

# Effacité et qualité de la justice

*Georges RAVARANI*

*Président de la Cour administrative du Luxembourg*

## *PLAN*

### **I. L'efficacité de la justice (3-10)**

#### *A. Les moyens procéduraux (4-7)*

1. L'instruction par les parties (5)
2. L'évacuation des litiges par le juge (6)
3. L'exécution de la décision juridictionnelle (7)

#### *B. Les sanctions en cas de retard indu dans l'évacuation des affaires (8-10)*

1. La responsabilité étatique (9)
2. La responsabilité individuelle du juge (10)

### **II. La qualité de la justice (11-27)**

#### *A. Peut-on mesurer la qualité de la justice ? (12-18)*

1. Le monde extérieur (13-16)
2. Le mode de la justice (17-18)

#### *B. L'amélioration de la qualité de la justice et sa sanction (19-27)*

1. L'amélioration de la qualité de la justice (20-22)
2. La sanction de la qualité de la justice (23-27)

## **Introduction**

1. Efficacité et qualité de la justice, deux concepts qui, pour le commun des mortels, désignent la même chose. En effet, ne peut-on pas affirmer qu'une justice ne saurait être de qualité sans être efficace et vice-versa ? Malheureusement, comme toujours, même les concepts les plus simples se compliquent dès que les juristes s'en mêlent. Et effectivement, selon l'angle de vue qu'on adopte, efficacité et qualité peuvent désigner des réalités différentes, tout en étant complémentaires, il est vrai. L'efficacité couvre alors plutôt les flux, essentiellement la rapidité avec laquelle les affaires sont évacuées, tandis que la qualité relève de la justesse du contenu des jugements. L'on peut d'ailleurs espérer qu'ainsi comprise, l'efficacité de la justice ne se réalise pas aux dépens de la qualité de la justice.

Faut-il préciser, par ailleurs, que la Justice absolue n'existe pas, et qu'en parlant d'efficacité et de qualité de la justice, l'on doit se contenter d'envisager le fonctionnement adéquat du service public de la justice, chargé d'appliquer le droit positif, sans omettre l'équité.

S'il est extrêmement banal d'affirmer qu'une bonne justice doit être exemplaire tant en ce qui concerne la rapidité avec laquelle le justiciable obtient une réponse à ses prétentions qu'en ce qui concerne la justesse de la motivation qui lui est fournie pour admettre ou rejeter sa demande, les choses se compliquent dès lors qu'on veut mesurer voire sanctionner l'efficacité et la qualité de la justice. Il est vrai qu'idéalement, une justice est à la fois efficace en temps de durée de traitement des contentieux et de qualité en termes d'adhésion des justiciables au contenu des décisions de justice rendues. Dans la réalité des faits cependant, l'efficacité des flux répond à des logiques tellement différentes de la qualité du contenu des décisions qu'il faut traiter de manière séparée les deux aspects de la qualité de la justice.

2. N.B. L'intérêt pour les institutions d'un pays étant à la mesure de sa taille, il sera tenté, dans les lignes qui suivent, de raisonner de manière générale et sans référence au pays d'origine de leur auteur. Les références à la situation luxembourgeoise, si d'aventure quelqu'un y était intéressé, feront l'objet de notes de bas de page.

## **I. L'efficacité de la justice**

3. L'efficacité de la justice comprise comme évacuation, dans un rythme satisfaisant, du flux des litiges dont sont saisies les juridictions est facile à mesurer à tel point que cet aspect du problème n'appelle pas de développements particuliers. Il relève statistiquement du jeu d'enfants de déterminer la durée moyenne des procédures depuis l'introduction de la demande jusqu'à la décision finale, et il n'est guère plus difficile de contrôler le suivi des affaires et de s'assurer que les décisions rendues sont suivies d'effets.

Incommensurablement plus difficile sont la détermination des moyens procéduraux pour assurer un flux convenable, dans le respect des droits des parties (A.) et les sanctions en cas de retards indus dans l'évacuation des affaires (B.). Il n'est pas question, ici, de parler des moyens matériels mis à la disposition des juridictions, ressources humaines, équipements, etc. qui relèvent du budget consacré par les pouvoirs publics à la justice. Aussi illusoire que cela puisse paraître, surtout par les temps qui courent, les développements qui vont suivre respectivement tiendront pour acquis ou passeront sous silence les moyens financiers mis à la disposition des juridictions pour accomplir leur mission.

### **A. Les moyens procéduraux**

4. Une panoplie de mesures sont imaginables et ont été imaginées pour garantir une évacuation des affaires à un rythme suffisant et pour assurer l'exécution des décisions rendues, au niveau tant de l'instruction des affaires par les parties (1.), que de leur évacuation par les juges (2.) et encore de l'exécution des décisions (3.).

#### **1. L'instruction par les parties**

5. En principe, dès l'introduction d'un recours, la durée de la procédure est entre les mains des plaideurs et évolue au gré de l'**échange des mémoires**, avec une date respectivement des plaidoiries et de prise en délibéré par le juge qui est fonction de la diligence des représentants des parties. Un moyen pour le juge pour exercer une certaine influence sur le calendrier d'instruction des affaires consiste dans une procédure de mise en état dans laquelle un juge instructeur intervient pour la fixation de délais pour l'échange de mémoires et pour en contrôler le respect. Un moyen autrement plus efficace consiste dans la fixation, par la loi, à la fois de dates limite pour échanger les mémoires respectifs ainsi qu'un nombre maximum de mémoires admissibles.<sup>1</sup> On pourrait appeler ce système de « mise en état légale ».

---

<sup>1</sup> Au Luxembourg, les articles 5 et 7 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, pour la première instance, et 46 pour l'instance d'appel, prévoient des délais très stricts (respectivement trois mois en première instance et un mois en instance d'appel pour la réponse, chaque fois un mois pour la réplique et la duplique) et un maximum de deux mémoires par partie au litige (recours introductif et réplique pour la partie demanderesse ou appelante, réponse et duplique pour la partie défenderesse ou intimée). Il existe certaines possibilités, très limitées, d'extension des délais et de fournir des mémoires supplémentaires.

Tous les moyens mis en œuvre pour assurer l'échange le moins fastidieux possible des mémoires et des pièces contribuent encore à accroître l'efficacité de la procédure.<sup>2</sup>

Les **affaires urgentes**, soit par nature, soit en raison de circonstances spéciales, méritent une solution plus rapide sinon, du moins, des mesures conservatoires en attendant la solution du litige au fond. Des instruments légaux afférents peuvent dès lors, définir les affaires qui sont à traiter de manière prioritaire, soit en raison de la nature urgente par définition de la matière<sup>3</sup>, soit en raison de circonstances spéciales à apprécier par le juge.<sup>4</sup>

Dans les affaires dans lesquelles un acte administratif réglementaire ou une décision administrative individuelle risque de causer à l'administré un préjudice grave et définitif pendant que courent les délais d'instruction normaux ou habituels, une procédure urgente de référé, devant un magistrat ou une composition habilitée une mesure provisoire, le plus souvent de suspension d'exécution de l'acte critiqué, permet de sauvegarder de manière efficace les droits de l'administré.<sup>5</sup>

Il est encore possible d'aménager les **plaidoiries** des avocats, p. ex. en imposant une limite du temps y consacré et de prévoir des mesures en cas de non-présentation de l'avocat à l'audience prévue pour les plaidoiries.<sup>6</sup>

L'efficacité de la justice passe également par les pouvoirs conférés aux juges d'**instruire** utilement les litiges. Ceux-ci peuvent être autorisés, voire obligés, surtout en cas de carence des parties mais dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de procéder d'office à des mesures d'instruction et au rassemblement des preuves nécessaires à la solution du litige (*Amtsermittlung*).

