceux directement liés à son efficacité. C'est une question importante, que nous aborderons dans le cadre de cette table ronde, que de savoir quels critères peuvent être utilisés pour apprécier la « qualité » de la justice.

Qu'est-ce qu'une justice « de qualité » ?

C'est d'abord une justice indépendante, qui respecte des exigences procédurales précises. Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme a d'ailleurs renforcé l'importance accordée à cette vision procédurale de la qualité.

Mais une justice de qualité, c'est aussi une justice qui rend des décisions compréhensibles – et le rapport du Président Melin reviendra sur cette importante question, notamment pour les Cours suprêmes, de la rédaction des décisions de justice – mais aussi des décisions acceptées par les destinataires, parce qu'elles sont motivées, prévisibles et cohérentes avec l'ensemble de la jurisprudence antérieure. De ce point de vue, la qualité de la justice rejoint des exigences de sécurité juridique.

2005 ; Y. Jegouzo, « La qualité de la justice : une perspective européenne », *in* La qualité de la justice, La documentation française 2002, p. 55 ; P. Mbongo (dir.), La qualité des décisions de justice, colloque, Poitiers, 2007 (disponible sur internet : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/Poitiers2007final.pdf>)

⁴ V. sur ce point, les travaux du XXIIème Colloque de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, « Prévenir des arriérés dans la justice administrative »

⁵ V. le Scoreboard de la Commission Européenne (http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf), v. également le Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de la CEPEJ (le dernier datant de 2012 et reposant sur des données de 2010) : http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_fr.pdf

Il est intéressant de relever que, dans le cadre de la CEPEJ qui, à l'origine, s'est surtout intéressée aux questions d'efficacité, un groupe de travail sur la qualité de la justice a été constitué, dont l'objectif est, par un travail comparatif, de contribuer à l'amélioration « de la qualité du service public délivré par les systèmes judiciaires, notamment au regard des attentes des praticiens du droit et des justiciables »⁶. On voit ici apparaître une des questions que soulève le problème de la définition de la « qualité », qui est celle de la différente perception que les acteurs peuvent en avoir. Comme le montre le rapport du Président Ravarani, il est certain que les attentes des usagers, des praticiens du droit, celles des juges eux-mêmes, ou encore celle des médias ne sont pas nécessairement les mêmes.

Ce constat est en lien avec une autre question : la qualité de la justice étant aussi affaire de perception, elle suppose que les juridictions suprêmes communiquent sur le sens de leurs décisions, qu'elles rendent celles-ci facilement accessibles. Internet est, de ce point de vue, un formidable outil et il pourra être intéressant de savoir quelles sont les différentes pratiques en matière de communication (présence sur les réseaux sociaux ...). On peut d'ailleurs observer que les juridictions administratives ont de plus en plus conscience de la nécessité d'améliorer les relations avec les usagers : certains tribunaux administratifs français se prévalent ainsi du « label Marianne », label décerné en raison de la qualité de l'accueil des usagers et qui suppose notamment une mesure annuelle de la satisfaction des usagers⁷.

Dans le même ordre d'idées, nous pourrions nous interroger sur la possibilité de mettre en place des indicateurs, du type de ceux qui existent pour apprécier l'efficacité de la justice, pour évaluer la qualité. On peut d'ailleurs 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.

Sur tous ces aspects, nous allons pouvoir entendre trois interventions, qui reprendront chacune certains aspects de la question.

Le Président Jabloner, Président de la Cour Administrative d'Autriche, s'attachera à revenir sur les fondements de la qualité et de l'efficacité et sur les liens entre qualité et efficacité.

Le Président Ravarani, Président de la Cour Administrative du Luxembourg, reprendra la question de la définition de la qualité et sa perception par les différents acteurs.

Enfin, le Président Melin, Président de la Cour Administrative Suprême de Suède, démontrera les liens qui existent entre exigences procédurales et qualité et présentera certaines des exigences que l'on peut attendre au titre, notamment, de la rédaction des décisions de justice.

⁶ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_fr.asp

⁷ V. l'exemple du Tribunal administratif de Lyon : <http://lyon.tribunal-administratif.fr/>