## 2. L'évacuation des litiges par le juge

6. Un moyen très à la mode pour assurer une rapide évacuation des affaires sans alourdir le budget de la justice consiste à confier la connaissance des litiges à un **juge unique**, du moins en première instance, procédé dangereux qui empêche le délibéré au vrai sens du terme et risque d'appauvrir le raisonnement juridique. Un tel procédé ne devrait être employé que

---

<sup>2</sup> Différentes dispositions d'un projet de loi (doc. parl. 6365) récemment déposé (14 mars 2013) tendant à réformer la procédure administrative contentieuse prévoient l'échange des mémoires par la voie électronique. Il est par ailleurs prévu d'autoriser la notification des jugements et arrêts également par la voie électronique.

<sup>3</sup> Au Luxembourg, p. ex., les recours dirigés contre des mesures de rétention administrative pour les étrangers se trouvant en situation illégale au pays doivent être instruits et jugés dans un délai de dix jours à partir du dépôt de la requête introductive d'instance. Les recours dirigés contre des décisions de refus du statut de réfugié ayant qualifié la demande d'asile de manifestement infondée doivent être instruits et jugés dans les deux mois de l'introduction du recours.

<sup>4</sup> Au Luxembourg, le président de la juridiction appelée à juger l'affaire peut, par une ordonnance non susceptible de recours, abrégier les délais d'instruction normaux si l'affaire présente un degré d'urgence qui mérite une telle abréviation (art. 5, paragraphe 8, et 46, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 juin 1999). Le procédé est utilisé largement (p. ex. en cas de recours dirigé contre un permis de construire risquant de n'être jugé qu'après l'achèvement des travaux de construction).

<sup>5</sup> Au Luxembourg, les articles 11, 12 et 18 de la loi du 21 juin 1999 permettent au président du tribunal administratif de prendre, en référé, des mesures de suspension d'un acte administratif réglementaire ou de mesure de sauvegarde en matière de décisions individuelles, à condition que l'acte incriminé risque de causer à celui-ci un préjudice grave et définitif et que les moyens à l'appui du recours au fond apparaissent comme sérieux.

<sup>6</sup> Au Luxembourg, aucune disposition légale ne règle le déroulement des plaidoiries, de sorte qu'il appartient au président du siège, qui a la police d'audience, d'assurer des plaidoiries ordonnées et utiles. En revanche, si à l'audience prévue pour les débats oraux, un avocat ne se présente pas, l'affaire peut être contradictoirement prise en délibéré, la procédure étant écrite.

pour des contentieux dits « de masse » et qui n'appellent pas de longs développements en droit.<sup>7</sup>

Une fois que l'affaire est prise en délibéré, l'on peut imposer au juge d'indiquer la date à laquelle il prononcera son jugement, sinon lui imposer de **rendre sa décision dans un certain délai**.<sup>8</sup> Combinée à l'obligation de fixer une affaire pour plaidoiries dans un délai légalement déterminé une fois qu'elle est instruite, la durée d'une procédure à partir de l'introduction du litige jusqu'à la décision juridictionnelle peut être déterminée de manière quasiment mathématique.<sup>9</sup> Le procédé est extrêmement efficace, mais toujours faut-il alors que le législateur mette à la disposition des juridictions concernées les moyens humains et matériels nécessaires pour accomplir leur tâche, sous peine de forcer celles-ci à se cantonner à des décisions réduites à leur plus simple expression, obéissant seulement à une logique des nombres.

Une justice n'est efficace que si elle est utile. Dans cette perspective, on peut songer à :

- doter le juge d'instruments aptes à **empêcher des annulations** « stériles » pour des vices de forme affectant l'acte mais qui sont facilement réparables. Dans ce contexte, on peut citer ce qu'il est convenu d'appeler la « boucle administrative »<sup>10</sup>;
- interdire de prononcer des **nullités pour des vices de la procédure** contentieuse qui ne portent pas effectivement atteinte aux droits de la défense<sup>11</sup>;
- lui permettre, dans des circonstances spéciales, de **reporter l'effet de ses décisions**.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> A l'exception de la procédure de référé, confiée au président du tribunal administratif, le droit administratif luxembourgeois ne connaît pas l'institution du juge unique. Toutes les affaires, tant en première qu'en deuxième instance, sont instruites et jugées par une chambre composée de trois juges.

<sup>8</sup> Au Luxembourg, devant les retards importants mis par certains juges de première instance à rendre leurs jugements après la prise en délibéré de l'affaire, le projet de loi 6365, précité, prévoit l'introduction, dans la loi de procédure devant les juridictions administratives du 21 juin 1999, d'une disposition nouvelle rédigée comme suit: «*Sauf dans les matières dans lesquelles la loi prévoit un délai plus court, [respectivement le jugement ou l'arrêt] est rendu au plus tard dans les deux mois à partir de la date de la prise en délibéré de l'affaire. Si ce délai ne peut pas être respecté, la formation de jugement informe les parties des motifs du retard. Copie de cette information est transmise au ministre de la Justice.*» Le commentaire relatif au projet de loi précise qu'en l'absence de raisons valables expliquées de manière circonstanciée – des réponses standard n'étant pas admissibles –, le retard peut être considéré comme constituant une faute disciplinaire.

<sup>9</sup> Il existe des procédures où le législateur a fixé des délais très contraignants à observer entre la date d'introduction du recours et le prononcé du jugement (p. ex. en matière de droit des étrangers).

<sup>10</sup> Le projet de loi luxembourgeois 6365 prévoit l'introduction d'une disposition de la teneur suivante: "*Le juge peut, en lieu et place de l'annulation, ordonner à l'autorité concernée de corriger ou de faire corriger le vice constaté, moyennant prise d'une nouvelle décision administrative, dans le délai qu'il détermine, à moins qu'une partie au litige ne puisse être lésée de manière disproportionnée. Il reste saisi du litige et il peut connaître, dans la même instance, de la nouvelle décision administrative.*"

<sup>11</sup> Cf. art. 29 de la loi du 21 juin 1999: "*L'observation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense.*"

<sup>12</sup> C'est ainsi que le projet de loi 6365, précité, prévoit l'introduction de la disposition suivante: "*Si le tribunal l'estime nécessaire, il indique ceux des effets de la décision annulée qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine.*" La mesure peut se révéler utile tant en ce qui concerne les actes réglementaires (il est en effets des situations où l'annulation pure et simple d'un acte réglementaire risque de perturber le service public outre mesure. On a cité, en Belgique, où le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir similaire – art. 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat –, l'hypothèse de l'annulation d'un règlement qui fixerait des conditions illégales à la nomination de fonctionnaires. L'absence prolongée d'un nouveau règlement pourrait risquer de compromettre la continuité du service public. On a encore cité l'exemple des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter de l'annulation partielle d'un plan d'aménagement et de l'effet rétroactif de cette annulation pour les entreprises qui se sont implantées dans la zone concernée. – Au Luxembourg, il existe une application jurisprudentielle du mécanisme: la Cour administrative a estimé, dans un arrêt du 2 avril 2009, que le Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière qui, aux termes de la loi, devait fonctionner en structure fermée en dehors de l'enceinte du

### 3. L'exécution de la décision juridictionnelle

7. Un Etat qui n'assure pas l'exécution des décisions de justice sape l'autorité de l'institution judiciaire et, en dernière analyse, de l'Etat de droit.

En matière de contentieux administratif, on imagine mal un juge de l'exécution des jugements administratifs, mais d'autres instruments peuvent se révéler utiles.

Ainsi, si la loi confère au juge administratif le pouvoir, non d'annuler une décision administrative, mais de siéger comme juge du fond et de substituer sa décision à celle de l'administration (recours en réformation) ce qui peut, selon les circonstances, l'amener à **délivrer directement une autorisation préalablement refusée par l'administration**, l'efficacité de la justice administrative s'en trouve certainement renforcée.<sup>13</sup>

En matière de recours en annulation, où le juge n'a que le pouvoir d'annuler une décision illégale y sans substituer sa décision, il est indispensable de lui conférer le droit de s'assurer du suivi de sa décision et, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour que l'administration prenne une **nouvelle décision expurgée des vices** constatés et sanctionnés par le juge administratif.<sup>14</sup>

#### B. Les sanctions en cas de retard indu dans l'évacuation des affaires

8. L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales confère à tout justiciable le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.<sup>15</sup>

En cas de dysfonctionnements au niveau de l'évacuation normale des affaires, on peut envisager des sanctions à deux niveaux: contre l'Etat responsable du fonctionnement

---

centre pénitentiaire, fonctionnait de manière illégale parce que les pouvoirs publics n'avaient pas encore réalisé cette structure, que le centre fonctionnant au moment du prononcé de l'arrêt ne répondait pas aux exigences légales. Mais au lieu d'annuler purement et simplement la décision administrative plaçant l'étranger dans la structure non conforme, la Cour impartit aux pouvoirs publics un "*délai raisonnable de 2 ans*" pour réaliser une structure conforme, en ayant recours au stratagème consistant à affirmer la légalité du centre – qui ne l'était manifestement pas – pendant ce délai d'attente de deux ans et à annoncer que, passé ce délai, la structure non modifiée serait à considérer comme illégale( qu'en ce qui concerne des décisions administratives individuelles (on n'a qu'à penser à l'annulation de la nomination d'un fonctionnaire à un poste déterminé. Il se peut qu'entre sa prise de fonctions et le jugement d'annulation, il ait posé des actes administratifs affectant les droits des tiers – engagé des dépenses, délivré des autorisations, etc. –. Il se peut également qu'un administré se soit vu accorder des aides ou des subsides sous forme de versements réguliers par une décision illégale et qu'en principe, il soit obligé de rembourser les sommes touchées en vertu de la décision illégale. Or, il se peut qu'il ait été de bonne foi et que l'obligation de remboursement apparaisse comme manifestement inéquitable. Dans de telles circonstances, il est utile que le juge puisse ne conférer à la décision d'annulation qu'un effet pour l'avenir).

<sup>13</sup> Au Luxembourg, le juge administratif dispose d'une compétence générale d'annuler les actes réglementaires illégaux (art. 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif) et les décisions administratives individuelles (art. 2 de la loi du 7 novembre 1996) et ce n'est que dans certaines matières, en réalité assez nombreuses (droit de l'environnement, des établissements classés, contentieux fiscal, etc.) que la loi instaure expressément un recours en réformation.

<sup>14</sup> Au Luxembourg, l'article 84 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 permet, au cas où une décision administrative a été réformée ou annulée avec renvoi devant l'autorité qui a pris la décision viciée et que celle-ci omet de prendre une nouvelle décision qui se conforme au jugement, l'intéressé peut saisir à nouveau, dans un délai de trois mois à partir du prononcé du jugement, le tribunal en vue de charger un commissaire spécial à habilité par le juge de prendre la décision aux lieu et place de l'autorité compétente et aux frais de celle-ci.

<sup>15</sup> en matière civile et pénale, il est vrai. Il n'y a cependant aucune raison pour exempter de cette obligation les juridictions administratives.

défectueux du service public de la justice (1.) et contre le juge individuel responsable du retard (2.).

## 1. La responsabilité étatique

9. Si un procès prend un retard indu, et si la violation de la disposition précitée a été constatée par la Cour européenne des droits de l'homme, l'Etat doit indemniser la victime lorsqu'aucun autre mode de réparation n'a pu être trouvé. Cette obligation découle de la Convention elle-même (art. 41 et 46). De plus, les droits et libertés reconnus dans ladite Convention ne créent pas seulement des obligations à charge des Etats contractants, mais déploient en outre des effets directs dans l'ordre juridique interne pour les particuliers et engendrent au profit des justiciables des droits individuels que les juridictions nationales doivent sauvegarder.<sup>16</sup> Par conséquent, si une juridiction indigène s'est départie de l'obligation de vider un litige dans un délai raisonnable, le service public de la justice a mal fonctionné et la **responsabilité civile de l'Etat** peut être engagée de ce fait devant les tribunaux internes.<sup>17</sup>

## 2. La responsabilité individuelle du juge

10. Il faut tout d'abord identifier le juge responsable du retard, ce qui n'est pas toujours aisé en cas de composition collégiale d'un tribunal ou d'une chambre de celui-ci. On s'en tiendra en général au rapporteur d'une affaire.

L'on peut bien entendu songer à rendre un juge fautif **civilement responsable** des retards qu'il accuse dans l'évacuation des affaires, mais l'exercice est périlleux<sup>18</sup>, et risque de ruiner le juge.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> V. Cass. lux. 17 janvier 1985, *ENGEL / ENGEL*, rapporté par MM. SPIELMANN et WEITZEL in *La Convention européenne des droits de l'homme et le droit luxembourgeois*, éd. Nemesis, 1991, p. 320 et s.

<sup>17</sup> Au Luxembourg, ce sont en toute hypothèse, même pour des cas de responsabilité des pouvoirs publics, les tribunaux judiciaires qui sont compétents et au fond la responsabilité de l'Etat pour ce genre de faute peut être engagée, soit sur base de la disposition de droit commun en matière de responsabilité civile, à savoir l'article 1382 du Code civil, soit sur base de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, libellé comme suit: "*L'Etat et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement defectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.*" – L'Etat luxembourgeois est assez souvent condamné en raison de la durée excessive d'un procès, tant par la Cour européenne des droits de l'homme (ainsi, p. ex. par un arrêt 16 février 2012, *GUILL C/ LUXEMBOURG*, req. 14356/08, 30.000,- € ont été alloués au requérant en réparation de son dommage moral, plus quelque 7.800,- € pour frais et dépens) que par les juridictions nationales (si celles-ci avaient pris l'habitude de n'allouer qu'un euro à titre de réparation du préjudice moral, cette jurisprudence dangereuse a été abandonnée. C'est ainsi que la Cour d'appel de Luxembourg, par un arrêt du 21 juillet 2007, *Pasicrisie luxembourgeoise*, tome 34, p. 139, a alloué 15.000,- € à titre de dommage moral).

<sup>18</sup> L'Italie, p. ex., par la loi n° 117 du 13 avril 1988 relative aux dommages-intérêts causés dans l'exercice des fonctions judiciaires et à la responsabilité civile des magistrats. Mais toute une procédure a dû être imaginée pour venir à bout du secret du délibéré et identifier celui ou ceux des juges d'une composition qui sont les auteurs de la décision « fautive ».

<sup>19</sup> A la différence de la plupart des autres professions, les juges, en tout cas civils et administratifs, traitent bon an mal an des affaires dont les enjeux vont dans les dizaines de millions d'euros, sans proportion avec le traitement qu'ils touchent. L'institution d'une assurance obligatoire pourrait encore constituer une piste à explorer, à condition qu'on trouve bien un assureur qui veuille assurer le risque, mais la solution n'aboutirait-elle pas, en fin de compte, à « déresponsabiliser » à nouveau les juges ? En effet, qui supporterait le coût d'une telle assurance ? Si une telle assurance était obligatoire, à terme, elle serait prise en considération pour le calcul du traitement des magistrats, et le montant de la prime ferait partie, d'une certaine manière, de ce traitement, de sorte qu'elle serait prise en charge, indirectement, par l'Etat. De cette façon, la responsabilité civile des magistrats serait, en fait

Le **droit disciplinaire**, plus souple, est certes mieux adapté à de telles situations. L'évacuation systématiquement tardive des affaires constitue certainement un manquement à la discipline d'un magistrat.<sup>20</sup>

On peut bien entendu également penser à des moyens moins radicaux, comme des entretiens avec les magistrats concernés, une évaluation et un accompagnement pendant une certaine durée. Mais si le magistrat reste réfractaire à toute amélioration de ses prestations, il ne reste, en dernière analyse, que la voie disciplinaire.

## II. La qualité de la justice

11. Affirmer qu'une bonne justice est une justice de qualité n'est que tautologie. En réalité, il faut se demander à quoi correspond exactement ce qu'on entend par qualité de la justice et, plus précisément, si on peut la mesurer (A.). Une fois la notion cernée de manière plus précise, on peut se demander de quels moyens on peut disposer pour obtenir une justice de qualité voire, en cas de défauts constatés sur ce terrain, comment on peut les sanctionner (B.).

### A. Peut-on mesurer la qualité de la justice ?

12. La qualité<sup>21</sup> de la justice est une notion empreinte d'une **subjectivité** extrême. Il est vrai que la notion de rapidité de la justice est à son tour relative et qu'elle fait partie de la qualité de la justice, mais au moins peut-elle être mesurée sans problème. La durée moyenne des procédures peut être exprimée en mois, mais il est bien entendu impossible de constater que la qualité de la justice s'est améliorée de 26 à 29,5 «Q» par exemple.

Tout le monde s'accorde pourtant pour dire que la qualité de la justice doit bien correspondre à quelque chose. On a dit qu'une bonne décision de justice, donc une décision de qualité, est *"celle qui serait susceptible d'entraîner l'assentiment de tous les destinataires concernés par ladite décision. – Or, l'affirmation d'une telle exigence ne va pas sans poser, a priori, des difficultés, tant il est vrai que pour chacune de ces catégories de destinataires de la décision de justice, les conditions de leur assentiment à la décision peuvent être différentes, voire parfois incompatibles entre elles."*<sup>22</sup> Il paraît en effet que le concept de qualité de la justice connaisse des **acceptations bien différentes de la part des différents acteurs de la vie publique** concernés, à des degrés divers, par les décisions.

Un grand clivage se constate entre le monde extérieur (politique, médias, les justiciables eux-mêmes), d'une part (1.), et le monde des juristes (2.).

### 1. Le monde extérieur

---

prise en charge par l'Etat. De plus, l'Etat étant son propre assureur, pourquoi exiger alors une assurance à conclure auprès d'une compagnie d'assurance ?

<sup>20</sup> La Cour administrative luxembourgeoise a, par arrêt du 14 juillet 2011, sanctionné disciplinairement un premier vice-président de tribunal administratif en raison des retards importants et systématiques accusés par ce dernier dans l'évacuation des affaires dont il était saisi.

<sup>21</sup> Etymologiquement, la qualité, du latin *qualitas*, est une manière d'être, ce qui fait le mérite, la valeur, sur le plan moral, intellectuel

<sup>22</sup> François MARTINEAU, Critères et standards rhétoriques de la bonne décision de justice, in La qualité des décisions de justice, Actes du Colloque des 8-9 mars 2007 organisé par la Faculté de droit de Poitiers, disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe

13. Il est plus que douteux que le monde politique, les médias ou les parties partent des mêmes bases pour se forger une idée sur la qualité de la justice.<sup>23</sup> Tous ont une extrême sensibilité à l'égard des questions de partialité des juges, mais ils n'ont guère de vision en ce qui concerne la qualité intrinsèque des décisions de justice. Selon certaines conceptions, la qualité de la justice se mesure essentiellement à partir des **garanties procédurales**, surtout concernant l'**impartialité**<sup>24</sup> du juge, son indépendance étant au service de celle-ci. Il est vrai qu'une justice partielle ne saurait guère être considérée comme une justice de qualité, et le public est extrêmement vigilant et exigeant, à bon droit d'ailleurs, en ce qui concerne la parfaite impartialité, objective en tout cas, des juges.

Il faut également, et c'est essentiel, au-delà des efforts inlassables de garder une « juste distance », une impartialité subjective au-delà de l'impartialité objective, que le juge fasse preuve d'une réelle empathie désintéressée et donne aux justiciables le sentiment d'avoir été écoutés. – Car si l'acte de juger doit être entouré de toutes ces précautions, c'est que les gens n'aiment pas être jugés !

Mais la qualité se résume-t-elle aux garanties procédurales ? Le « paraître », le déroulement du procès, prendrait-il le dessus, en la matière, sur l'« être », le résultat final du procès, le jugement lui-même, son contenu, sa motivation, la réponse soignée aux prétentions et moyens des parties ?<sup>25</sup>

N'est-il pas symptomatique que les rapports d'évaluation nationaux et internationaux, p. ex. du Conseil de l'Europe sur les différents systèmes judiciaires dans les pays membres, s'occupent de la durée des procédures, des budgets alloués à la justice, etc., mais ne fassent guère mention de la qualité des jugements et arrêts, de leur contenu, de leur motivation, du fond du droit ?<sup>26</sup> Pareillement, parmi la pluralité des critères appliqués pour mesurer la qualité des décisions de justice au vu des exigences de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme, la plupart – égalité de traitement procédural des justiciables, célérité du prononcé de la décision (délai raisonnable), effectivité de la décision – ont trait à la rapidité et l'efficacité des procédures, un seul, celui de l'intelligibilité de la décision, se rapportant à la qualité intrinsèque des décisions de justice.<sup>27</sup> Le même constat vaut pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 47.

14. Ces préoccupations de célérité et d'efficacité semblent ainsi être en phase avec les préoccupations des **décideurs politiques** (exécutif et législatif) des Etats membres. Ceux-ci ne ré-agissent en général qu'aux scandales qui éclaboussent la justice et aux plaintes quant à

---

<sup>23</sup> Cf. Jacques HAMAIDE, La qualité de la justice: un double enjeu, article disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe, qui souligne que *"le citoyen qui se plaint de la lenteur d'une procédure et le journaliste qui critique un jugement, sont autant d'exemples de la manière dont est perçue la qualité de la justice dans la société."*

<sup>24</sup> Du moins objective, car personne ne peut garantir une impartialité subjective, qui relève de la seule éthique du juge

<sup>25</sup> *"La qualité ne se mesure plus (...), en ordre principal, par référence au contenu de la décision, ni même à la qualité de la motivation qui la sous-tend, mais dépend largement des conditions des débats, qui constituent le cœur du procès et dont la décision de justice n'est en quelque sorte que le point d'aboutissement. Le contrôle de qualité devra dès lors vérifier que les débats ont été conduits conformément aux règles de l'éthique de la discussion, c'est-à-dire, dans le langage du droit, aux droits de la défense ou aux garanties du procès équitable"* (Benoît FRYDMAN, L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice, in La qualité des décisions de justice, Actes du Colloque des 8-9 mars 2007 organisé par la Faculté de droit de Poitiers, disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe).

<sup>26</sup> V. Stéphane LEYENBERGER, Propos introductifs au Colloque des 8-9 mars 2007 organisé par la Faculté de droit de Poitiers, consacré à la qualité des décisions de justice, précité.

<sup>27</sup> Natalie FRICERO, 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, Actes du Colloque des 8-9 mars 2007 organisé par la Faculté de droit de Poitiers, précité.

ses lenteurs, normalement en simplifiant les procédures ou en augmentant les effectifs des juridictions.

Il y a tout d'abord le cas où les **pouvoirs publics sont eux-mêmes parties** à des procès qu'ils perdent – ce qui est par définition souvent le cas en matière de justice administrative. Une fois, ça passe encore, mais ensuite, cela fait désordre. Et sans qu'il y ait un véritable débat sur les arguments déployés par les juges, ceux-ci sont perçus, essentiellement, comme des empêcheurs de tourner en rond. Alors, le pouvoir politique réfléchit à voix haute à des réformes tendant à assurer une meilleure « qualité » de la justice, c'est-à-dire d'une justice qui n'interfère pas ...

Au-delà, et cela essentiellement en matière de justice pénale, ne voit-on pas régulièrement des hommes politiques aux hautes responsabilités critiquer publiquement des décisions de justice après qu'il apparait qu'elles sont **mal acceptées par la population**, voire appeler à des sanctions disciplinaires de leurs auteurs ? Une justice de qualité serait-elle une justice aux ordres ? Car, en réalité, les élus reconnaissent-ils d'autres légitimités que celles résultant d'élections ?<sup>28</sup> On aime en tout cas une justice sans surprises ! Pour le dire d'une manière un brin exagérée, tant qu'il n'y a pas de scandales et que la justice rend ses décisions dans des délais acceptables et acceptés, la politique ne s'y intéresse guère.<sup>29</sup> En revanche, la qualité intrinsèque des décisions ne paraît pas constituer une préoccupation du monde politique.

15. Un constat similaire peut être fait à propos des **médias** s'adressant à un grand public. La presse à grand tirage ne s'intéresse en général pas à ce qui fonctionne bien, mais se trouve bien dans son rôle pour dénoncer des dysfonctionnements, révéler des scandales. De toute manière, cette presse n'est essentiellement intéressée qu'aux affaires pénales, et là, elle ne fait pas dans la dentelle. Peu importe que ceux qui ont étudié le dossier aient, après des pages et des pages de motivation, trouvé telle ou telle solution, les médias savent beaucoup mieux que les juges, et bien avant que le jugement ne soit rendu, si le prévenu est coupable ou non. Sauf quelques exceptions, auxquelles il faut rendre hommage, quel organe de presse, quel commentateur autorisé, quel expert autoproclamé s'est jamais sincèrement plongé dans la motivation des décisions sur la sellette avant de les décrier ? *"Très rarement formés en droit, les chroniqueurs judiciaires mettent particulièrement l'accent sur les qualités dramaturgiques, émotionnelles et humaines, des procès et de leurs protagonistes."*<sup>30</sup> Et la justice, cette autre « Grande Muette », encaisse. La Justice explique sa décision dans la motivation de ses jugements, mais elle ne s'explique pas, en tout cas pas assez, devant le public. Il y a rarement bataille de la motivation, mais constamment bataille de l'opinion, et celle-là, à coup sûr, est régulièrement perdue par la justice.

---

<sup>28</sup> Alors qu'il a été péremptoirement démontré qu'à côté de la légitimité par l'élection (ô combien éphémère...quelle est la légitimité, autre qu'institutionnelle, d'un homme politique élu haut la main le jour du scrutin mais au plus bas dans les sondages après quelques mois ?), il existe dans un Etat démocratique une pluralité de légitimités, et, précisément, outre celle de ceux qui détiennent le pouvoir en vertu d'un vote de la majorité des électeurs, celles qui sont concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire, dont la légitimité d'impartialité, détenue, dans des conditions constitutionnellement et légalement définies, par le juge (v. Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil 2008).

<sup>29</sup> Il paraît qu'on doit rendre justice aux hommes politiques qui sont eux-mêmes juristes et qui, de ce fait, ont une approche plus différenciée à la justice et se préoccupent réellement de sa qualité, v. Antoine 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*, Actes du Colloque des 8-9 mars 2007 organisé par la Faculté de droit de Poitiers, précité.

<sup>30</sup> Antoine VAUCHEZ, *op. et loc. cit.*

16. De cette manière, les médias sont en quelque sorte en phase avec une grande partie des justiciables<sup>31</sup> eux-mêmes. Le **grand public**, entraîné par la presse, ne s'intéresse qu'aux dysfonctionnements et aux scandales qui éclaboussent la justice<sup>32</sup> et sait normalement bien avant que le jugement soit rendu qui est le coupable. Quant à la justice civile et administrative, le public s'en désintéresse royalement.

Dans un litige auquel un justiciable est **personnellement intéressé**, les choses sont plus compliquées. On trouve le justiciable qui n'est que très marginalement intéressé à la motivation du jugement qui tranche son litige. Ce qui l'intéresse vraiment, c'est le résultat. S'il gagne, les juges n'ont fait que confirmer ce qu'il savait déjà lorsqu'il a engagé le procès. Pour paraphraser Jean-Denis Bredin, qu'est-ce que le justiciable exige du droit et des décisions de justice ? Que le droit du moment, que le jugement d'espèce lui donnent raison, qu'ils servent «son» droit. Et de toute manière, dans bon nombre de pays, même un procès gagné engendre des coûts élevés pour le plaideur.<sup>33</sup> – Si le justiciable perd, c'est que les juges n'ont pas réellement compris ou pire, lui sont hostiles, partiels. Quelque longue et élaborée que soit la décision, il va faire appel, voire se pourvoir en cassation, soutenu en cela, trop souvent, par un conseil sans scrupules. Le paroxysme de ce phénomène de désintérêt des plaideurs pour la motivation des décisions se manifeste dans certains pays où – efficacité oblige – les juges ne livrent très souvent la motivation de leurs jugements qu'une fois que le perdant a interjeté appel.<sup>34</sup> Il faut reconnaître, à la décharge du justiciable, que le droit est devenu tellement technique et compliqué que celui-ci n'a tout simplement pas les moyens de se faire une opinion personnelle raisonnée sur la qualité de la motivation d'une décision de justice.

En résumé, il faut donc constater que le monde politique n'est pas réellement intéressé à la qualité de la justice, que la presse à grand tirage n'y est que négativement intéressée, et que nombre de justiciables qui doivent mener un procès, en raison de leur implication personnelle, en ont une vue tellement biaisée que leur appréciation de la qualité de la justice ne peut être que faussée. Si sa qualité est donc perçue, c'est essentiellement de manière *négative*.

Il y a bien entendu d'autres plaideurs, moins hostiles *a priori* à la justice qui **veulent être écoutés et comprendre les décisions** qui leur font tort. C'est eux que la justice ne doit pas perdre. Or, il y a des déficits tant au niveau de la capacité d'écoute de la justice que de l'intelligibilité, par le justiciable, de ses décisions. C'est sur ces terrains que des efforts en vue de l'amélioration de la qualité de la justice doivent et peuvent être déployés.

---

<sup>31</sup> V. Stéphane LEYENBERGER, *op. et loc. cit.*, qui explique qu'il résulte des différentes enquêtes qualitatives menées qu'il n'existe pas un « usager-type », mais trois grandes catégories d'usagers de la justice: "- d'abord « les citoyens tout public », c'est à dire la masse des personnes à niveau d'information suffisant; - ensuite les « usagers institutionnels », les entreprises (par exemple les organismes de crédit ou d'assurance) qui disposent de services juridiques et qui comptent pour une part importante des contentieux civils et commerciaux, qui vont exprimer des revendications spécifiques sur la sécurité juridique, les délais, l'exécution des décisions; - la troisième catégorie est composée, à l'autre extrême, des publics en difficulté, pour lesquels tous les fonctionnaires ayant répondu aux enquêtes de terrain disent qu'il faut concevoir un accueil et une organisation spécifiques. Ces fonctionnaires disent tous consacrer plus de temps et d'attention aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux personnes illettrées, aux immigrés..." – Par le terme de «justiciables», ne sont de toute évidence pas visés les professionnels du droit, un «public» tout à fait spécifique, intéressé à la jurisprudence, apte à apprécier la qualité intrinsèque des décisions de justice et leur apport à la construction du droit

<sup>32</sup> V. l'affirmation très catégorique de Stéphane LEYENBERGER, *op. et loc. cit.*, que les enquêtes générales d'opinion n'apportent rien, "si ce n'est une connaissance sur la résonance médiatique à un moment donné"

<sup>33</sup> C'est d'ailleurs probablement, entre autres, le coût des procès qui tient la proportion des recours – appel, cassation – dans des proportions limitées.

<sup>34</sup> En matière pénale en tout cas, v. S. GUINCHARD *et alii*, Droit processuel, Dalloz 2001, n°. 438, p. 546

## 2. Le monde de la justice

17. En fin de compte, ceux qui se préoccupent essentiellement de la qualité de la justice – peut-être pas toujours de la manière la plus heureuse –, qui ont la formation et le désintéressement nécessaires pour pouvoir l'apprécier, sont ceux qui relèvent du (petit) **monde de la justice**. Dans un sens, les critères de la qualité de la justice sont essentiellement ceux qui sont posés par les juristes eux-mêmes. Il s'agit d'une vue de l'intérieur du monde de la justice.

Bien entendu, les juges ne sont pas seuls dans le cercle des juristes. Il y a l'Université, les professeurs de droit qui analysent et critiquent les décisions de justice et publient des notes dans des revues spécialisées. Il y a la presse de qualité, les journalistes spécialisés qui rendent compte des affaires emblématiques avec un réel professionnalisme, avec doigté et humanité. Et il y a les avocats qui, expliquant les décisions de justice à leurs clients, façonnent auprès de ceux-ci l'image de la justice. Ils ont en cela une très grande responsabilité et il est permis de se demander s'ils ont toujours l'objectivité nécessaire pour véhiculer des vues désintéressées sur le sujet.

18. Comment réagir ? Comment prouver la bonne qualité des décisions de justice et, partant, en amont, la mesurer ? Il semble bien que le juge doive se rendre compte, en dernière analyse, que la qualité de ses décisions est **réfractaire à toute tentative de la mesurer** par un procédé objectif ou scientifique. Et ce qui n'est pas mesurable est difficilement comparable. *"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."*<sup>35</sup>

Il semble donc bien que, dès qu'on parle de la qualité de la justice, l'on doive rester modeste, les pieds sur terre et, surtout, conscient de ce que la qualité des décisions que les juges recherchent, ne sera pas appréciée à sa juste valeur, et au pire, ne sera pas appréciée du tout, en-dehors du monde des juristes. Mais n'est-ce pas là la servitude et la grandeur de tout service public ?

L'**absence de véritable responsabilité** des juges dans l'exercice de leur profession – ce sont des fonctionnaires inamovibles, ils ne sont pas civilement responsables de leurs fautes, alors qu'ils distribuent et inventent à longueur de journée de nouvelles responsabilités toujours plus rigoureuses s'appliquant aux autres –, si elle constitue à première vue un confort, est malgré tout un cadeau empoisonné puisqu'elle ne force pas le juge à s'occuper de la qualité de ses décisions. Dans le contexte de la qualité de la justice, cette irresponsabilité civile n'est pas de nature à arranger les choses.

Risquant quelquefois de désespérer de l'image très négative de la justice véhiculée par les hommes politiques et les médias et de verser dans l'indifférence ou dans le cynisme, le juge doit en dernière analyse se laisser guider par son **éthique**<sup>36</sup>, tout en sachant que la qualité de ses décisions ne sera pas forcément reconnue ni appréciée. Le juge ne doit pas renoncer à s'investir dans la recherche de cette qualité, être vigilant à sa formation, au contact irréprochable avec les justiciables, à des raisonnements rigoureux qui sous-tendent ses jugements, espérant rendre des décisions acceptables et acceptées. En un mot, il doit, tout au long de sa carrière, rester inquiet ou, pour reprendre une formule utilisée par le Président Sauvé, il doit s'exercer dans un « pessimisme actif ».<sup>37</sup> Il est cependant à craindre que ce

---

<sup>35</sup> Antoine VAUCHEZ, *op. cit.*

<sup>36</sup> On a insisté sur les trois vertus cardinales du juge, indépendance, impartialité, désintéressement (A. GARAPON *et alii*, Les vertus du juge, Dalloz 2008, p. 34 et s.).

<sup>37</sup> qui vaut assurément mieux qu'un optimisme passif

soient là des qualités qui ne puissent pas être mesurées objectivement, mais ceci ne constitue pas une raison pour renoncer à tenter d'améliorer la qualité de la justice.

## **B. L'amélioration de la qualité de la justice et sa sanction**

19. Si les efforts en vue d'améliorer la qualité de la justice peuvent être assez aisément décrits (1.), il est autrement plus difficile de mesurer en quoi consiste sanctionner ce qui est considéré comme une qualité insuffisante de la justice (2.).

### **1. L'amélioration de la qualité de la justice**

20. Après les propos quelque peu désillusionnés sur la notion de qualité de la justice, il ne faut cependant pas renoncer à tenter de rendre une justice acceptable et acceptée, du moins par le monde des juristes.

Si l'on veut améliorer la qualité de la justice par des mesures concrètes, il faut, semble-t-il, tout d'abord, identifier l'origine et la cible des critiques et, dans la réaction, différencier les moyens mis en œuvre. Allant du général au particulier, il est utile de distinguer entre, d'une part, la qualité de la Justice, vue comme institution regroupant l'ensemble des institutions judiciaires d'un pays, d'autre part, le fonctionnement d'une juridiction particulière et, de troisième part, les décisions de justice individuelles.

Si les critiques s'adressent, d'une manière générale, à la Justice, ce ne sont vraisemblablement pas seulement les tribunaux, même pris dans leur ensemble, qui sont concernés, mais au-delà, les règles qui l'organisent voire le système politique dans lequel les juridictions fonctionnent. Lorsque le public a l'impression ou la conviction que la Justice est corrompue, qu'elle manque d'indépendance, le problème peut bien se situer au niveau politique et des réformes de longue haleine et en profondeur sont nécessaires. Certaines déficiences peuvent être plus ponctuelles et être réparées alors plus facilement.<sup>38</sup>

C'est en principe par des enquêtes de satisfaction ciblées auprès du public – général et spécialisé – que le diagnostic peut être cherché et trouvé.

21. Lorsque les dysfonctionnements émanent d'une **juridiction déterminée**, ils se situent en règle générale au niveau des délais d'évacuation des litiges et plus rarement à celui de la qualité des décisions. Si tel est le cas, il s'agit en général d'une certaine jurisprudence que la juridiction suprême a les moyens de sanctionner. Si une jurisprudence problématique émane d'une juridiction suprême, il appartient le cas échéant au législateur de la corriger.<sup>39</sup>

Il appartient également à une juridiction de rendre des **décisions prévisibles**, c'est-à-dire de ne pas développer une jurisprudence chaotique. Si cette jurisprudence émane d'une juridiction suprême, il y a un réel problème et ses membres ont l'impérieux devoir de se concerter en vue de remédier au problème.<sup>40</sup> L'effet de surprise est en effet néfaste en matière juridictionnelle. Mais ce ne sont certainement pas les seules juridictions suprêmes qui sont concernées par le problème, mais également les juridictions du fond et cela même pour des

---

<sup>38</sup> Ainsi lorsque le ministère public manque de l'indépendance nécessaire par rapport au pouvoir exécutif, une réforme ciblée peut régler le problème.

<sup>39</sup> Exemple emblématique, devant l'application excessivement sévère de la Cour de cassation luxembourgeoise des règles régissant la recevabilité des pourvois, la loi du 6 avril 1989 «tendant à l'humanisation de la procédure de cassation».

<sup>40</sup> Cela peut également être l'affaire du législateur, qui peut être appelé à instituer des mécanismes – chambres mixtes de différentes chambres d'une juridiction suprême, assemblée plénière, etc. – tendant à assurer l'unité de la jurisprudence.

appréciations en fait. Il est ainsi inacceptable, quoique récurrent, et en fait très mal accepté, de se trouver en face de deux chambres d'un tribunal correctionnel, voire d'une cour d'appel, dont l'une a l'habitude de prononcer, pour la même infraction, des peines beaucoup plus sévères que l'autre. Le problème se situe au niveau des juridictions concernées et il y doit être résolu par la concertation.

Les juridictions sont par ailleurs bien inspirées de s'assurer de la **diffusion de leurs décisions**, de manière à faire connaître leur jurisprudence.

En toute hypothèse, une juridiction ne peut pas se permettre de rester confinée dans son «Palais», elle doit en sortir, se montrer proactive à l'égard des médias et d'informer ceux-ci, avant qu'une affaire d'un intérêt particulier ne paraisse à l'audience, des enjeux en lice et des problèmes qui se posent, ainsi qu'expliquer le jugement après qu'il a été rendu, ce qui a certainement pour effet de dissiper à l'avance de fâcheux malentendus qu'il est difficile de redresser à un stade ultérieur.

22. Il y a finalement **les jugements individuels** rendus soit par des juges uniques, soit par des compositions collégiales.

Un juge peut toujours tenter d'améliorer sa manière d'instruire les dossiers, de mener les débats à l'audience, de communiquer avec les parties. On peut attendre de lui qu'il connaisse lui-même la jurisprudence, non seulement de leur propre juridiction, mais encore d'autres juridictions, avant tout supérieures. En général, il doit disposer d'un solide bagage juridique.

Mais au-delà, il doit faire des efforts en vue de perfectionner ses connaissances. S'il doit montrer de l'initiative personnelle dans ce domaine, il faut bien entendu, d'autre part, que les autorités lui offrent une **formation continue** de qualité.

Le style du **langage judiciaire** est décrié comme hermétique et les revendications concernant des décisions intelligibles pour le justiciable profane sont récurrentes.

Il semble pourtant qu'il s'agisse là d'un objectif impossible, sinon très difficile à atteindre. A l'opposé de la plupart des sciences, qui emploient des termes techniques compliqués, voire ésotériques, le langage juridique se contente souvent de mots existant également dans le langage courant, mais avec des significations beaucoup plus étroites et précises, voire quelquefois contraires à leur acceptation dans le langage courant (chose, garde, recours, bien, etc.). Mais il serait impossible de les abandonner, sous peine de sacrifier la précision des raisonnements et développements pour parvenir à la solution d'un litige. Rendre une décision susceptible d'être aisément comprise par le justiciable semble un leurre. Ceci étant dit, le juge est bien inspiré de s'imposer une certaine rigueur dans la construction de son raisonnement et le choix des termes. Un jugement baroque n'est pas forcément un avantage.

Une piste à explorer pourrait consister dans une **explication orale** obligatoire<sup>41</sup>, en des termes compréhensibles par le justiciable, de la décision de justice au moment de son prononcé en audience publique.<sup>42</sup>

Est-ce que l'amélioration de la qualité de la justice passe par la **spécialisation** des juges ? Il est un fait que le domaine des matières appréhendées par le droit s'étend sans cesse et que

---

<sup>41</sup> En tout cas si le justiciable, dûment informé, se donne la peine de se déplacer au tribunal ou à la Cour pour assister à l'audience à laquelle la décision le concernant est prononcée.

<sup>42</sup> Ce système paraît exister dans certains pays, en matière pénale en tout cas. – Au Luxembourg, en raison de la situation linguistique très particulière du pays, les notaires, qui rédigent leurs actes en général en français, sont légalement obligés d'en expliquer la teneur aux parties dans une langue et dans un langage qui permettent à celles-ci de saisir la portée de leurs engagements. Pourquoi ne pas transposer cette exigence aux décisions de justice ? – Il y a des justiciables qui sont disposés à accepter une décision de justice à condition de pouvoir la comprendre. Mais aucun d'entre eux n'aime être pris pour un imbécile.

les réglementations deviennent de plus en plus touffues et techniques. Connaître *le* droit est devenu une chose impossible.

Une certaine spécialisation des juges semble donc indispensable. Bien entendu, il faut tout d'abord que les magistrats composant une juridiction soient assez nombreux pour la rendre possible.<sup>43</sup> Il faut d'autre part que la spécialisation ne soit pas poussée à telle enseigne que les différents domaines deviennent l'apanage d'un seul ou de quelques magistrats qui y exercent une sorte de monopole, avec des conséquences indésirables en cas de changement dans une composition ou, tout banalement, en cas d'absence plus ou moins prolongée d'un magistrat spécialiste dans une matière déterminée. Il ne faut finalement pas oublier que le juge administratif est d'ores et déjà un juge spécialisé dans le domaine du contentieux administratif. Il semble indispensable de trouver une voie médiane entre trop et trop peu de spécialisation.

## 2. La sanction de la qualité de la justice

23. Sanctionner la qualité, ou plus précisément l'absence de qualité de la justice, revêt en réalité plusieurs aspects. Un jugement peut être réformé parce qu'il est erroné.<sup>44</sup> Les **voies de recours** contribuent certainement à améliorer la qualité de la justice et de faire disparaître de l'ordonnancement judiciaire des décisions erronées. Mais, au-delà de l'exercice des voies de recours, existe-t-il un moyen pour faire sanctionner une décision juridictionnelle qualifiée de «fausse» par un justiciable mécontent et désireux de rechercher la responsabilité des pouvoirs publics du chef du fonctionnement défectueux du service public de la justice ? Au-delà, peut-on évaluer voire sanctionner un juge individuel auquel on reproche de rendre des décisions de piètre qualité ?

La plupart des pays, même ceux qui reconnaissent une responsabilité étatique pour dysfonctionnement des services judiciaires, sont réfractaires à accepter une **responsabilité étatique** du fait de l'acte juridictionnel lui-même qui, par une sorte de super-appel serait soumis à un itératif examen, un tel système comportant le risque que tout procès ne se termine par le procès du juge.

Depuis l'**arrêt KÖBLER** de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 septembre 2003<sup>45</sup> cependant, ces scrupules ont vécu, étant donné que le principe d'une responsabilité étatique pour méconnaissance grave, même par une juridiction suprême, d'une norme de droit de l'Union par le juge national engage la responsabilité de son Etat si un particulier en subit un préjudice.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Ce qui est loin d'être le cas de juridictions dans les petits et très petits Etats. La Cour administrative du Luxembourg compte en tout et pour tout cinq conseillers.

<sup>44</sup> Mais il peut être réformé pour bien d'autres raisons, p. ex. parce qu'en deuxième instance, les pièces nécessaires ont – enfin – été versées, parce que d'autres moyens ont été présentés, etc.

<sup>45</sup> aff. C-224/01, J.O. C 275 du 15 novembre 2003, p. 13, publié par extraits au J.T. 2004, 91. V. encore D. SIMON, *La responsabilité des Etat membres en cas de violation du droit communautaire par une juridiction suprême*, Juris-Classeur Europe, novembre 2003, p. 3 et s.

<sup>46</sup> Au Luxembourg, la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques instaure un système de responsabilité civile des pouvoirs publics, non seulement du fait des actes de l'administration, mais encore du fait du fonctionnement défectueux des services judiciaires. Les actes juridictionnels sont également visés. Le système est en déphasage total avec celui découlant de l'arrêt **KÖBLER** en ce que l'Etat peut engager sa faute pour faute simple mais que les actes juridictionnels couverts par l'autorité de la chose jugée échappent à toute mise en cause de la responsabilité civile des pouvoirs publics.

Le système est en réalité d'une application très problématique, le juge du fond pouvant être amené à examiner la justesse des raisonnements faits par son juge suprême et le litige risquant d'aboutir encore une fois devant le même juge suprême.<sup>47</sup>

24. Un juge qui rend de mauvaises décisions dessert le service public de la justice. Mais quelles sont au juste ces «mauvaises» décisions ? Celles qui sont réformées par l'instance supérieure ? Quid si le juge a tenté d'initier un revirement jurisprudentiel intéressant mais ne trouvant pas grâce devant les juges d'appel ou de cassation ? Quid si les pièces pertinentes n'ont été produites qu'en deuxième instance ? D'un autre côté, il y a certainement problème lorsque le juge se fait  *systématiquement*  réformer...

Il faut se rendre à l'évidence que quoi qu'on dise de l'impossibilité de mesurer la qualité de la justice et la valeur des jugements et de leurs auteurs, d'identifier les «bons» et les «mauvais» juges, tout le monde ou presque, dans le petit monde de la justice, sait dans quelle catégorie il y a lieu de ranger les uns et les autres.

Ceci est d'autant plus étonnant que la plupart des juridictions fonctionnent en composition collégiale, de sorte qu'il est très difficile d'identifier l'auteur des décisions sujettes à critique.

La solution consisterait-elle dans l'abandon du secret du délibéré et, en toute hypothèse, comme cela est pratiqué dans un grand nombre de pays et devant des juridictions internationales, l'admission d'opinions séparées ?<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> On pourra légitimement se poser la question de savoir si le système instauré par la jurisprudence *KÖBLER* n'est pas susceptible de conduire à un cercle vicieux. En effet, qui freinera le plaideur insatisfait de l'issue de l'action en responsabilité qui lancera une nouvelle instance contre l'Etat, se prévalant cette fois-ci de la violation caractérisée du droit communautaire par le juge qui aura refusé de faire droit à sa demande en responsabilité, confirmant dès lors – indirectement – la solution du premier juge à qui une telle violation avait précisément été reprochée et qui avait constitué la base de l'action en responsabilité ? L'autorité de la chose jugée – au sens classique du terme – s'opposera-t-elle à cette nouvelle instance ? Il y a identité de parties et d'objet, mais la cause est différente: c'est un autre dysfonctionnement qui est reproché à l'Etat, constitué par une décision juridictionnelle distincte. Il semble donc bien que le plaideur insatisfait puisse continuer de manière indéfinie, à condition qu'il en ait les moyens financiers et l'énergie nécessaires, jusqu'à ce qu'il obtienne gain de cause devant un juge, s'il en reste qui n'aura pas connu de son affaire. Voilà les risques du système instauré par la jurisprudence *KÖBLER* et que l'interdiction de remettre en cause l'autorité de la chose jugée instaurée par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 tend précisément à éviter. – D'ailleurs, la spirale est à un sens: si le justiciable mécontent d'un jugement peut indéfiniment recommencer en se plaignant chaque fois du dernier jugement, une fois qu'il aurait obtenu gain de cause, l'Etat ne pourrait pas, à son tour, introduire une action du chef du dysfonctionnement des services judiciaires. Pour ce faire, il devrait s'assigner lui-même ... Il est finalement assez déconcertant de constater que plus on permet au droit communautaire de remettre en question ce qui a été définitivement décidé, plus on risque de se retrouver, en droit interne, devant le grave problème de la violation de la règle constitutionnelle de l'égalité devant la loi, inscrite à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution. On voit mal, en effet, pourquoi la victime de la violation d'une règle de droit communautaire se verrait traitée de manière plus favorable que celle qui pâtirait injustement d'une règle de droit national. L'inégalité de traitement est particulièrement patente en cas d'omission, par une juridiction, de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle relative à la compatibilité d'une loi avec une disposition constitutionnelle. Il est vrai que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, un traitement inégalitaire des citoyens est possible dès lors que la différence procède, selon la formule consacrée, "*de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.*" On peut raisonnablement estimer qu'il sera très difficile de trouver une rationalité suffisante dans l'inégalité de traitement selon que le justiciable est victime d'une violation de droit communautaire ou national.

<sup>48</sup> On peut en effet se demander si le secret du délibéré – qui occupe dans certains pays une position métaphysique (en France, pays laïque par excellence, les juges ne jurent-ils pas lors de leur prestation de serment qu'ils garderont *religieusement* le secret du délibéré ?) – protège vraiment les juges plus qu'il leur impose un carcan dont ils voudraient s'affranchir à l'occasion. – Ceci étant dit, si les juges finissaient par se soucier plus des conséquences personnelles de leurs décisions – le cas échéant en tentent systématiquement de se faire mettre en minorité, auquel cas ils échapperaient à la mise en cause de leur responsabilité en cas de jugement qualifié d'erroné – que des implications pour les parties, l'objectif d'une justice impartiale et indépendante, pourtant recherché par tous, serait singulièrement compromis.

Mais le problème se situe en réalité ailleurs. En effet, 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.<sup>49</sup>

Comment appréhender le problème, si problème il y a, d'un juge qui se montre très pointilleux sur la procédure et prononce un grand nombre de décisions d'irrecevabilité ou celui, à l'inverse, du juge qui croit bien faire en ne se montrant pas procédurier du tout, quitte à accepter des écrits et moyens que la majorité de ses collègues rejetteraient ? Qui d'entre eux rend la meilleure justice ? – Mais que dire de celui qui ne montre aucune empathie avec les justiciables, se montre peu collégial, accumule les incidents à l'audience, bâcle l'instruction des dossiers ?

25. La solution consisterait-elle dans une évaluation avec notation ?

Le 30 novembre 2009 s'est déroulé, sous l'égide de l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) avec le soutien scientifique du Conseil d'Etat de Belgique, un séminaire portant sur le thème de l'évaluation des juges dans les différents pays membres. La journée était riche en enseignements. On apprenait ainsi qu'une évaluation des magistrats se pratique dans environ la moitié des Etats membres. En France, où les magistrats sont notés sur 20 points, on a arrêté de faire des notations à partir du moment où la note d'évaluation ordinaire était de 22 points sans jamais être inférieure à 19 points. 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. 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.<sup>50</sup>

Si, finalement, une évaluation est effectuée et se révèle négative, quels sont les moyens dont dispose la hiérarchie pour le mener dans le « droit chemin » ?

26. N'y a-t-il vraiment aucun moyen pour identifier, sans porter atteinte à l'indépendance totale des juges dans l'exercice de leur pouvoir juridictionnel, ceux qui font mieux que d'autres et, surtout, ceux qui le font moins bien ? Autrement dit, peut-on malgré tout « mesurer » la qualité de la justice rendue par les juges pris individuellement ?

L'exercice est très périlleux et l'on ne saurait esquisser que quelques pistes.

On pourrait songer – le problème de la collégialité mis à part, sauf à prévoir une espèce de solidarité des juges puisque, tout compte fait, une solution est portée par tous ceux qui ont siégé – à identifier les décisions annulées ou réformées pour contenir un vice procédural, pour avoir omis de statuer sur l'un ou l'autre chef de la demande ou sur un moyen expressément formulé. Pourquoi, en dernière analyse, ne pas faire l'inventaire des fautes de grammaire graves contenues dans les décisions – elles témoignent en général d'un manque de soin dans la rédaction de la décision et elles sont « objectivement » constatables.

---

<sup>49</sup> Appelée à émettre un avis sur un avant-projet de loi tendant à créer et organiser un Conseil national de la justice – l'équivalent du Conseil supérieur de la magistrature français –, la Cour administrative du Luxembourg a salué cette création, mais elle a estimé que le rôle d'un tel conseil devrait se limiter à décider des nominations et promotions des magistrats ainsi que de connaître des affaires disciplinaires et que l'évaluation périodique des juges par le Conseil, pour autant qu'elle porterait sur le contenu de leurs décisions, compromettrait leur indépendance.

<sup>50</sup> Les Actes du séminaire sont disponibles sur le site web de l'ACA-Europe, <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/bulletin-info/145-bulletin-d-info-23>

En revanche, s'attaquer au cœur du problème, à la logique du raisonnement, à sa qualité intellectuelle, semble constituer irréductiblement une espèce d' «appel *bis*», non prévu légalement.

On pourrait également songer – il est vrai que l'exercice serait extrêmement délicat – à effectuer des sondages<sup>51</sup> auprès du barreau qui, qu'on veuille le reconnaître ou non, est en général le mieux informé de la qualité individuelle des juges, et cela à la fois en ce qui concerne leur manière de se comporter à l'audience que la qualité de leurs décisions.

27. Tout ceci étant dit, rendre la justice reste une œuvre humaine et, en cela, empreinte d'une dose irréductible de subjectivité du juge. Sanctionner dès lors un juge au motif qu'il rend une mauvaise justice revient à sanctionner une personnalité, entreprise essentiellement morale et réfractaire à une approche véritablement objective.

---

<sup>51</sup> bien encadrés, anonymes, etc.